

Zeitschrift für **ZParl** Parlamentsfragen

Herausgegeben
von der Deutschen
Vereinigung für
Parlamentsfragen

1

2026

57. Jahrgang

Seite 1 – 230

ISSN 0340-1758

Aus dem Inhalt:

**Lobbying in Deutschland:
Paradigmenwechsel in der Regulierungspolitik**

**Interessenvermittlung in den Bundestagsausschüssen:
Stabile Muster bei veränderten Rahmenbedingungen**

**Berufsstruktur des Deutschen Bundestages:
Wandel nach der Wahl 2025**

Parlaments- und Wahlstatistik 2005 bis 2025

**Parlamentarische Untersuchungsausschüsse:
Zu den Zeugenpflichten von Amtsträgern**

Parlamentarische Debatte

- Verhalten der AfD bei Gleichstellungsthemen
- Zur Neutralitätspflicht von Regierungsmitgliedern

**Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“:
Eignungstest auf Bundesebene**

**Wahlrecht zum Deutschen Bundestag:
Ein Vorschlag zur stärkeren Bindung an die Wählerschaft**

**Wahlrecht zum Europäischen Parlament:
Optionen für eine Reform jenseits von Sperrklauseln**

Wahlen auf Kommunalebene

- Kandidat mit 16? Erfahrungen aus BaWü
- Parteiverbot durch die Hintertür bei OB-Wahl?



Nomos

Inlibra

Herausgegeben von der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen

Chefredaktion: Prof. Dr. **Suzanne S. Schüttemeyer**, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Mitglieder der Redaktion: Prof. Dr. **Werner J. Patzelt**, Technische Universität Dresden; **Thomas Hadamek**, MDg, Verwaltung des Deutschen Bundestages, Berlin; Prof. Dr. **Sven T. Siefken**, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung; Prof. Dr. **Horst Risse**, Direktor beim Deutschen Bundestag a.D., Humboldt-Universität zu Berlin; wissenschaftlicher Assistent: Dipl.-Pol. **Alexander Kühne**. Beauftragter des Vorstands der DVParl: Prof. Dr. **Heinrich Oberreuter**, Universität Passau. Gründer der Zeitschrift: Prof. Dr. **Winfried Steffani** (1927–2000) und Prof. Dr. **Uwe Thaysen** (1940–2007)

EDITORIAL 1

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Deutscher Bundestag 2005 bis 2025: Parlaments- und Wahlstatistik für die 16. bis beginnende 21. Wahlperiode (<i>Michael F. Feldkamp</i>)	3
Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages in der 21. Wahlperiode: wachsende Professionalisierung und ihre Bedeutung für die parlamentarische Repräsentation (<i>Anastasia Pyschny und Alexander Kühne</i>)	25
Interessenvermittlung in den Ausschüssen des 19. Deutschen Bundestages (2017 bis 2021): Interessenartikulation in Zeiten von Normalität und Pandemie (<i>Niclas Hüttemann und Eric Linhart</i>)	43
„Gender-Wahn“ und „Gender-Firlefanz“? Politische Kommunikation der AfD im Deutschen Bundestag zur Gleichstellung der Geschlechter (<i>Leonie Eckl</i>)	65
Politische Neutralitätspflicht in der parlamentarischen Debatte: Zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 5. September 2025 (<i>Nicolas Harding</i>)	83
Parlamentarische Untersuchungsausschüsse: Zeugenpflicht von Amtsträgern und Umfang ihrer Vorbereitungen (<i>Paul J. Glauben</i>)	92
Alles Hürde – oder was? Weshalb die deutsche Europawahlrechtsdebatte eine Perspektiverweiterung braucht (<i>Jona-Frederik Baumert</i>)	109
Parteiverbot durch die Hintertür? Der Ausschluss des AfD-Kandidaten von der Direktwahl des Oberbürgermeisters in Ludwigshafen (<i>Markus Klein</i>)	129
Mit 16 im Gemeinderat – Jugendvertretung nach den Kommunalwahlen 2024 in Baden-Württemberg und Bewertung der Absenkung der Altersgrenze für das passive Wahlrecht (<i>Carina Winkels und Kira Renée Kurz</i>)	148
Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“: Blaupause für den Weg aus der Krise der parlamentarischen Demokratie? (<i>Hannah Lüsgen, Frederik von Harbou und Michael Opielka</i>)	158

AUFSATZ

<i>Thomas von Winter</i> Grenzen des Handelns von Interessengruppen. Normative Grundlagen und Entwicklungsphasen der Regulierung des Lobbyings in Deutschland	178
--	-----

DISKUSSION

Verhältnisswahl mit Personenstimmen: Ein Wahlsystem zur Stärkung der Bindung zwischen Wählerschaft und Bundestag (<i>Friedrich Pukelsheim</i>)	200
--	-----

REZENSIONEN

Grundgesetzkommentar in Neuauflage: jahrzehntelang hilfreiches Standardwerk zum deutschen Verfassungsrecht	
Hofmann, H. / H.-G. Henneke (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar (<i>Philipp Austermann</i>)	205
Der Rechtsstaat in Deutschland: kenntnisreiche Bestandsaufnahme und Problemsicht mit einigen Blindstellen	
Burchardt, D. / H. Birkenkötter: The Rule of Law in Germany. Bringing the Rechtsstaat into the 21st Century (<i>Werner Reutter</i>)	207
Kompendium zum Parlamentsrecht: eingängig, verständlich, bewährt	
Austermann, P. / C. Waldhoff: Parlamentsrecht (<i>Lars Brocker</i>)	209
Der „Schreiber“ in 12. Auflage: präzise, zuverlässige und aktuelle Erläuterungen zum Bundeswahlgesetz	
Boehl, H. J. / C. Thum (Hrsg.): Bundeswahlgesetz (<i>Horst Risse</i>)	211
Das Wahlrecht auf einen Blick: engagierte, interdisziplinär aufgeschlossene und rechtspolitisch aufgeladene Kommentierung	
Michl, F. (Hrsg.): Wahlrecht – BWahlG / LWahlG / Direktwahlakt / EuWG / WahlPrG / BVerfGG / StGB (<i>Lars Brocker</i>)	213
Bürgerräte in der juristischen Debatte: kritischer Blick auf rechtliche Probleme und politische Gefahren	
Bollmann, F. M.: Demokratie und Zufall. Demokratische Legitimation von losbasierten Bürgerräten. Eine verfassungsrechtliche Analyse (<i>Matthias Friebe</i>)	216
Sitzungsprotokolle der FDP-Bundestagsfraktion: gelungene Edition mit informativer Einleitung	
Die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1969-1983, bearbeitet von Volker Stalman (<i>Michael Kitzing</i>)	218
Zwei Parteien, zwei territoriale Konfliktlinien: wichtiger Impuls für die Forschung zum Rechtspopulismus in Europa	
De Ghantuz Cubbe, G.: Rechtspopulismus, Nation und Territorium. AfD in Ost- und Westdeutschland, Lega in Nord- und Süditalien (<i>Günther Pallaver</i>)	220
Vermessung einer Ausnahmefigur: Sahra Wagenknecht als Politikum der deutschen Parteiengeschichte	
Lang, J. P.: Sahra Wagenknecht. Von der SED zum BSW (<i>L. Constantin Wurthmann</i>)	222
Erinnerungen eines in der Wolle gefärbten „Westlers“: aufschlussreiche Einblicke in das wissenschaftliche und politische Leben H. A. Winklers	
Winkler, H. A.: Warum es so gekommen ist. Erinnerungen eines Historikers (<i>Eckhard Jesse</i>)	224
ABSTRACTS	227

AUTOREN DIESES HEFTES (ohne Redaktionsmitglieder)

- Prof. Dr. Philipp Austermann*, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Willy-Brandt-Straße 1, 50321 Brühl, <http://www.hsbund.de/austermann>
- Jona-Frederik Baumert*, Leibniz Universität Hannover, Institut für Politikwissenschaft, Arbeitsbereich Quantitative Methoden, Schneiderberg 50, 30167 Hannover, j.baumertipw.uni-hannover.de
- Prof. Dr. Dr. h.c. (NLU) Lars Brocker*, Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz
- Leonie Eckl, M.A.*, Universität Regensburg, Institut für Politikwissenschaft, Professur für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Methoden, 93040 Regensburg, leonie.eckl@politik.uni-regensburg.de
- Dr. Michael F. Feldkamp*, Lipizzanerweg 17, 13465 Berlin, m.f.feldkamp@t-online.de
- Prof. Dr. Matthias Friehe*, Qualifikationsprofessur für Staats- und Verwaltungsrecht, EBS Universität für Wirtschaft und Recht, Rheingaustraße 1, 65375 Oestrich-Winkel, matthias.friehe@ebs.edu
- Dr. jur. Paul J. Glauben*, Ministerialdirigent a.D., ehemals Leiter der Abteilung Parlament und des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz, 55116 Mainz, dr.paul.glauben@t-online.de
- Prof. Dr. Frederik von Harbou*, Ernst-Abbe-Hochschule Jena, University of Applied Sciences, Carl-Zeiss-Promenade 2, 07745 Jena, frederik.vonharbou@eah-jena.de
- Dr. Nicolas Harding*, Rechtsanwalt, Brock Müller Ziegenbein PartG mbB, Schwedenkai 1, 24103 Kiel, harding@bmz-recht.de
- Niclas Hüttemann, M. Sc., LM*, Technische Universität Chemnitz, Philosophische Fakultät, Professur Politische Systeme, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz, niclas.huettemann@phil.tu-chemnitz.de
- Prof. (em.) Dr. Eckhard Jesse*, Technische Universität Chemnitz, Institut für Politikwissenschaft, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz, eckhard.jesse@phil.tu-chemnitz.de
- Dr. Michael Kitzing*, Samlandstraße 31, 78224 Singen, michael.kitzing@t-online.de
- Prof. Dr. Markus Klein*, Leibniz Universität Hannover, Institut für Politikwissenschaft, Schneiderberg 50, 30167 Hannover, m.klein@ipw.uni-hannover.de
- Kira Renée Kurz, M.A.*, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Seminar für Wissenschaftliche Politik und Université de Strasbourg, ‘Société, Acteurs, Gouvernement en Europe’, kira.kurz@politik.uni-freiburg.de
- Prof. Dr. Eric Linhart*, Technische Universität Chemnitz, Philosophische Fakultät, Professur Politische Systeme, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz, eric.linhart@phil.tu-chemnitz.de
- Hannah Lüsgen, M.A.*, Ernst-Abbe-Hochschule Jena, University of Applied Sciences, Carl-Zeiss-Promenade 2, 07745 Jena, hannah.luesgen@stud.eah-jena.de
- Prof. Dr. habil. Michael Opielka*, ISÖ – Institut für Sozialökologie gGmbH, Ringstraße 8, 53721 Siegburg, michael.opielka@isoe.org
- Em. Univ.-Prof. DDr. Günther Pallaver*, Europäische Akademie Bozen, Institut für Vergleichende Föderalismusforschung sowie Universität Innsbruck, Institut für Politikwissenschaft, Universitätsstraße 15, 6020 Innsbruck, Österreich, guenther.pallaver@uibk.ac.at
- Prof. (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim*, Universität Augsburg, Institut für Mathematik, 86135 Augsburg, pukelshcim@math.uni-augsburg.de
- Anastasia Pyschny, M.A.*, Institut für Parlamentarismusforschung (IParl), Mauerstraße 83/84, 10117 Berlin, pyschny@iparl.de
- PD Dr. Werner Reutter*, Humboldt-Universität zu Berlin, Philosophische Fakultät III, Institut für Sozialwissenschaften, Universitätsstraße 3b, 10099 Berlin, werner.reutter@rz.hu-berlin.de
- Carina Winkels*, Freie Mitarbeiterin des Fachbereichs Jugend & Politik der LpB Baden-Württemberg und Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, carina.winkels@uni-konstanz.de
- Prof. Dr. Thomas von Winter*, Im Hagen 49a, 14532 Kleinmachnow, thomas.von-winter@gmx.de
- Dr. L. Constantin Wurthmann*, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), A5, 6, 68159 Mannheim, constantin.wurthmann@uni-mannheim.de
- Prof. Dr. Wolfgang Zeh*, Bundestagsdirektor a.D., Marktstraße 10, 72359 Dotternhausen, zehparl@t-online.de

Editionsprogramm

Normativ und empirisch demokratischer Politik verpflichtet, stehen Theorie und Wirklichkeit des Parlamentarismus im Zentrum des Redaktionsprogramms. Die Daten, Deskriptionen und Deutungen des Periodikums gelten insbesondere der Erforschung gegenwärtiger Legitimations- und Repräsentationsfragen. Die Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) wird zwar wissenschaftlich, aber nicht nur für Wissenschaftler gemacht; sie richtet sich an alle Studierenden und Vermittler einer schwierigen und stets entwicklungsbedürftigen Regierungsform.

Editionsverfahren

Die Redaktion der ZParl ist aus Politikwissenschaftlern und Juristen zusammengesetzt. Jedes eingesandte Manuskript durchläuft ein redaktionelles Begutachtungsverfahren, an dem alle Redaktionsmitglieder – Autoren wie Lesern gegenüber unmittelbar verantwortlich – teilnehmen und das zugleich für die Identität und Qualität dieser Zeitschrift bürgt.

Impressum

Herausgeber: Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen, Vorsitzender: Macit Karaahmetoğlu, MdB, Geschäftsführer: Dr. Alexander Troche, Platz der Republik 1, 11011 Berlin, Telefon: 030 / 22 79 26 58, Fax: 030 / 22 79 26 55, dvparl@t-online.de, www.dv-parl.de

Schriftleitung: Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer, Chefredakteurin (V.i.S.d.P.)

Redaktionsanschrift: Prof. Dr. Suzanne S. Schüttemeyer, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Politikwissenschaft, 06099 Halle (Saale), Telefon: 0345 / 55 24 267, zparl@politik.uni-halle.de

Koordination für Österreich: Prof. Dr. Heinz Fischer und Prof. Dr. Anton Pelinka; für die Niederlande: Prof. Dr. M. P. C. M. van Schendelen und Prof. Dr. Carla van Baalen; für die Schweiz: Dr. Ruth Lüthi.

Homepage der Zeitschrift: www.zparl.nomos.de und www.zparl.de

Erscheinungsweise: 4 Ausgaben pro Jahr

Bezugspreise 2026: Jahresabonnement incl. Onlinezugang 94,- €; Institutionspreis incl. Onlinezugang 299,- €; Einzelheft 27,- €. Alle Preise verstehen sich incl. MwSt, zzgl. Vertriebskostenanteil.

Bestellmöglichkeit: Bestellungen beim örtlichen Buchhandel oder direkt bei der Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

Kündigungsfrist: jeweils einen Monat vor Kalenderjahresende

Bankverbindung generell: Zahlungen jeweils im Voraus an Nomos Verlagsgesellschaft, Sparkasse Baden-Baden Gaggenau: DE05 6625 0030 0005 0022 66 (IBAN), SOLADESIBAD (BIC)

Druck und Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, 76530 Baden-Baden, Telefon: 07221 / 21 04-0, Fax: 07221 / 21 04-899, nomos@nomos.de

Anzeigen: Verlag C.H. BECK, Anzeigenabteilung, Dr. Jiri Pawelka, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Telefon: 089 / 381 89-612, mediaberatung@beck.de

Urheber- und Verlagsrechte: Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags.

Der Nomos Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

ISSN 0340-1758

EDITORIAL

Bereits über mehrere Wahlperioden des Bundestages hinweg war zu beobachten, dass immer mehr seiner Mitglieder vor ihrem Mandat Angestellte von politischen und gesellschaftlichen Organisationen waren. Seit der letzten Wahl 2025 ist diese Berufsgruppe nun zum ersten Mal mit knapp einem Viertel die stärkste im Parlament. Fast jeder fünfte Abgeordnete gab als Vorberuf die Tätigkeit für eine Partei oder Fraktion an. Unter dem Gesichtspunkt von Professionalität ist dies eine gute Nachricht, denn diese MdBs haben einschlägige praktische Erfahrungen, wissen, wie der politische Alltag funktioniert. Ist diese Entwicklung aber auch im Hinblick auf parlamentarische Repräsentation zu begrüßen? *Anastasia Pyschmy* und *Alexander Kühne* untermauern die Bedeutung der von ihnen präsentierten Daten zur Berufsstruktur des 21. Bundestages mit theoretischen Überlegungen zu Aspekten deskriptiver und substantieller Repräsentation und ihrem Zusammenhang mit der erfolgreichen Funktionserfüllung des Parlaments.

Diese seit Jahrzehnten in der ZParl zu findende Dokumentation wird ergänzt durch die Parlaments- und Wahlstatistik von der 16. bis zur 21. Wahlperiode, die *Michael F. Feldkamp* – ebenfalls traditionsgemäß – als zuverlässige Quelle für die Forschung bereitstellt.

Eine Konkretisierung demokratischer Repräsentation findet durch die Artikulation gesellschaftlicher Interessen gegenüber dem und im Parlament statt. Dafür spielen in der Praxis die Ausschüsse des Bundestages eine wichtige Rolle. In Fortschreibung früherer Erhebungen haben *Eric Linhart* und *Niclas Hüttemann* untersucht, wie sich die Interessenvertretung im 19. Bundestag entwickelt hat. Sie finden unverändert deutliche Unterschiede zwischen den Ausschüssen hinsichtlich der Einbindung und der Typen von Sachverständigen, der Fragmentierung der Verbändelandschaft sowie der Ausprägung pluralistischer, korporatistischer oder hybrider Strukturen. Die Autoren erwarten, dass die Einführung des Lobbyregisters 2021 die Datengrundlage erweitern wird, um die Interaktionen zwischen Interessengruppen und Ausschüssen systematisch besser erfassen zu können.

Bevor er im nächsten Heft der ZParl die Kontroversen um die Reform des Lobbyregistergesetzes behandeln wird, erörtert *Thomas von Winter* normative Grundlagen für die Regulierung des Lobbying. Er kritisiert die Fokussierung auf das Transparenzprinzip und entwickelt aus fünf demokratietheoretischen Grundprinzipien ein breites Profil zur Beurteilung des Handelns von Interessengruppen. Höchst aufschlussreich ist die anschließende Skizze von Entwicklungsphasen in der Politik der Lobbyregulierung in Deutschland, bei der *von Winter* einen klaren Paradigmenwechsel diagnostiziert. Welche sich wechselseitig verstärkenden Prozesse dafür verantwortlich waren, arbeitet er in seinem Aufsatz detailliert heraus.

Es sind Defizite in der Interessenvertretung, die dem Bundestag seit einiger Zeit vorgeworfen und als Ursache für die „Krise der Demokratie“, insbesondere des Parlamentarismus, ausgemacht werden. Da hierfür Partizipation und Deliberation oft als Heilmittel gelten, Plebiszite aber aus verschiedenen Gründen als riskant erscheinen, haben „Bürgerräte“ als konsultative Formen der Mitwirkung Konjunktur. *Hannah Lüsgen*, *Frederik von Harbou* und *Michael Opielka* untersuchen Aufbau und Ablauf des ersten Bürgerrats auf Bundesebene und verwenden Interviews von Teilnehmern, um die Eignung dieses Instruments für die Krisenbewältigung zu testen. Warum ihr Fazit gemischt ausfällt und wie Enttäuschungen vermieden werden können, ist in ihrer sorgfältigen Evaluation nachzulesen.

Der Deliberation in Form der parlamentarischen Debatte sind zwei Beiträge gewidmet. Dass sich die Kommunikation im Bundestag mit dem Einzug der AfD verhärtet hat, ist im Grundsatz bekannt. Wie massiv sich dies bei gleichstellungspolitischen Fragen zeigt, weist *Leonie Eckl* mit einem Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden nach. Ihr Bezug zu einem konkreten Thema verdeutlicht, wie inzivile und negative Kommunikation eines Akteurs nicht nur den Umgangston im Parlament verändert, sondern sich auch inhaltlich auf die parlamentarischen Entscheidungen, die Lösungs- und Konsensorientierung der anderen Akteure auswirkt.

Die Grenzen, denen Regierungsmitglieder bei Äußerungen in der parlamentarischen Debatte unterworfen sind, beleuchtet *Nicolas Harding* aus rechtlicher Sicht und anhand eines kürzlichen Urteils des Hamburgischen Verfassungsgerichts. Mit diesem stimmt *Harding* darin überein, dass nicht nur die kommunikative Verfassungsverteidigung, sondern auch die Prägung der parlamentarischen Debatte durch Rede und Gegenrede einer politischen Neutralitätspflicht staatlicher Funktionsträger in Plenardebatten entgegenstehen. Welche Pflichten insbesondere beamtete und angestellte Amtsträger als Zeugen bzw. Sachverständige in Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen haben, diskutiert *Paul J. Glauben*. Fundiert eingebettet in Recht und Praxis Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse wie in Überlegungen zur Effektivität parlamentarischer Kontrolle generell begründet er eine umfassende Vorbereitungs- und Auskunftspflicht und ventiliert die Möglichkeiten ihrer Durchsetzung.

Das Interesse an Wahlrechtsfragen ist ungebrochen. So findet sich in diesem Heft ein Vorschlag von *Friedrich Pukelsheim* für einen Neustart im Ringen um ein akzeptables Bundeswahlgesetz. Er empfiehlt ein Verhältniswahlsystem mit Personenstimmen, das die Bindung zwischen Wählerschaft und Bundestag stärken könne und liefert auch gleich einen Entwurf für die neuen Stimmzettel mit. *Jona-Frederik Baumert* kritisiert, dass sich die Debatte um das deutsche Europawahlrecht fast ausschließlich mit der Frage der Sperrklausel befasst. Er identifiziert vier Nachteile des geltenden Wahlsystems, plädiert für eine erweiterte Perspektive und zeigt neue Reformoptionen. Die lokale Ebene nehmen *Carina Winkels* und *Kira Renée Kurz* in den Blick. Sie untersuchen die Effekte, die die erstmalige Absenkung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre bei den Kommunalwahlen in Baden-Württemberg hatte. Es seien pragmatische Lösungen für Probleme minderjähriger Ratsmitglieder gefunden worden. Insgesamt schreiben sie der Absenkung der Altersgrenze große symbolische Wirkung zu, halten aber weitere strukturelle Reformen für nötig, um das Repräsentationsgefühl junger Menschen auch aus nicht-akademischen Kontexten und junger Frauen zu stärken.

Ein weiteres interessantes Schlaglicht auf die Kommunalebene wirft *Markus Klein*. In neun Bundesländern ist Verfassungstreue ausdrücklich eine Voraussetzung für die Wählbarkeit als (Ober-)Bürgermeister. In Rheinland-Pfalz führte dies 2025 zur Nichtzulassung eines AfD-Kandidaten. *Klein* analysiert detailliert das Wahlverhalten der AfD-Anhänger nach dieser Entscheidung, die von der AfD als „Parteiverbot durch die Hintertür“ geißelt wurde. Vor diesem Hintergrund sind *Kleins* demokratietheoretischen und verfassungsrechtlichen Erörterungen, ob die Überprüfung der Verfassungstreue vor oder nach der Wahl stattfinden sollte, von erheblicher ebenenübergreifender Bedeutung, denn er findet gravierende Unterschiede, insbesondere hinsichtlich der Integrität der Wahl.

Suzanne S. Schüttemeyer

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Deutscher Bundestag 2005 bis 2025: Parlaments- und Wahlstatistik für die 16. bis beginnende 21. Wahlperiode

Michael F. Feldkamp

Seit 1973 veröffentlicht die Redaktion „Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages“ in der ZParl zu Beginn einer neuen Wahlperiode aktuelle Statistiken, die insbesondere das Geschehen im Deutschen Bundestag der jeweils vergangenen 20 Jahre dokumentieren.¹ Diese Tradition, zeitnah zu Beginn einer Wahlperiode und nach Abschluss der Regierungsbildung erste Zwischenergebnisse zu publizieren, wird mit diesem Beitrag fortgesetzt.

Im Zeitvergleich können Veränderungen und Entwicklungen über mehrere Wahlperioden unmittelbar nachvollzogen werden, wodurch die dargebotenen Zahlen einen erhöhten Aussagewert erhalten. Bei der vorliegenden tabellarischen Übersicht ist zu beachten, dass die 20. Wahlperiode um gut ein halbes Jahr kürzer war als die vorherigen in diesem Beitrag präsentierten.

Der vorliegenden Parlaments- und Wahlstatistik kommt eine besondere Bedeutung zu, weil gerade erst 2025 das Datenhandbuch für den Zeitraum von 1990 bis 2022 als Printversion erschienen ist², auch wenn es auf der Homepage des Deutschen Bundestages permanent fortgesetzt und aktualisiert wird (<https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch>).

Das Datenhandbuch, das am 15. September 2011 sogar ein eigenes Lemma im Internetlexikon „Wikipedia“ erhalten hat³, ist längst ein Standardwerk geworden und trägt dazu bei, dass der Bundestag „– vielleicht sogar weltweit – das einzige [Parlament ist], das eine ebenso umfassende wie detaillierte und zuverlässige Datensammlung über sich bereitstellt“, so Bundestagspräsident *Norbert Lammert* 2011.⁴

- 1 Vgl. dazu die Parlaments- und Wahlstatistiken von *Peter Schindler*, in: ZParl, 4. Jg. (1973), H. 1, S. 3 – 9; ZParl, 8. Jg. (1977), H. 2, S. 143 – 159; ZParl, 12. Jg. (1981), H. 1, S. 5 – 20; ZParl, 14. Jg. (1983), H. 4, S. 459 – 475; ZParl, 18. Jg. (1987), H. 2, S. 185 – 202; ZParl, 22. Jg. (1991), H. 3, S. 344 – 357; ZParl, 26. Jg. (1995), H. 4, S. 551 – 566; ZParl, 30. Jg. (1999), H. 4, S. 956 – 967, sowie die Parlaments- und Wahlstatistiken von *Michael F. Feldkamp*, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 1, S. 5 – 21; ZParl, 37. Jg. (2006), H. 1, S. 3 – 19; ZParl, 41. Jg. (2010), H. 1, S. 3 – 17; ZParl, 45. Jg. (2014), H. 1, S. 2 – 16; Erratum, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 2, S. 465 – 466; ZParl, 49. Jg. (2018), H. 2, S. 207 – 222; ZParl, 53. Jg. (2022), H. 2, S. 243 – 260.
- 2 *Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2022, Gesamtausgabe in zwei Bänden. Eine Veröffentlichung des Archivs des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2025.
- 3 Vgl. Wikipedia, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, https://de.wikipedia.org/wiki/Datenhandbuch_zur_Geschichte_des_Deutschen_Bundestages (Abruf am 2. Februar 2026).
- 4 *Norbert Lammert*, Vorwort, in: *Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010. Eine Veröffentlichung des Archivs des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2011, S. V.

Mein herzlicher Dank für die seit Jahren bewährte Unterstützung gilt der gesamten Redaktion „Datenhandbuch“, namentlich *Uta Schmidt, Janine Vogt* und *Dunja Worrack*, sowie dem Kollegen *Peter Land*, der seit vielen Jahren vor allem komplizierte Datenbankabfragen der Redaktion zur Verfügung stellt.

Wahlen	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	21. WP seit 2025
Tag der Bundestagswahl	18.9.2005 ⁵	27.9.2009	22.9.2013	24.9.2017	26.9.2021	23.2.2025 ⁶
Konstituierung des Bundestages	18.10.2005	27.10.2009	22.10.2013	24.10.2017	26.10.2021	25.3.2025
Zahl der Kandidaten:	3.648	3.556	4.451	4.827	6.211	4.506
– davon Frauen	1.017	970	1.149	1.400	2.024	1.433
– davon Frauen (in %)	27,9	27,3	25,8	29,0	32,6	31,8
Anzahl der sich bewerbenden Parteien	25	29	30	42	52	34
Wahlbeteiligung (in %)	77,7	70,8	71,5	76,2	76,9	82,5
– davon früheres Bundesgebiet	78,5	72,3	72,4	76,8	77,2	83,0
– davon Neue Länder und Ost-Berlin	74,3	64,8	67,6	73,2	74,0	80,4
Briefwähler (in %)	18,7	21,4	24,3	28,6	47,3	37,0
Ungültige Erststimmen (in %)	1,8	1,7	1,5	1,2	1,1	0,8
Ungültige Zweitstimmen (in %)	1,6	1,4	1,3	1,0	0,9	0,6
Zweitstimmenanteil der im Bundestag vertretenen Parteien (in %):						
– CDU/CSU	35,2	33,8	41,5	32,9	24,1	22,6
– SPD	34,2	23,0	25,7	20,5	25,7	16,4
– FDP	9,8	14,6	–	10,7	11,5	–
– Bündnis 90/Die Grünen	8,1	10,7	8,4	8,9	14,8	11,6
– PDS bzw. Die Linke	8,7	11,9	8,6	9,2	4,9	8,8
– AfD	–	–	–	12,6	10,3	20,8
Mandatsanteil (in %):						
– CDU/CSU	36,8	38,4	49,3	34,7	26,8	33,0
– SPD	36,2	23,5	30,6	21,6	28,0	19,0
– FDP	9,9	15,0	–	11,3	12,5	–
– Bündnis 90/Die Grünen	8,3	10,9	10,0	9,4	16,0	13,5
– PDS bzw. Die Linke	8,8	12,2	10,1	9,7	5,3	10,2
– AfD	–	–	–	13,3	11,3	24,1

- 5 Am 2. Oktober 2005 fand gemäß § 43 Abs. 1 Bundeswahlgesetz im Wahlkreis 160 (Dresden I) eine Nachwahl statt.
- 6 Aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Dezember 2023 erfolgte am 11. Februar 2024 in sechs Berliner Bundestagswahlkreisen bzw. 455 der insgesamt 2.256 Wahlbezirke eine Wiederholung der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag.

Wahlen (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	21. WP seit 2025
– sonstige	–	–	–	–	0,1 ⁷	0,1 ⁸
Wahlkreissitze (Direktmandate):						
– CDU/CSU	150	218	236	185	98	172
– SPD	145	64	58	59	121	44
– FDP	0	0	0	0	0	0
– Bündnis 90/Die Grünen	1	1	1	1	16	12
– PDS bzw. Die Linke	3	16	4	5	3	6
– AfD	–	–	–	3	16	42
„Sichere“ Wahlkreise ⁹ :						
– CDU	5	1	19	1	0	0
– CSU	26	4	24	1	0	0
– SPD	12	0	0	0	0	0
Eingegangene Wahleinsprüche	195	163	224	275	2.206 ¹⁰	1.041 ¹¹
– davon vom BT behandelt	175	154	222 ¹²	275	2.206	•
Mitglieder	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	21. WP seit 2025
Zahl der MdB:						
– am Anfang der WP	614	622	631	709	736	630
– am Ende der WP	611	620	630	709	733 ¹³	•
Zahl der Überhangmandate	16	24	4	46	34	–
Zahl der Ausgleichsmandate	–	–	29	65	104	–
Zahl der MdB nach Fraktionen und/oder Gruppen (zu Beginn der WP):						
– CDU/CSU	226	239	311	246	197	208
– davon CSU	46	45	56	46	45	44
– davon CSU (in %)	20,4	18,8	18,0	18,7	22,8	21,2

7 SSW.

8 SSW.

9 Als „sichere“ Wahlkreise gelten jene, in denen eine Partei bzw. ihr Kandidat mindestens 55,0 Prozent des Stimmenanteils (Erst- und/oder Zweitstimme) erlangen konnte.

10 Davon sieben Mandatsprüfungen gegen die Zusammensetzung des Bundestages während der laufenden Wahlperiode. Hinzu kommen sechs Einsprüche gegen die teilweise Wiederholungswahl im Land Berlin 2024.

11 Stand: 23. Februar 2025. Da auch nach Ende der Einspruchsfrist eingehende Einsprüche vom Wahlprüfungsausschuss und Plenum behandelt werden, kann sich die Zahl noch verändern.

12 Davon ein Verfahren teilweise eingestellt und zugleich teilweise unbegründet.

13 Infolge der Teilwiederholung der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag in Berlin am 11. Februar 2024 verlor die FDP-Fraktion ein Mandat; ferner verlor die CDU/CSU-Fraktion durch Mandatsverzicht zweier CSU-Abgeordneter am 1. April und 31. Mai 2024 je einen Sitz, weil die CSU über unausgeglichene Überhangmandate verfügte.

Mitglieder (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	21. WP seit 2025
– SPD	222	146	193	153	206	120
– FDP	61	93	–	80	92	–
– Bündnis 90/Die Grünen	51	68	63	67	118	85
– PDS bzw. Die Linke	54	76	64	69	39	64
– AfD	–	–	–	92	82	152
– fraktionslos	–	–	–	2	2	1
MdB, die der 10. Volkskammer der DDR (1990) angehörten	17	10	5	4	1	1
Zahl der „verschiedenen“ MdB ¹⁴ seit 1949:						
– zu Beginn der WP	3.339	3.550	3.787	4.072	4.365	4.609
– am Ende der WP	3.358	3.571	3.810	4.097	4.387	•
Alters- und Sozialstruktur	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	21. WP seit 2025
Erstmals MdB (in Zahlen):						
– in der 7. WP	3	2	1	1	1	0
– in der 8. WP	7	2	1	0	0	0
– in der 9. WP	15	7	3	1	0	0
– in der 10. WP	11	4	2	0	0	0
– in der 11. WP	33	23	8	3	1	1
– in der 12. WP	62	42	22	11	3	0
– in der 13. WP	77	46	31	17	10	6
– in der 14. WP	111	75	52	36	16	9
– in der 15. WP	154	121	86	55	37	21
– in der 16. WP	141	108	76	53	35	17
– in der 17. WP	–	192	133	123	74	35
– in der 18. WP	–	–	216	147	106	70
– in der 19. WP	–	–	–	262	185	95
– in der 20. WP	–	–	–	–	268	154
– in der 21. WP	–	–	–	–	–	222
Erstmals MdB (in %):						
– in der 7. WP	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
– in der 8. WP	1,1	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
– in der 9. WP	2,4	1,1	0,5	0,1	0,0	0,0
– in der 10. WP	1,8	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0
– in der 11. WP	5,4	3,7	1,3	0,4	0,1	0,2
– in der 12. WP	10,1	6,8	3,5	1,6	0,4	0,0
– in der 13. WP	12,5	7,4	4,9	2,4	1,4	1,0
– in der 14. WP	18,1	12,1	8,2	5,1	2,2	1,4

14 Unter „verschiedene“ MdB wird die Gesamtzahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages seit 1949 dokumentiert. Gezählt werden die einzelnen Abgeordneten – unabhängig davon, ob sie nur wenige Tage oder mehrere Wahlperioden Mitglied des Bundestages waren – jeweils zu Beginn und am Ende einer Wahlperiode.

Alters- und Sozialstruktur (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	21. WP seit 2025
– in der 15. WP	25,1	19,5	13,6	7,8	5,0	3,3
– in der 16. WP	23,0	17,4	12,0	7,5	4,8	2,7
– in der 17. WP	–	30,9	21,1	17,3	10,1	5,6
– in der 18. WP	–	–	34,2	20,7	14,4	11,1
– in der 19. WP	–	–	–	37,0	25,1	15,1
– in der 20. WP	–	–	–	–	36,4	24,4
– in der 21. WP	–	–	–	–	–	35,2
Durchschnittsalter (Beginn der WP):						
– aller MdB	49,4	49,3	49,7	49,4	47,3	47,2
– der männlichen MdB	49,9	49,4	49,7	49,5	48,3	48,3
– der weiblichen MdB	48,2	49,2	49,6	49,3	45,6	44,9
Anteil der MdB nach Geburtsjahrgängen (in Zahlen):						
– 1930 bis 1934	1	–	–	–	–	–
– 1935 bis 1939	9	6	2	–	–	–
– 1940 bis 1944	62	26	10	8	3	1
– 1945 bis 1949	122	77	31	11	2	1
– 1950 bis 1954	126	118	99	54	16	6
– 1955 bis 1959	101	97	100	92	48	20
– 1960 bis 1964	78	112	126	128	105	63
– 1965 bis 1969	49	66	92	127	118	81
– 1970 bis 1974	40	61	71	98	110	103
– 1975 bis 1979	23	47	62	99	109	97
– 1980 bis 1984	3	9	29	52	90	80
– 1985 bis 1989	–	3	9	35	65	76
– 1990 bis 1994	–	–	–	5	56	69
– 1995 bis 1999	–	–	–	–	14	31
– 2000 bis 2004	–	–	–	–	–	2
Anteil der MdB nach Geburtsjahrgängen (in %):						
– 1930 bis 1934	0,2	–	–	–	–	–
– 1935 bis 1939	1,5	1,0	0,3	–	–	–
– 1940 bis 1944	10,1	4,2	1,6	1,1	0,4	0,2
– 1945 bis 1949	19,9	12,4	4,9	1,6	0,3	0,2
– 1950 bis 1954	20,5	19,0	15,7	7,6	2,2	1,0
– 1955 bis 1959	16,4	15,6	15,8	13,0	6,5	3,2
– 1960 bis 1964	12,7	18,0	20,0	18,1	14,3	10,0
– 1965 bis 1969	8,0	10,6	14,6	17,9	16,0	12,9
– 1970 bis 1974	6,5	9,8	11,2	13,8	14,9	16,4
– 1975 bis 1979	3,8	7,6	9,8	14,0	14,8	15,4
– 1980 bis 1984	0,5	1,4	4,6	7,3	12,2	12,7
– 1985 bis 1989	–	0,5	1,4	4,9	8,8	12,1
– 1990 bis 1994	–	–	–	0,7	7,6	11,0

Alters- und Sozialstruktur (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	21. WP seit 2025
– 1995 bis 1999	–	–	–	–	1,9	4,9
– 2000 bis 2004	–	–	–	–	–	0,3
Durchschnittliche Mandatsdauer der MdB (in Jahren):						
– zu Beginn der WP	6,85	6,87	6,51	5,98	5,73	5,75
– am Ende der WP	10,59	10,45	10,07	9,56	8,82	•
Weibliche MdB:						
– zu Beginn der WP (in Zahlen)	194	204	230	219	257	204
– am Ende der WP (in Zahlen)	197	207	235	224	262	•
– zu Beginn der WP (in %)	31,6	32,8	36,5	30,9	34,9	32,4
– am Ende der WP (in %)	32,2	33,4	37,3	31,6	35,7	•
Zahl der weiblichen MdB nach Fraktionen und Gruppen (Beginn der WP) (in Zahlen):						
– CDU/CSU	45	48	78	49	46	48
– SPD	80	56	81	64	86	50
– FDP	15	23	–	19	23	–
– Bündnis 90/Die Grünen	29	37	35	39	70	52
– PDS bzw. Die Linke	26	40	36	37	21	36
– AfD	–	–	–	10	11	18
– fraktionslos	–	–	–	1	0	0
Zahl der weiblichen MdB nach Fraktionen und Gruppen (Beginn der WP) (in %):						
– CDU/CSU	19,9	20,1	25,1	19,9	23,4	23,1
– SPD	36,0	38,4	42,0	41,8	41,7	41,7
– FDP	24,6	24,7	–	23,8	25,0	–
– Bündnis 90/Die Grünen	56,9	54,4	55,6	58,2	59,3	61,2
– PDS bzw. Die Linke	48,1	52,6	56,2	53,6	53,8	56,2
– AfD	–	–	–	10,9	13,4	11,8
– fraktionslos	–	–	–	50,0	0,0	0,0
Verstorbene / Frakti- onswechsel / Immuni- tätsfälle / Stasi-Tätigkeit	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
Während der Mandats- zeit verstorbene MdB	2	4	3	7	6	234
Mandatsverzicht	29	28	25	34	29	525

Verstorbene / Fraktionswechsel / Immunitätsfälle / Stasi-Tätigkeit (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
Aberkennung von Mandaten (Mandatsverlust)	0	0	0	0	4 ¹⁵	7
Zahl aller Fraktionswechsel	3	1	1	10	39	297
davon:						
– Fraktionswechsel infolge von Spaltungen und Fusionen	0	0	0	0	10	96
– Fraktionsaustritte bzw. -ausschlüsse	3	1	1	10	10	100
– Fraktionseintritte und -beitritte als Gast	0	0	0	0	2	37
Zahl der am Fraktionswechsel beteiligten MdB	3	1	1	9	19	•
Immunitätsfälle (insgesamt):	13	9	12	26	77	894
– genehmigt	12	9	12	25	76	710
– nicht genehmigt	1	0	0	0	1	172
– nicht behandelt bzw. eingestellt	0	0	0	1	0	12
Zahl der betroffenen MdB	12	9	12	21	72	•
Überprüfung auf eine Stasi-Tätigkeit oder -Verantwortung (nach § 44 b [bzw. seit 2005: § 44 c] Abgeordnetengesetz) Zahl der (freiwilligen) Anträge von MdB auf Überprüfung	139	481	188	342	57	•
Ergebnis der abgeschlossenen Überprüfungen:						
– hauptamtliche Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst der DDR festgestellt	0	0	0	0	0	•
– inoffizielle Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst der DDR festgestellt	0	0	0	0	0	•

15 Mandatsverlust infolge der Teilwiederholung der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag in Berlin am 11. Februar 2024.

Verstorbene / Fraktionswechsel / Immunitätsfälle / Stasi-Tätigkeit (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
– politische Verantwortung für den Staatssicherheitsdienst der DDR festgestellt	0	0	0	0	0	•
– sonstige Feststellungen	13 ¹⁶	50 ¹⁷	22 ¹⁸	77 ¹⁹	11 ²⁰	•
Namentliche Erwähnung im Bericht über die Überprüfung auf eine frühere Stasi-Tätigkeit oder -Verantwortung:						
– gewünscht	114	406	161	244	44	•
– nicht gewünscht	13	17 ²¹	3	9	1	•
Zahl der Fälle, in denen der 1. Ausschuss ohne Antrag bzw. Zustimmung der betroffenen MdB ein Überprüfungsverfahren eingeleitet hat	1	1	0	0	0	•
Verunglimpfungen des Bundestages (§§ 90b und 194 StGB):	0	1	0	0	0	90
davon:						
– Ermächtigung zur Strafverfolgung erteilt	0	0	0	0	0	26

- 16 In zwölf Fällen hatten die Antragsteller zum Zeitpunkt der Auflösung des Staatssicherheitsdienstes mit Stichtag vom 12. Januar 1990 das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht. In einem Fall hatte das Ministerium für Staatssicherheit einen sogenannten IM-Vorlauf angelegt. Dieser wurde archiviert, da die betroffene Person für eine Werbung als IM nicht mehr geeignet erschien.
- 17 In 49 Fällen hatten die Antragsteller zum Zeitpunkt der Auflösung des Staatssicherheitsdienstes mit Stichtag vom 12. Januar 1990 das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht. In einem Fall hatte das Ministerium für Staatssicherheit einen sogenannten IM-Vorlauf angelegt. Dieser wurde archiviert, da die betroffene Person für eine Werbung als IM nicht mehr geeignet erschien.
- 18 In 22 Fällen hatten die Antragsteller zum Zeitpunkt der Auflösung des Staatssicherheitsdienstes mit Stichtag vom 12. Januar 1990 das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht.
- 19 In 77 Fällen wurden keine Überprüfungen vorgenommen, da die Betroffenen zum maßgeblichen Zeitpunkt minderjährig waren.
- 20 In elf Fällen wurde keine Überprüfung vorgenommen, da die Betroffenen zum Stichtag (12. Januar 1990) das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht hatten. Der Ausschuss beschloss, die Namen der Betroffenen in diesem Bericht nicht aufzuführen. Ein Mitglied ist mittlerweile aus dem Deutschen Bundestag ausgeschieden und bleibt daher im Folgenden unberücksichtigt. In den verbliebenen 45 Fällen war eine hauptamtliche oder inoffizielle Tätigkeit für das Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit nicht festzustellen. Von den überprüften Mitgliedern des Bundestages erklärten 44, dass sie in diesem Bericht mit einer namentlichen Erwähnung einverstanden seien (vgl. BT-Drs. 20/13817).
- 21 Weitere neun Abgeordnete sind zwischenzeitlich aus dem Deutschen Bundestag ausgeschieden und wurden ebenfalls nicht namentlich aufgeführt (vgl. BT-Drs. 17/6917 und 17/14732).

Verstorbene / Fraktionswechsel / Immunitätsfälle / Stasi-Tätigkeit (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
– Ermächtigung zur Strafverfolgung nicht erteilt	0	1	0	0	0	62
– anderweitig erledigt	0	0	0	0	0	2
Präsidium / Doppelmandat / Diäten	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	21. WP seit 2025
Gesamtzahl der Bundestagspräsidenten seit 1949 (Stand: Ende der WP)	12	12	12	13	14	15 ²²
Gesamtzahl der Vizepräsidenten seit 1949 (Stand: Ende der WP)	39	40	46	50	52	56 ²³
Zahl von Doppelmandaten während der WP im Bundestag und Landtag (mindestens für 3 Monate)	0	1	0	4	0	0 ²⁴
Höhe der Diäten (zu Beginn der WP) (in €):						
– monatliche Entschädigung (steuerpflichtig)	7.009	7.668	8.252	9.541	10.012	11.833
– monatliche Kostenpauschale (steuerfrei)	3.589	3.868	4.123	4.318	4.583	5.349
Sitzungsstatistik	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
Plenarsitzungen	233	253	245	239	214	4.559
Sitzungszeiten:						
– Gesamtsitzungszeiten (in Stunden)	1.806	2.009	1.861	2.151	1.890	32.211
– Sitzungszeit abzüglich der Unterbrechungen (in Stunden)	1.772	1.969	1.829	2.126	1.859	30.821
– durchschnittliche Dauer pro Sitzung (in Stunden und Minuten)	7:36	7:46	7:27	8:53	8:41	6:45
– durchschnittliche Sitzungszeit pro Arbeitsjahr (in Stunden und Minuten)	439:40	439:28	456:05	530:03	545:11	429:05

22 Stand: Beginn der WP.

23 Stand: Beginn der WP.

24 Stand: 24. Oktober 2025.

Sitzungsstatistik (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
Zahl der Sondersitzungen (gem. Art. 39 Abs. 3 GG)	2	3	3	2	5	59
Seitenzahl der Stenografischen Berichte	26.375	32.675	25.304	31.196	27.830	390.212
Zahl der Plenarreden ²⁵	11.985	14.052	13.530	20.820	20.173	• ²⁶
Ordnungsmaßnahmen:						
– Rügen	7	9	0	10	26	171
– Verweisungen zur Sache	0	1	0	0	14	135
– Ordnungsrufe	2	1	2	47 ²⁷	135 ²⁸	811
– unparlamentarische Äußerungen	10	6	5	9	13	436
– Wortentziehungen	2	0	1	0	74	191
– Sitzungsausschlüsse	0	6	0	0	0	29
– Ordnungsgeld (seit Dez. 2020)	–	–	–	1	3	4
– Unterbrechung der Sitzung wegen störender Unruhe	0	0	0	0	0	5
– Aufhebung der Sitzung wegen störender Unruhe	0	0	0	0	0	0
– Ausschluss der Öffentlichkeit von Plenarsitzungen	0	0	0	0	0	0
Beschlussunfähigkeit: Fälle, in denen die Beschlussfähigkeit bezweifelt wurde	3	1	0	7	4	58
– dabei Beschlussunfähigkeit festgestellt	1	1	0	4	2	30
– dabei Beschlussunfähigkeit nicht festgestellt	1	0	0	3	2	23
– anderweitige Erledigung	1	0	0	0	0	5
Feststellung der Beschlussunfähigkeit, ohne dass die Beschlussfähigkeit bezweifelt wurde	1	1	0	0	2	• ²⁹

25 Enthalten sind alle im Plenum gehaltenen Reden, auch die von Mitgliedern des Bundesrates; nicht enthalten sind zu Protokoll gegebene Reden, Berichterstattungen, Wortmeldungen gemäß §§ 29, 30 und 31 GO-BT sowie Zwischenfragen etc.

26 Plenarreden werden erst seit der 8. WP gezählt.

27 Zwei weitere Ordnungsrufe wurden zurückgenommen.

28 Zwei weitere Ordnungsrufe wurden zurückgenommen.

29 Wird erst seit der 12. WP gezählt.

Sitzungsstatistik (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
Versuche, die Beschlussunfähigkeit herbeizuführen („Exodus“)						
– mit Erfolg	0	1	0	1	0	9
– ohne Erfolg	0	1	0	0	0	6
Aufhebung der Sitzung wegen Beschlussunfähigkeit (Fälle insgesamt)	0	0	0	1	0	3
	2	2	0	4	4	64
Plenarsitzungsfreie Zeit bis Beginn der nächsten WP (in Tagen)	48	48	47	48	11	1.049
Präsidiumssitzungen (seit 1969)	77	80	80	81	72	1.089
Zahl der Präsidiumsmitglieder ³⁰	7	6	7	6	6	•
Sitzungen des Ältestenrates	78	82	75	81	71	1.840
Kommissionssitzungen des Ältestenrates ³¹ (ab 6. WP)	88	96	76	85	71	1.486
Zahl der Fraktionen:						
– zu Beginn der WP	5	5	4	6	6	•
– am Ende der WP	5	5	4	6	5	•
Zahl der Gruppen:						
– zu Beginn der WP	0	0	0	0	0	•
– am Ende der WP	0	0	0	0	2	•
Fraktions- und Fraktionsvorstandssitzungen inklusive Gruppen- und Gruppenvorstandssitzungen	945	986	774	1.138	1.164	18.709
Zahl der ständigen Ausschüsse ³² :						
– zu Beginn der WP	22	22	23	23 ³³	25	•
– im Verlauf der WP	22	22	24	23	25	•
Ausschusssitzungen:	2.234	2.299	2.716	2.584	2.275	43.590
– davon öffentlich	110	270	600	626	744	•

30 19. und 20. WP: eigentlich sieben Präsidiumsmitglieder; jedoch war der der AfD zustehende Sitz nicht besetzt worden.

31 Die Sitzungen des Kunstbeirates, obwohl er keine Kommission des Ältestenrates ist, werden mitgezählt.

32 Hierin nicht enthalten: Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung sowie Parlamentarischer Ethikbeirat und Parlamentarischer Beirat Bürgerschaftliches Engagement.

33 In der 19. WP: 23 ständige Ausschüsse seit dem 17. Januar 2018 bzw. 24 ständige Ausschüsse seit dem 25. April 2018.

Sitzungsstatistik (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
– davon „Erweiterte öffentliche Ausschussberatungen“ (seit 1995)	0	0	0	0	0	4
Unterausschusssitzungen	443	506	380	435	232	7.756
Anzahl der Sonderausschüsse	0	0	0	0	0	16
Sonderausschusssitzungen	0	0	0	0	0	598
Zahl der Untersuchungsausschüsse	2	2	5	3	2	49
Untersuchungsausschusssitzungen	148	176	280	235	117	2.499
Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss	1	2	0	1	0	15
Zahl der Enquete-Kommissionen (seit 1969)	1	2	0	2	1	37
Enquete-Kommissionssitzungen (seit 1969)	36	51	0	60	55	1.733
Zahl der öffentlichen Anhörungen (insgesamt):	403	452	444	623	– ³⁴	•
davon:						•
– Ausschüsse	397	444	444	609		•
– Enquete-Kommissionen	6	8	–	14		•
Zahl aller öffentlichen Sitzungen und Gremiensitzungen im BT	869	1.127	976	1.131	1.112	12.045
Zahl aller nicht-öffentlichen Sitzungen und Gremiensitzungen im BT	3.416	3.400	3.355	3.796	3.286	72.151
Verhältnis von öffentlichen zu nicht-öffentlichen Sitzungen	1 : 3,9	1 : 3,2	1 : 3,6	1 : 2,7	1 : 1,9	1 : 6,0
Gesetzgebung	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
Zahl der beim Bundesrat bzw. Bundestag eingebrachten Gesetzesvorlagen	972	906	788	941	693	• ³⁵

34 Öffentliche Anhörungen für die 20. WP noch nicht gezählt.

35 Wird erst seit Beginn der 7. WP gezählt.

Gesetzgebung (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
davon:						
– Regierungsvorlagen	539	492	530	489	360	•
– Gesetzesanträge von Ländern	167	136	110	135	90	•
– davon bereits in der Wahlperiode zuvor dem Bundesrat zuge- leitet	13	1	4	3	1	•
– Initiativen des Bun- destages	264	278	148	317	243	4.695
Beim Bundestag einge- bracht	905	844	731	870	645	13.911
davon:						
– Regierungsvorlagen	537	484	526	487	354	8.007
– Initiativen des Bun- destages	104	82	57	66	48	1.209
– Initiativen des Bun- destages	264	278	148	317	243	4.695
davon:						
– CDU/CSU	–	–	–	1	39	•
– SPD	–	52	–	3	–	•
– Bündnis 90/Die Grünen	48	75	52	52	1	•
– FDP	44	–	–	51	16	•
– PDS bzw. Die Linke	43	41	29	29	11	•
– AfD	–	–	–	77	73	•
– CDU/CSU, SPD	97	–	53	91	1	•
– CDU/CSU, FDP	–	84	–	–	–	•
– SPD, Bündnis 90/Die Grünen	–	4	–	–	19	•
– Bündnis 90/Die Grünen, FDP	–	–	–	1	–	•
– Bündnis 90/Die Grünen, Die Lin- ke	–	–	5	1	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen	2	–	3	–	–	•
– CDU/CSU, SPD, FDP	4	5	–	–	–	•
– SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP	–	–	–	–	70	•
– Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Die Linke	–	–	–	3	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP	8	10	–	3	6	•

Gesetzgebung (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke	–	–	2	1	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, PDS bzw. Die Linke	2	2	–	–	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Die Linke, AfD	–	–	–	1	–	•
– Abgeordnete (ohne Beteiligung der Fraktionen)	16	5	4	3	7	•
Im Bundestag in 1. Beratung behandelt	852	789	684	795	548	• ³⁶
Vom Bundestag verabschiedet	616	553	555	547	333	9.025
davon:						
– Regierungsvorlagen	488	434	488	443	243	6.905
– Initiativen des Bundesrates	19	17	10	7	2	288
– Initiativen des Bundestages	89	88	52	97	84	1.599
davon:						
– CDU/CSU	–	–	–	1	3	•
– SPD	–	–	–	–	–	•
– Bündnis 90/Die Grünen	–	–	–	–	–	•
– FDP	–	–	–	–	1	•
– PDS bzw. Die Linke	–	–	–	–	–	•
– AfD	–	–	–	–	–	•
– CDU/CSU, SPD	70	–	46	90	1	•
– CDU/CSU, FDP	–	71	–	–	–	•
– SPD, Bündnis 90/Die Grünen	–	–	–	–	6	•
– Bündnis 90/Die Grünen, FDP	–	–	–	–	–	•
– Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke	–	–	–	–	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen	2	–	3	–	–	•
– CDU/CSU, SPD, FDP	4	3	–	–	–	•

36 Wird erst seit der 7. WP gezählt.

Gesetzgebung (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
– SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP	–	–	–	–	67	•
– Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Die Linke	–	–	–	–	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP	8	10	–	3	6	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke	–	–	2	1	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, PDS bzw. Die Linke	2	2	–	–	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Die Linke, AfD	–	–	–	1	–	•
– Abgeordnete (ohne Beteiligung der Fraktionen)	3	2	1	1	–	•
– Vereinigung und Abspaltung von Initiativen (seit der 7. WP)	18	14	5	0	4	•
Im Bundesrat behandelte Gesetzesbeschlüsse	616	553	555	546	333	• ³⁷
Anrufung des Vermittlungsausschusses insgesamt	18	44	3	7	12	960
Anrufung durch:						
– Bundesrat	17	34	2	4	6	839
– Bundesregierung	1	10	1	3	6	101
– Bundestag	0	0	0	0	0	20
Gesetze, bei denen der Bundesrat im (2.) Durchgang oder im Vermittlungsverfahren die Zustimmung versagte	1	12	2	4	7	• ³⁸
Gesetze, bei denen der Bundesrat Einspruch einlegte	3	1	–	–	–	• ³⁹

37 Wird erst seit der 7. WP gezählt.

38 Wird erst seit der 7. WP gezählt.

39 Wird erst seit der 7. WP gezählt.

Gesetzgebung (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
Gesetze, bei denen der Einspruch vom Bundestag zurückgewiesen wurde	3	1	–	–	–	• ⁴⁰
Verkündet insgesamt	613	543	548	543	329	•
davon:						
– als zustimmungsbedürftig verkündet	256	208	196	205	114	•
– davon nach Auffassung des Bundestages nicht zustimmungsbedürftig	1	0	0	0	0	•
– als nicht zustimmungsbedürftig verkündet	357	335	352	338	215	•
– davon nach Auffassung des Bundesrates zustimmungsbedürftig	12	4	4	5	2	•
davon:						
– Regierungsvorlagen	487	428	482	440	240	•
– Initiativen des Bundesrates	19	17	9	7	2	•
– Initiativen des Bundestages	86	84	52	96	83	•
davon:						
– CDU/CSU	–	–	–	1	3	•
– SPD	–	–	–	–	–	•
– Bündnis 90/Die Grünen	–	–	–	–	–	•
– FDP	–	–	–	–	1	•
– PDS bzw. Die Linke	–	–	–	–	–	•
– AfD	–	–	–	–	–	•
– CDU/CSU, SPD	69	–	46	89	1	•
– CDU/CSU, FDP	–	67	–	–	–	•
– SPD, Bündnis 90/Die Grünen	–	–	–	–	6	•
– Bündnis 90/Die Grünen, FDP	–	–	–	–	–	•
– Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke	–	–	–	–	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen	1	–	3	–	–	•
– CDU/CSU, SPD, FDP	4	3	–	–	–	•

40 Wird erst seit der 7. WP gezählt.

Gesetzgebung (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
– SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP	–	–	–	–	66	•
– Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Die Linke	–	–	–	–	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP	8	10	–	3	6	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke	–	–	2	1	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, PDS bzw. Die Linke	2	2	–	–	–	•
– CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Die Linke, AfD	–	–	–	1	–	•
– Abgeordnete (ohne Beteiligung der Fraktionen)	3	2	1	1	–	•
– Vereinigung von Initiativen	20	14	0	0	0	•
Zahl der Grundgesetzänderungsgesetze	6	2	3	3	4	69
– darin Änderungen von GG-Artikeln	5	1	15	8	6	148
– darin Einfügungen von GG-Artikeln	3	1	–	2	1	51
– darin Streichungen von GG-Artikeln	1	–	–	–	–	7
– dadurch betroffene GG-Artikel	36	2	15	10	7	232
Zahl der durchnummerierten Drucksachen des Bundestages	14.157	14.838	13.705	32.716	15.151	160.610
Zahl der Unionsvorlagen (seit 3. WP)	3.950	4.258	3.861	4.001	3.651	37.311
davon:						
– Ratsdokumente	3.172	3.432	3.019	3.155	3.092	•
– Entschlüsse des Europäischen Parlaments (EP)	724	556	512	494	335	•
– Indikative Vorschauen auf Rechtsakte (seit Ende der 16. WP)	54	270	330	352	224	•

Gesetzgebung (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
Dem Plenum in einer Beschlussvorlage vorgelegte						
– Ratsdokumente	57	128	50	70	37	•
– Entschlüsse des EP	5	1	0	2	0	•
Kontrolltätigkeit	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
Große Anfragen	63	54	15	35	37	1.464
Kleine Anfragen	3.299	3.629	3.953	11.677	4.569	39.325
Mündliche Anfragen (für die Fragestunde)	2.703	6.057	3.119	5.150	2.954	99.793
– davon dringliche Anfragen (seit 3. WP; bis 2019)	111	107	20	2 ⁴¹	–	1.030
Schriftliche Anfragen (seit 6. WP)	12.789	20.141	14.012	25.671	22.252	212.024
Zahl der Fragestunden (seit 1952)	67	71	67	67	56	2.069
Zahl der Aktuellen Stunden (seit 4. WP)	113	131	91	139	129	1.332
Zahl der Berichte aus Kabinettsitzungen/ Regierungsbefragungen (seit 1973 bzw. 1988)	59	69	65	67	57	548
Zahl der Regierungserklärungen	34	51	32	19	24	596
Anteil der Opposition an parlamentarischen Initiativen (in %):						
– Große Anfragen	98,4	96,3	100,0	100,0	100,0	•
– Kleine Anfragen	100,0	98,9	98,9	100,0	98,6	•
– Mündliche Anfragen (Fragestunde)	93,9	98,2	97,7	98,0	95,8	•
– davon: dringliche Anfragen	100,0	98,1	100,0	100,0	–	•
– Gesetzesinitiativen des Bundestages	57,2	61,9	58,1	70,0		•
– Herbeirufung von Regierungsgliedern	100,0	100,0	100,0	100,0		•
– Missbilligungs- und Entlassungsanträge gegen Regierungsglieder	100,0	100,0	–	100,0		•
– Aktuelle Stunden	99,1	70,3	80,2	98,6	76,0	•

41 Mit Änderung der Geschäftsordnung in der Bekanntmachung vom 1. März 2019 (BGBl I S. 197) fielen die dringlichen Anfragen als Modalität der Fragestunde weg.

Kontrolltätigkeit (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
– Untersuchungsausschüsse	100,0	50,0	60,0	66,7	50,0	•
Erklärungen zur Abstimmung ⁴²	2.638	2.455	2.845	2.073	1.450	•
Namentliche Abstimmung	176	275	213	245	190	2.554
Zählung der Stimmen („Hammelsprung“)	5	16	2	13	8	557
Zahl der Wortmeldungen von Bundesratsmitgliedern	43	54	24	30	51	1.222
davon:						
– Berichterstattungen für den Vermittlungsausschuss	0	0	0	0	0	84
– Ausübung des Rederechts nach Art. 43 Abs. 2 GG	43	54	24	30	16	1.103
Regierung	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	21. WP seit 2025
Dauer der Regierungsbildung (Tag der Bundestagswahl bis Vereidigung des Kabinetts) in Tagen	65	31	86	171	73	72
Zahl der Regierungsmitglieder (einschließlich Bundeskanzler)						
– zu Beginn der WP	16	16	16	16	17	18
– Veränderungen während der WP	±0	±0	±0	-1	-2	•
Rücktritte/Entlassungen von Regierungsmitgliedern	3	8	3	3	5	•
Gesamtzahl aller Regierungsmitglieder seit 1949 (Stand, soweit nicht anders angegeben: Ende der WP)	196	208	217	227	243	259 ⁴³
Regierungsmitglieder ohne Bundestagsmandat	5	2	3 ⁴⁴	6 ⁴⁵	5 ⁴⁶	4 ⁴⁷

42 In der 15. WP nicht gezählt; seit der 16. WP wird die Anzahl der Abgeordneten, die eine Erklärung abgegeben haben, erfasst und nicht mehr die Anzahl der Erklärungen, der sich dann häufig mehrere Abgeordnete angeschlossen haben.

43 Stand: Beginn der 21. WP.

44 Seit 2. Juni 2017: zwei Regierungsmitglieder ohne Bundestagsmandat.

45 Seit 20. Mai 2021: fünf Regierungsmitglieder ohne Bundestagsmandat.

46 Seit 25. April 2022: vier Regierungsmitglieder ohne Bundestagsmandat.

47 Stand: Beginn der WP.

Regierung (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	21. WP seit 2025
Zahl der Parlamentarischen Staatssekretäre/Staatsminister: – zu Beginn der WP – Veränderungen während der WP Gesamtzahl aller Parlamentarischen Staatssekretäre seit 1967 (Ende der WP)	30 ±0 207	30 ±0 229	33 ±0 252	35 -1 274	37 -8 306 ⁴⁸	38 • • ⁴⁹
Parlament und Regierung	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
Dauer der Regierungsbeteiligung (in Monaten beim Stand Ende der WP) von:						
– FDP	0	50 ⁵⁰	0	0	41 ⁵¹	574
– CDU/CSU	48	48	48	49 ⁵²	0	626
– SPD	48	0	46	48	47	463
– Bündnis 90/Die Grünen	0	0	0	0	47	131
Wahlen des Bundeskanzlers	1	1	1	1	1	24
Anträge auf konstruktives Misstrauensvotum davon:	0	0	0	0	0	2
– angenommen	0	0	0	0	0	1
– gescheitert	0	0	0	0	0	1
Vertrauensfrage des Bundeskanzlers	0	0	0	0	1	6
– dazu erforderliche Mehrheit erhalten	0	0	0	0	0	2
– dazu erforderliche Mehrheit nicht erhalten	0	0	0	0	1	4
Vertrauensfrage-Ersuchen an Bundeskanzler	0	0	0	0	0	1
Missbilligungsanträge gegen den Bundeskanzler	0	0	0	0	0	4

48 Stand: Beginn der WP.

49 Stand: Beginn der WP.

50 Teile des Bundeskabinetts blieben über die Wahlperiode hinaus bis zum 17. Dezember 2013 geschäftsführend im Amt. Somit umfasste die Dauer der Regierungszeit für die später aus der Regierung ausscheidende FDP 50 statt 48 Monate.

51 Die FDP gehörte ab dem 6. November 2024 nicht mehr der Regierungskoalition an.

52 Das Bundeskabinett blieb über die Wahlperiode hinaus bis zum 8. Dezember 2021 geschäftsführend im Amt. Somit umfasste die Dauer der Regierungszeit für die später aus der Regierung ausscheidende CDU/CSU 49 statt 48 Monate.

Parlament und Regierung (Fortsetzung)	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
davon:						
– mit Mehrheit abgelehnt	0	0	0	0	0	3
– nicht behandelt	0	0	0	0	0	1
Missbilligungs- und Tadelanträge gegen Bundesminister	4	1	0	1	0	47
davon:						
– abgelehnt	4	1	0	0	0	23
– an Ausschuss überwiesen	0	0	0	1	0	•
– auf Aufsetzung auf die Tagesordnung verzichtet	0	0	0	0	0	•
Anträge auf Entlassung eines Bundesministers	2	1	0	0	0	18
davon:						
– mit Mehrheit abgelehnt	2	1	0	0	0	14
– anderweitig erledigt	0	0	0	0	0	4
Entlassungsanträge gegen Parlamentarische Staatssekretäre	0	0	0	0	0	2
– davon mit Mehrheit abgelehnt	0	0	0	0	0	2
Missbilligungs- und Tadelanträge gegen Parlamentarische Staatssekretäre	0	0	0	0	0	1
– davon mit Mehrheit abgelehnt	0	0	0	0	0	1
Anträge auf Herbeirufung von Regierungsmitgliedern zu Plenarsitzungen	12	12	6	7	25	144
davon:						
– einstimmig angenommen	0	0	0	0	0	2
– mit Mehrheit zugestimmt	4	1	1	3	0	26
– bei Stimmgleichheit abgelehnt	0	0	0	0	0	1
– mit Mehrheit abgelehnt	5	9	2	4	24	77
– ohne Abstimmung	1	1	3	0	0	17
– zurückgezogen/zurückgestellt/Verzicht	0	1	3	0	1	11
– Beschlussunfähigkeit festgestellt	2	0	0	0	0	4

Petitionen	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017	19. WP 2017 bis 2021	20. WP 2021 bis 2025	1.–20. WP 1949 bis 2025
Zahl der Petitionen (ohne Masseneingaben)	69.937	62.899	51.364	52.563	38.338	954.038
Zahl der Masseneingaben insgesamt (seit 3. WP); seit 2009 Zahl der Unterstützer	183.884	6.318.419	3.047.634	4.859.645	4.645.992	•
– davon Themen, die abschließend beraten wurden	38	106	104	58	76	1.167

Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages in der 21. Wahlperiode: wachsende Professionalisierung und ihre Bedeutung für die parlamentarische Repräsentation*

Anastasia Pyschny und Alexander Kühne

Nach dem Bruch der „Ampel-Koalition“ aus SPD, FDP und Grünen im November 2024 wurden mittels Vertrauensfrage der 20. Deutsche Bundestag aufgelöst und Neuwahlen herbeigeführt. Die vorgezogene Bundestagswahl vom 23. Februar 2025 war geprägt von einer hohen Polarisierung, in der zwei Anti-Establishment- und Anti-Systemparteien, AfD und Linke, große Erfolge erzielten, während die alten Volksparteien, CDU/CSU und SPD, nur noch mit knapper Mehrheit eine „große Koalition“ bilden konnten. FDP und BSW scheiterten hingegen an der Fünfprozenthürde und sind im 21. Bundestag nicht mehr vertreten.¹

Infolge der Bundestagswahl hat sich die Zusammensetzung des Parlaments erheblich verändert; nicht zuletzt durch das neue Bundestagswahlrecht, das die Zahl der Abgeordneten auf 630 begrenzt.² Dies stellt zwar eine Erhöhung gegenüber der vorhergehenden Regelgröße von 598 dar, ist ohne anfallende Überhang- und Ausgleichsmandate dennoch eine erhebliche Verringerung gegenüber den 736 Abgeordneten, die 2021 ins Parlament eingezogen waren.³ Die Zahl der Mandatsträger ist damit die niedrigste seit der 17. Wahlperiode (2009 bis 2013). In der Fraktionsstärke sind zum Teil deutliche Verschiebungen im Vergleich zum vorherigen Bundestag zu beobachten: Die größte Fraktion stellt nun die Union mit 208 Sitzen (+11), gefolgt von der AfD mit 151 (+71), die ihre Mandatszahl nahezu verdoppelt hat. Mit 120 Abgeordneten (-86) ist die SPD zwar drittstärkste Fraktion, erzielte aber ihre wenigsten Mandate seit dem Bestehen der Bundesrepublik. Auch die Grünen als viertstärkste Kraft verloren gegenüber 2021: Ihre Abgeordnetenzahl sinkt auf 85 (-33). Hinzugewinnen konnte Die Linke mit 64 Mandatsträgern (+25). Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) ist als Partei nationaler Minderheiten von der Fünfprozenthürde befreit und entsendet wie zuvor einen Abgeordneten in den Bundestag. Stefan Seidler (SSW) und Sieghard Knodel – nach seinem Austritt aus der AfD Anfang Mai 2025 – gehören dem 21. Bundestag als fraktionslose Abgeordnete an.

* Wir bedanken uns bei *Chiara Lodigiani*, *Felix Hagemann* und *Franziska Fischer*, ehemalige Praktikanten am IParl, die uns tatkräftig bei der Datenerhebung und Korrektur unterstützten.

- 1 Zur Analyse der Bundestagswahl 2025 siehe *Wolfgang Schroeder / Hauke Bruns*, Die Bundestagswahl vom 23. Februar 2025: Atempause in einer politisierten Gesellschaft, in: ZParl, 56. Jg. (2025), H. 3, S. 613 – 644; *Eckhard Jesse*, Die Bundestagswahl 2025 im Spiegel der repräsentativen Wahlstatistik, in: ZParl, 56. Jg. (2025), H. 4, S. 760 – 781.
- 2 Bundeswahlgesetz (BWahlG), § 1 (zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 7. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 91)), <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (Abruf am 30. Januar 2026).
- 3 Im Vorfeld der Wahl war unklar, welche Wirkungen das neue Wahlgesetz entfalten würde. 23 Kandidaten zogen trotz Erststimmenvorherrschaft in ihren Wahlkreisen nicht in den 21. Bundestag ein. Siehe *Uwe Wagschal / Sebastian Jäckle*, Das paradoxe Wahlrecht: Ungedeckte Wahlkreise 2025 verfassungsrechtlich erlaubt – problematisch für die Demokratie, in: ZParl, 56. Jg. (2025), H. 3, S. 3 – 21.

Nicht nur in Zeiten größerer Umbrüche ist die Zusammensetzung eines Parlaments unter verschiedenen Gesichtspunkten von politischem und wissenschaftlichem Interesse. Denn wie der Bundestag arbeitet, hängt zum Großteil auch von den Fertigkeiten und Fähigkeiten seiner Abgeordneten ab. Bei ihrem Parlamentseintritt werden Kompetenz und Wirkungschancen der Abgeordneten nicht zuletzt durch den von ihnen zuvor ausgeübten Beruf bestimmt.

1. Die Berufsstruktur: Methode und Problemstellung

Zahlen zur Berufs- und Sozialstruktur gehören zu den wohl am häufigsten gefragten Angaben über den Bundestag. Die Methode, die bei der Erhebung der berufsstrukturellen Zusammensetzung angewandt wird, ist abhängig vom jeweiligen Erkenntnisinteresse. Je nachdem, ob Aussagen zur im Parlament vorhandenen Expertise, zu Rekrutierungsmustern oder dem Grad der Professionalisierung von Politik getroffen werden sollen, richtet sich die Untersuchung auf die Art der absolvierten Ausbildung, den Beruf unmittelbar vor Mandatsbeginn oder eine neben dem Bundestagsmandat ausgeübte berufliche Tätigkeit.⁴

Der Parlamentssoziologie fehlte es in den ersten zwanzig Jahren der Bundesrepublik an einem für die Berufsstatistik der Abgeordneten geeigneten Kategorienschema, so dass die zahlreichen – überwiegend singulären – Erhebungen zu Berufen für die ersten Wahlperioden des Bundestages nicht kompatibel waren.⁵ Ein von *Adalbert Hess* 1970 in der Verwaltung des Bundestages erarbeitetes Kategorienschema schaffte Abhilfe.⁶ Seine systematisch erhobene und eingeordnete Berufsstruktur wurde seit 1992 auch in der Zeitschrift für Parlamentsfragen fortgeführt.⁷ Um die beruflichen Vorerfahrungen der Abgeordneten vergleichen und Änderungen hervorheben zu können, folgten seinem Beitrag in gleicher Vorgehensweise regelmäßige Dokumentationen nach Bundestagswahlen.⁸

- 4 Vgl. *Heino Kaack*, Die soziale Zusammensetzung des Deutschen Bundestages, in: *Uwe Thaysen / Roger H. Davidson / Robert G. Livingston* (Hrsg.), US-Kongress und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen 1988, S. 128 – 149, S. 128.
- 5 Siehe dazu bei *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Band I, Kapitel 3.17 Berufsstruktur, Baden-Baden 1999, S. 678 – 717, S. 679.
- 6 Unabhängig von *Adalbert Hess* entwickelte *Heino Kaack* ein ähnliches Schema, in dem sich die Kategorien nicht an der formalen beruflichen Stellung (beamtet, angestellt, selbständig), sondern an der Politiknähe beruflicher Positionen orientiert (*Heino Kaack*, a.a.O. (Fn. 4), S. 131 ff.). *Emil-Peter Müller* nutzte hingegen das *Hess*-Schema, auch wenn er vereinzelt zu anderen Ergebnissen gelangte. Seine einheitliche Analyse der 1. bis 13. Wahlperiode findet sich bei *Peter Schindler*, a.a.O. (Fn. 5). Unter *Michael F. Feldkamp* nutzt das aktuelle Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages rückwirkend seit einschließlich der 12. Wahlperiode eine Klassifikation des Statistischen Bundesamtes mit sechs Berufsbereichen (Ebene 1), 33 Berufsabschnitten (Ebene 2), 88 Berufsgruppen (Ebene 3), 369 Berufsordnungen (Ebene 4) und 2.287 Berufsklassen (Ebene 5) (*Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, Baden-Baden 2011; *ders.*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2022, Band I, Baden-Baden 2025).
- 7 Vgl. *Adalbert Hess*, Daten und Aspekte der Sozialstruktur des 12. Deutschen Bundestages, in: *ZParl*, 23. Jg. (1992), H. 2, S. 201 – 216.
- 8 *Ders.*, Sozialstruktur des 13. Deutschen Bundestages: Berufliche und fachliche Entwicklungslinien, in: *ZParl*, 26. Jg. (1995), H. 4, S. 567 – 585; *Suzanne S. Schüttemeyer / Franziska Deutsch*, Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages – 14. und 15. Wahlperiode, in: *ZParl*, 34. Jg. (2003), H. 1, S. 21 – 32; *Melanie Kintz*, Daten zur Berufsstruktur des 16. Bundestages, in: *ZParl*, 37. Jg. (2006), H. 3, S. 461 – 470; *dies.*, Die Berufsstruktur der Abgeordneten des 17.

Dabei wurde stets der letzte nichtpolitische Hauptberuf der Abgeordneten vor Amtsantritt ermittelt, wofür in erster Linie der „Kürschner“⁹ – das stets nach Bundestagswahlen erscheinende Handbuch mit den Kurzbiografien aller MdB – konsultiert wurde. Die dort enthaltenen Selbstauskünfte der Abgeordneten wurden in der vorliegenden Erhebung zur korrekten Klassifizierung durch Internetrecherchen ergänzt, da sich beim Blick auf die selbstgewählten Berufsbezeichnungen der Abgeordneten ein Durcheinander aus Studien- und Ausbildungsabschlüssen, Tätigkeitsbezeichnungen und Berufsangaben offenbart. Das subjektive Element dieser Untersuchung kommt nicht nur durch die Selbstangaben der Abgeordneten zum Tragen, sondern wird auch dadurch deutlich, dass die Autoren dieses Beitrags die Lebensläufe beurteilen und dem Kategorienschema zuordnen müssen. Bei dieser mühsamen Detail- und Handarbeit ist es durchaus nachvollziehbar, dass andere neuere biografische Studien auf eine automatisierte Methodik zurückgreifen.¹⁰

Die Anwendung des „Hess-Schemas“ ist auch in anderer Hinsicht nicht ganz unproblematisch: Es stellt sich die Frage, inwieweit die vor Jahrzehnten entwickelten Kategorien den heutigen Beschäftigungsverhältnissen noch gerecht werden. Dies betrifft beispielsweise Lehrer, die in den Bundesländern unter verschiedensten Bedingungen verbeamtet werden und damit sowohl in die Kategorie 1 (Beamte) und Kategorie 2 (Angestellte des öffentlichen Dienstes) eingeordnet werden können. Zudem wäre heute die Bildung von zusätzlichen (Unter-)Kategorien denkbar, besonders bei neueren Berufsgruppen im digitalen Sektor.

Trotz allem wird in diesem Beitrag bewusst die „traditionelle“ Kategorisierung nach Hess beibehalten, um die in dieser Zeitschrift zur Verfügung gestellten Daten so nahtlos – und damit so vergleichbar – wie möglich für die 21. Wahlperiode des Bundestages fortzuschreiben.

Deutschen Bundestages, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 3, S. 491 – 503; *dies.*, Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages – 18. Wahlperiode, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 3, S. 582 – 595; *dies.* / *Malte Cordes*, Daten zur Berufsstruktur des Deutschen Bundestages in der 19. Wahlperiode, in: ZParl, 50. Jg. (2019), H. 1, S. 42 – 58; *Anastasia Pyschny* / *Melanie Kintz*, Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages in der 20. Wahlperiode, in: ZParl, 53. Jg. (2022), H. 2, S. 328 – 343.

- 9 *Klaus J. Holzappel* (Hrsg.), Kürschners Volkshandbuch. Deutscher Bundestag 21. Wahlperiode, Rheinbreitbach (Stand: 18. Mai 2025). Die vorliegende Ausgabe ist die erste zum 21. Bundestag und umfasst damit die Biografien der 630 Abgeordneten zur Konstituierung am 25. März 2025 (mit Ausnahme des nun fraktionslosen Abgeordneten *Sieghard Knodel*, der am 5. Mai 2025 aus der AfD ausgetreten ist). Die seitdem ausgeschiedenen MdB *Henning Otte* (CDU/CSU), *Uwe Foullong* (Die Linke), *Annalena Baerbock* und *Robert Habeck* (beide Bündnis 90/Die Grünen) wurden im vorliegenden Beitrag erfasst; ihre Nachfolger *Reza Asghari* (CDU/CSU), *Lisa Schubert* (Die Linke), *Andrea Lübcke* und *Mayra Vriesema* (beide Bündnis 90/Die Grünen) fanden hingegen keine Berücksichtigung. Siehe Deutscher Bundestag, Ausgeschiedene Abgeordnete der 21. Wahlperiode, <https://www.bundestag.de/abgeordnete/ausgeschiedene-abgeordnete-1062062> (Abruf am 28. Januar 2026).
- 10 Siehe exemplarisch *Jochen Andritzky* / *Steffen Issleib*, Die Kandidaten zur Bundestagswahl: Politikprofis und Beamte? Eine KI-gestützte Analyse von biografischen Merkmalen der Listenkandidaten für den Bundestag 2025, https://www.zukunftfabrik2050.de/wp-content/uploads/2025/02/ZF2050-Kandidatenanalyse-BTW25-2025_02_15.pdf (Abruf am 1. Februar 2026). Die Studie verwendet Sprachmodelle in Kombination mit heuristischen Prüfungen. Die Nutzung künstlicher Intelligenz stellt dabei einen Teil des Gesamtprozesses dar, der durch verschiedene Überprüfungsmechanismen ergänzt wird.

2. Lang- und kurzfristige Trends der Berufsstruktur

Die Beibehaltung des *Hess*-Schemas ermöglicht es, neben kurzfristigen Trends, auch langfristige Umbrüche nachzuzeichnen: Im Vergleich zum 11. Bundestag – dem letzten im geteilten Deutschland (1987 bis 1990) – spiegeln sich diese vor allem in einem beträchtlichen Rückgang an Beamten (-16,9 Prozentpunkte) und deutlichen Anstieg von Angestellten in politischen und gesellschaftlichen Organisationen (+10,2 Prozentpunkte) wider. Die Anzahl der Abgeordneten ist im Längsschnitt zwar gestiegen (+111 im 21. gegenüber dem 11. Bundestag), im Vergleich zur letzten Wahlperiode kam es aufgrund der im Juni 2023 in Kraft getretenen Wahlrechtsreform jedoch zu einem deutlichen Schrumpfungseffekt (-106 Abgeordnete).

Zahlenmäßig sind im 21. Bundestag deshalb viele Berufsgruppen seltener vertreten als in der vorherigen Wahlperiode (siehe Tabelle 1). Mit Blick auf die Angestellten von politischen und gesellschaftlichen Organisationen ist der Anteil dennoch um 1,6 Prozentpunkte auf 24,1 Prozent gestiegen, so dass diese Berufsgruppe erstmalig am häufigsten im Bundestag vertreten ist.

Tabelle 1: Berufsstatistik der 20. und 21. Wahlperiode (Spaltenprozent in Klammern)

	20. Bundestag Stand: 5. Januar 2022 ¹	21. Bundestag Stand: 18. Mai 2025 ¹
Abgeordnete insgesamt	736	630
CDU/CSU	197	208
AfD	80	151
SPD	206	120
Grüne	118	85
Die Linke	39	64
FDP	92	0
Fraktionslose	4	2
Die Berufsgruppen²	20. Bundestag	21. Bundestag
1. Beamte		
a) So genannte politische Beamte	10	9
b) Andere Beamte des höheren Dienstes (Verwaltung)	41	28
c) Beamte des gehobenen und mittleren Dienstes (Verwaltung)	14	15
d) Richter und Staatsanwälte	7	8
e) Berufssoldaten	6	7
f) Kommunale Wahlbeamte	33	23
g) Professoren an Universitäten und Hochschulen	10	9
h) Andere Wissenschaftler an Universitäten und Hochschulen	24	11
i) Lehrer an Gymnasien (u.ä.)	14	9
j) Lehrer an Grund-, Hauptschulen und Realschulen (u.ä.)	12	9
Beamte zusammen	171 (23,3 %)	128 (20,3 %)
2. Angestellte des öffentlichen Dienstes (auch von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) zusammen	34 (4,6 %)	49 (7,8 %)

Fortsetzung Tabelle 1		
a) davon Bedienstete der EG/EU	0	1
3. (Ev.) Pfarrer und Diakone zusammen	1 (0,1 %)	0 (0,0 %)
4. Angestellte von politischen und gesellschaftlichen Organisationen		
a) Angestellte von Parteien, Fraktionen (u.ä.)	120	114
b) Angestellte von Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen	13	9
c) Angestellte sonstiger Organisationen und Institutionen mit politischen, gesellschaftlichen, kulturellen und karitativen Zielsetzungen	32	29
Angestellte dieser Organisationen zusammen	165 (22,4 %)	152 (24,1 %)
5. Angestellte der Wirtschaft (in Industrie, Handel, Handwerk, Gewerbe, und entsprechenden Verbänden) zusammen	125 (17,0 %)	128 (20,3 %)
6. Selbständige (oft zugleich in entsprechenden Verbänden tätig)		
a) Selbständige in Industrie, Handel, Handwerk und Gewerbe	54	42
b) Selbständige in Land- und Forstwirtschaft	8	6
Selbständige zusammen	62 (8,4 %)	48 (7,5 %)
7. Angehörige freier Berufe		
a) Rechtsanwälte und Notare ³	76	69
b) Angehörige anderer freier Berufe (Ärzte, Apotheker, Ingenieure, Steuerberater, Schriftsteller, Journalisten u.ä.)	45	29
Freiberufler zusammen	121 (16,4 %)	98 (15,6 %)
8. Hausfrauen zusammen	2 (0,3 %)	1 (0,2 %)
9. Arbeiter (ohne solche Abgeordnete, die zwar beruflich als Arbeiter begonnen haben, jetzt aber anderen Gruppen zuzurechnen sind)	2 (0,3 %)	0 (0,0 %)
10. Sonstige (darunter in Ausbildung befindliche, Arbeitslose oder bisher ohne Berufsausübung, Rentner)	44 (6,0 %)	23 (3,7 %)
11. Nicht verwendbare Angaben (fehlende genaue Angaben im Sinne des vorliegenden Schemas)	9 (1,2 %)	3 (0,5 %)
Insgesamt	736 (=100 %)	630 (=100 %)
<p>¹ Fraktionsaustritte, die bis zu den jeweilig angegebenen Erhebungszeitpunkten der 20. und 21. Wahlperiode stattfanden, wurden hier mit einbezogen.</p> <p>² Berufsbezeichnungen werden hier als Funktions- bzw. Statusbezeichnung verwendet. Die Begriffe sind daher geschlechtsneutral zu verstehen.</p> <p>³ Als Rechtsanwälte und Notare sind nur diejenigen aufgeführt, die tatsächlich auch freiberuflich als solche tätig waren. Maßgeblich war daher für die Einordnung in die Gruppe 7a nicht die berufliche Selbstbezeichnung der Abgeordneten, da Rechtsanwälte durchaus auch als Beamte (Gruppe 1), Selbständige (Gruppe 6) oder Angestellte der Wirtschaft (Gruppe 5) tätig sein können.</p> <p>Quelle: Eigene Zusammenstellung. Die Daten für die 20. Wahlperiode stammen aus <i>Anastasia Pyschny / Melanie Kintz, a.a.O. (Fn. 8)</i>.</p>		

In allen anderen untersuchten Wahlperioden stellten die Beamten die größte Berufsgruppe im Bundestag dar. In der 21. Wahlperiode trifft diese Zuschreibung (nur) noch auf gut jeden fünften Abgeordneten zu. Dies gilt auch für die Angestellten der Wirtschaft, die bei einem Anstieg von 3,2 Prozentpunkten ebenfalls zu einem guten Fünftel im Bundestag vertreten sind und dort – mit den Beamten zusammen – nunmehr die zweitgrößte Berufsgruppe verkörpern. Rückläufig ist weiterhin der Anteil der Selbständigen, der bereits im 20. Bundestag gesunken war (-2,9 Prozentpunkte) und nunmehr bei 7,6 Prozent liegt (-0,8 Prozentpunkte) – dies ist nicht zuletzt damit zu begründen, dass die FDP aus dem Bundestag ausgeschieden ist, die besonders stark in dieser Berufsgruppe vertreten war.

3. Die Berufsstruktur neugewählter Abgeordneter nach Fraktionszugehörigkeit

Unter „neugewählte Abgeordnete“ werden jene Parlamentarier verstanden, die in der 20. Wahlperiode kein Bundestagsmandat innehatten, auch wenn sich unter ihnen Bundestagsrückkehrer befinden.¹¹ Insgesamt zählt der 21. Deutsche Bundestag 630 Mitglieder – darunter 232 neugewählte (36,8 Prozent). 398 Abgeordnete waren bereits Mitglieder des 20. Bundestages, 338 schieden mit dem Ende der letzten Wahlperiode aus dem Parlament aus.¹² Die mit Abstand höchste Neuerungsquote weisen Die Linke (78,1 Prozent der Fraktionsmitglieder) und AfD (60,3 Prozent) auf. Nur diese beiden Fraktionen bestehen damit aus mehr Neugewählten als Wiedergewählten (siehe Tabelle 2).

Nicht einmal jeder siebte neugewählte Abgeordnete gehört der Berufsgruppe der Beamten an (15,1 Prozent; siehe Tabelle 2), was den fortschreitenden Rückgang dieser Gruppe im 21. Bundestag erklärt (-3,0 Prozentpunkte). Zurückzuführen ist dieser Umstand vor allem auf den großen Neuzuwachs innerhalb der Fraktionen Die Linke und der AfD, da dort die Berufsgruppe der Beamten jeweils stark unterdurchschnittlich ausfällt (siehe Tabelle 3). Im Gegensatz dazu arbeiteten überdurchschnittlich viele Neugewählte vor ihrem Parlamentseintritt in politischen oder gesellschaftlichen Organisationen (28,4 Prozent). Dies betrifft vor allem die 50 Neuparlamentarier der Linksfraktion. Von ihnen entstammen 24 (48,0 Prozent) dieser Berufsgruppe, was bemerkenswerterweise auch der Zusammensetzung der gesamten Fraktion (48,4 Prozent) entspricht. In keiner anderen Fraktion ist eine Berufsgruppe derart häufig vertreten. Die am zweithäufigsten anzutreffende Berufsgruppe innerhalb einer Fraktion sind – mit deutlichem Abstand – Angestellte der Wirtschaft in der Union (27,4 Prozent).

- 11 So gilt beispielsweise *Jan van Aken* (Die Linke) als Neugewählter, da er zwar in der 17. und 18., jedoch nicht in der letzten Wahlperiode dem Bundestag angehörte. Das Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages zählt hingegen nur, wer zum ersten Mal in den Bundestag eingezogen ist und kommt auf 230 neue Abgeordnete (siehe auch den Beitrag von *Michael F. Feldkamp* in diesem Heft der ZParl).
- 12 Eine Studie der Bertelsmann Stiftung identifizierte 151 Abgeordnete des 20. Bundestages, die ihr Ausscheiden vor der Bundestagswahl 2025 öffentlich angekündigt hatten oder bereits vorzeitig freiwillig aus dem Parlament ausgeschieden waren. Insgesamt 30 von ihnen wurden zu den Wirkmöglichkeiten und praktischen Herausforderungen ihrer parlamentarischen Arbeit befragt. Siehe *Finn Heinrich / Carlo Greß*, Arbeitsplatz Bundestag: Reformbedarf im Maschinenraum der Demokratie, Einwurf – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung Nr. 7/2025, https://www.ghst.de/fileadmin/images/01_Bilddatenbank_Website/Demokratie_staerken/Beruf_Politik/Aussreiger/417_2025_BST_Arbeitsplatz_Bundestag_Satz_ID2777.pdf (Abruf am 31. Januar 2026).

Tabelle 2: Vergleich der Berufsstruktur von wieder- und neugewählten Abgeordneten in der 21. Wahlperiode des Bundestages (Spaltenprozent in Klammern)

		Wiedergewählte	Neugewählte ¹
Abgeordnete insgesamt	630	398	232 (36,8 %)
CDU/CSU	208	146	62 (29,8 %)
AfD	151	60	91 (60,3 %)
SPD	120	107	13 (10,8 %)
Grüne	85	70	15 (17,6 %)
Die Linke	64	14	50 (78,1 %)
Fraktionslose	2	1	1 (50,0 %)
Die Berufsgruppen		Wiedergewählte	Neugewählte
1. Beamte			
a) Sogenannte politische Beamte		7	2
b) Andere Beamte des höheren Dienstes (Verwaltung)		21	7
c) Beamte des gehobenen und mittleren Dienstes (Verwaltung)		8	7
d) Richter und Staatsanwälte		6	2
e) Berufssoldaten		4	3
f) Kommunale Wahlbeamte		17	6
g) Professoren an Universitäten und Hochschulen		5	4
h) Andere Wissenschaftler an Universitäten und Hochschulen		11	0
i) Lehrer an Gymnasien (u.ä.)		7	2
j) Lehrer an Grund-, Hauptschulen und Realschulen (u.ä.)		7	2
Beamte zusammen		93 (23,4 %)	35 (15,1 %)
2. Angestellte des öffentlichen Dienstes (auch von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) zusammen			
		34 (8,5 %)	15 (6,5 %)
a) davon Bedienstete der EG/EU		0	1
3. (Ev.) Pfarrer und Diakone zusammen			
		0 (0,0 %)	0 (0,0 %)
4. Angestellte von politischen und gesellschaftlichen Organisationen			
a) Angestellte von Parteien, Fraktionen (u.ä.)		72	42
b) Angestellte von Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen		3	6
c) Angestellte sonstiger Organisationen und Institutionen mit politischen, gesellschaftlichen, kulturellen und karitativen Zielsetzungen		11	18
Angestellte dieser Organisationen zusammen		86 (21,6 %)	66 (28,4 %)
5. Angestellte der Wirtschaft (in Industrie, Handel, Handwerk, Gewerbe, und entsprechenden Verbänden) zusammen			
		71 (17,8 %)	57 (24,6 %)

<i>Fortsetzung Tabelle 2</i>		
6. Selbständige (oft zugleich in entsprechenden Verbänden tätig)		
a) Selbständige in Industrie, Handel Handwerk, und Gewerbe	25	18
b) Selbständige in Land- und Forstwirtschaft	3	2
Selbständige zusammen	28 (7,0 %)	20 (8,6 %)
7. Angehörige freier Berufe		
a) Rechtsanwälte und Notare	47	22
b) Angehörige anderer freier Berufe (Ärzte, Apotheker, Ingenieure, Steuerberater, Schriftsteller, Journalisten u.ä.)	19	10
Freiberufler zusammen	66 (16,6 %)	32 (13,8 %)
8. Hausfrauen zusammen	1 (0,3 %)	0 (0,0 %)
9. Arbeiter (ohne solche Abgeordnete, die zwar beruflich als Arbeiter begonnen haben, jetzt aber anderen Gruppen zuzurechnen sind) zusammen	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)
10. Sonstige (darunter in Ausbildung befindliche, Arbeitslose oder bisher ohne Berufsausübung, Rentner)	17 (4,3 %)	6 (2,6 %)
11. Nicht verwendbare Angaben (fehlende genaue Angaben im Sinne des vorliegenden Schemas)	2 (0,5 %)	1 (0,4 %)
Insgesamt	398	232
<p>¹ Als neue Abgeordnete werden hier solche Parlamentarier gewertet, die in der 20. Wahlperiode nicht im Parlament vertreten waren, unabhängig davon, ob sie zuvor bereits dem Bundestag angehörten. Dies bedeutet gleichzeitig, dass Nachrücker der 20. Wahlperiode hier in die Gruppe der Wiedergewählten eingeordnet werden, obwohl sie das erste Mal in die Berufsstruktur aufgenommen werden.</p> <p>Vgl. die Anmerkungen in Tabelle 1. Quelle: Eigene Zusammenstellung.</p>		

Tabelle 3: Berufsstatistik der 21. Wahlperiode des Bundestages nach Fraktionszugehörigkeit (Spaltenprozent in Klammern)

Abgeordnete insgesamt	630	davon neue Abgeordnete ¹	232 (36,8 %)
CDU/CSU	208		62 (29,8 %)
AfD	151		91 (60,3 %)
SPD	120		13 (10,8 %)
Grüne	85		15 (17,6 %)
Die Linke	64		50 (78,1 %)
Fraktionslose	2		1 (50,0 %)

Fortsetzung Tabelle 3							
Die Berufsgruppen	CDU/ CSU	AfD	SPD	Grüne	Die Linke	Frak- tions- lose	Ins- gesamt
1. Beamte							
a) Sogenannte politische Beamte	0	1	6	2	0	0	9
b) Beamte des höheren Dienstes (Verwaltung)	12	1	8	6	1	0	28
c) Beamte des gehobenen und mittleren Dienstes (Verwaltung)	3	8	2	2	0	0	15
d) Richter und Staatsanwälte	5	0	2	1	0	0	8
e) Berufssoldaten	2	5	0	0	0	0	7
f) Kommunale Wahlbeamte	17	1	5	0	0	0	23
g) Professoren an Universitäten und Hochschulen	2	2	2	2	1	0	9
h) Andere Wissenschaftler an Universitäten und Hochschulen	1	2	2	6	0	0	11
i) Lehrer an Gymnasien (u.ä.)	2	2	3	1	1	0	9
j) Lehrer an Grund-, Hauptschulen und Realschulen (u.ä.)	4	0	1	1	3	0	9
Beamte zusammen	48 (23,1 %)	22 (14,6 %)	31 (25,8 %)	21 (24,7 %)	6 (9,4 %)	0 (0,0 %)	128 (20,3 %)
2. Angestellte des öffentlichen Dienstes (auch von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) zusammen							
	13 (6,3 %)	5 (3,3 %)	18 (15,0 %)	4 (4,7 %)	8 (12,5 %)	1 (50,0 %)	49 (7,8 %)
3. (Ev.) Pfarrer und Diakone zusammen							
	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)
4. Angestellte von politischen und gesellschaftlichen Organisationen							
a) Angestellte von Parteien, Fraktionen (u.ä.)	10	34	27	26	17	0	114
b) Angestellte von Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen	1	0	2	0	6	0	9
c) Angestellte sonstiger Organisationen und Institutionen mit politischen, gesellschaftlichen, kulturellen und karitativen Zielsetzungen	11	2	3	5	8	0	29
Angestellte dieser Organisationen zusammen	22 (10,6 %)	36 (23,8 %)	32 (26,7 %)	31 (36,5 %)	31 (48,4 %)	0 (0,0 %)	152 (24,1 %)

<i>Fortsetzung Tabelle 3</i>							
5. Angestellte der Wirtschaft (in Industrie, Handel, Handwerk, Gewerbe, und entsprechenden Verbänden) zusammen	57 (27,4 %)	39 (25,8 %)	17 (14,2 %)	9 (10,6 %)	6 (9,4 %)	0 (0,0 %)	128 (20,3 %)
6. Selbständige (oft zugleich in entsprechenden Verbänden tätig)							
a) Selbständige in Industrie, Handel, Handwerk und Gewerbe	13	23	3	2	0	1	42
b) Selbständige in Land- und Forstwirtschaft	4	0	0	1	1	0	6
Selbständige zusammen	17 (8,2 %)	23 (15,2 %)	3 (2,5 %)	3 (3,5 %)	1 (1,6 %)	1 (50,0 %)	48 (7,6 %)
7. Angehörige freier Berufe							
a) Rechtsanwälte und Notare	36	14	12	5	2	0	69
b) Angehörige anderer freier Berufe (Ärzte, Apotheker, Ingenieure, Steuerberater, Schriftsteller, Journalisten u.ä.)	9	9	3	3	5	0	29
Freiberufler zusammen	45 (21,6 %)	23 (15,2 %)	15 (12,5 %)	8 (9,4 %)	7 (10,9 %)	0 (0,0 %)	98 (15,6 %)
8. Hausfrauen zusammen	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	1 (0,8 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	1 (0,2 %)
9. Arbeiter zusammen (ohne solche Abgeordnete, die zwar beruflich als Arbeiter begonnen haben, jetzt aber anderen Gruppen zuzurechnen sind)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)
10. Sonstige zusammen (darunter in Ausbildung befindliche, Arbeitslose oder bisher ohne Berufsausübung, Rentner)	6 (2,9 %)	2 (1,3 %)	1 (0,8 %)	9 (10,6 %)	5 (7,8 %)	0 (0,0 %)	23 (3,7 %)
11. Nicht verwendbare Angaben (fehlende genaue Angaben im Sinne des vorliegenden Schemas)	0 (0,0 %)	1 (0,7 %)	2 (1,7 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	3 (0,5 %)
Insgesamt	208	151	120	85	64	2	630
¹ Als neue Abgeordnete werden solche Parlamentarier gewertet, die in der 20. Wahlperiode nicht im Parlament vertreten waren, unabhängig davon, ob sie zu einem vorherigen Zeitpunkt bereits im Bundestag waren. Vgl. die Anmerkungen in Tabelle 1. Quelle: Eigene Zusammenstellung.							

4. Berufsunterschiede zwischen ost- und westdeutschen Abgeordneten

Deutliche Berufsunterschiede lassen sich nicht nur zwischen den Fraktionen, sondern – nach wie vor – auch zwischen ost- und westdeutschen Abgeordneten erkennen. Ein Abgeordneter wurde nur als ostdeutsch identifiziert, wenn er bis 1990 Staatsbürger der DDR war bzw. als westdeutsch, wenn er Staatsbürger der Bundesrepublik war. Alle Personen, die nach 1990 geboren worden sind, wurden als „Nachwendegeborene“ klassifiziert. Obwohl deren Anzahl im Zeitverlauf zwangsläufig ansteigt, konnte der Großteil der amtierenden

Abgeordneten den ersten beiden Kategorien zugeordnet werden (81,3 Prozent). Abgeordnete, die in einem anderen Land als Deutschland aufgewachsen sind, wurden unter der Kategorie „Andere“ gefasst (5,2 Prozent).

Besonders auffällig ist der höhere Anteil westdeutscher Abgeordneter, die vor ihrem Parlamentseintritt Angestellte der Wirtschaft waren (20,6 Prozent) im Vergleich zu ihren ostdeutschen Kollegen (13,9 Prozent). Dies gilt auch für die Berufsgruppe der Beamten, der anteilig mehr westdeutsche (23,1 Prozent) als ostdeutsche Abgeordnete (19,0 Prozent) angehören. Aus den ostdeutschen Ländern stammende MdB arbeiteten hingegen häufiger in politischen oder gesellschaftlichen Organisationen und dort insbesondere als Angestellte von Parteien und Fraktionen. Dies zeigt, dass im Westen des Landes kaufmännische Angestellte, Sachbearbeiter oder Lehrer öfter den Weg in die Politik finden als im Osten, wo eher Personen zu politischen Spitzenkräften aufsteigen, die bereits im Politikbetrieb tätig sind. Diese Beobachtung passt zu dem Befund der geringer ausgeprägten Parteiidentifikationen¹³ und -zugehörigkeiten¹⁴ im Osten und unterstreicht vor allem dort die Notwendigkeit von Maßnahmen, die darauf zielen, Parteien in der Gesellschaft stärker zu verankern und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in deren Mitgestaltungsmöglichkeiten und Arbeit zu stärken.

Tabelle 4: Unterschiede in der Berufsstruktur zwischen ost- und westdeutschen Abgeordneten in der 21. Wahlperiode des Bundestages (Spaltenprozent in Klammern)

	Ost- deutsche	West- deutsche	Nach- wende- geborene	Andere	Insgesamt
Abgeordnete insgesamt	79	433	85	33	630
CDU/CSU	17	170	16	5	208
AfD	33	97	11	10	151
SPD	9	90	13	8	120
Grüne	7	47	24	7	85
Die Linke	13	27	21	3	64
Fraktionslose	0	2	0	0	2

- 13 Die Parteiidentifikation misst eine im Prozess der politischen Sozialisation erworbene, langfristig stabile affektive Bindung an eine Partei. In den ostdeutschen Bundesländern liegt der Anteil derer, die keiner Partei zuneigen, seit Beginn der 1990er Jahre zwischen 40 und 50 Prozent. In den westdeutschen Bundesländern ist der Anteil niedriger, nämlich um die 40-Prozent-Marke. Vgl. *Everhard Holtmann / Tobias Jaeck*, Einstellungen zu Politik, Demokratie und Gesellschaft im Ost-West-Vergleich. Umfragedaten als Zeitreihen seit 1990, Bundeszentrale für politische Bildung vom 17. Oktober 2022, <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/511538/einstellungen-zu-politik-demokratie-und-gesellschaft-im-ost-west-vegleich/> (Abruf am 28. Januar 2025).
- 14 Für einen aussagekräftigen Vergleich zieht man statt der absoluten Mitgliederzahlen die Rekrutierungsfähigkeit heran, also den Anteil der Parteimitglieder an den jeweiligen Parteibeitrittsberechtigten. Nimmt man alle Parteien zusammen, so findet sich der mit Abstand niedrigste Anteil an Parteimitgliedern in Sachsen und Sachsen-Anhalt mit nur rund 0,8 Prozent, gefolgt von den übrigen drei ostdeutschen Bundesländern (Stand: Ende 2023). Über alle Parteien hinweg ist die Rekrutierungsfähigkeit in Ostdeutschland nur etwa halb so groß wie im Westen. Dieses Rekrutierungsdefizit hat sich seit Ende der 1990er-Jahre nicht wesentlich verändert. Für detaillierte Angaben siehe den alljährlich erscheinenden systematischen Überblick über die Entwicklung, regionale Verteilung und sozialstrukturelle Zusammensetzung der Parteimitgliedschaften von *Oskar Niedermayer* im jeweiligen zweiten Heft der ZParl.

Fortsetzung Tabelle 4					
Die Berufsgruppen	Ost-deutsche	West-deutsche	Nachwendegeborene	Andere	Insgesamt
1. Beamte					
a) Sogenannte politische Beamte	0	8	0	1	9
b) Andere Beamte des höheren Dienstes (Verwaltung)	4	22	2	0	28
c) Beamte des gehobenen und mittleren Dienstes (Verwaltung)	5	8	2	0	15
d) Richter und Staatsanwälte	0	8	0	0	8
e) Berufssoldaten	1	5	1	0	7
f) Kommunale Wahlbeamte	1	21	0	1	23
g) Professoren an Universitäten und Hochschulen	1	8	0	0	9
h) Andere Wissenschaftler an Universitäten und Hochschulen	0	9	2	0	11
i) Lehrer an Gymnasien (u.ä.)	0	7	2	0	9
j) Lehrer an Grund-, Hauptschulen und Realschulen (u.ä.)	3	4	2	0	9
Beamte zusammen	15 (19,0 %)	100 (23,1 %)	11 (12,9 %)	2 (6,1 %)	128 (20,3 %)
2. Angestellte des öffentlichen Dienstes (auch von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) zusammen					
	9 (11,4 %)	31 (7,2 %)	7 (8,2 %)	2 (6,1 %)	49 (7,8 %)
3. (Ev.) Pfarrer und Diakone zusammen					
	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)
4. Angestellte von politischen und gesellschaftlichen Organisationen					
a) Angestellte von Parteien, Fraktionen (u.ä.)	21	68	17	8	114
b) Angestellte von Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen	0	4	5	0	9
c) Angestellte sonstiger Organisationen und Institutionen mit politischen, gesellschaftlichen, kulturellen und karitativen Zielsetzungen	1	19	8	1	29
Angestellte dieser Organisationen zusammen	22 (27,8 %)	91 (21,0 %)	30 (35,3 %)	9 (27,3 %)	152 (24,1 %)
5. Angestellte der Wirtschaft (in Industrie, Handel, Handwerk, Gewerbe, und entsprechenden Verbänden) zusammen					
	11 (13,9 %)	89 (20,6 %)	15 (17,6 %)	13 (39,4 %)	128 (20,3 %)
6. Selbständige (oft zugleich in entsprechenden Verbänden tätig)					
a) Selbständige in Industrie, Handel, Handwerk und Gewerbe	8	29	4	1	42

<i>Fortsetzung Tabelle 4</i>					
b) Selbständige in Land- und Forstwirtschaft	0	4	2	0	6
Selbständige zusammen	8 (10,1 %)	33 (7,6 %)	6 (7,1 %)	1 (3,0 %)	48 (7,6 %)
7. Angehörige freier Berufe					
a) Rechtsanwälte und Notare	6	54	6	3	69
b) Angehörige anderer freier Berufe (Ärzte, Apotheker, Ingenieure, Steuerberater, Schriftsteller, Journalisten u.ä.)	4	21	2	2	29
Freiberufler zusammen ¹	10 (12,7 %)	75 (17,3 %)	8 (9,4 %)	5 (15,2 %)	98 (15,6 %)
8. Hausfrauen zusammen					
	0 (0,0 %)	1 (0,2 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	1 (0,2 %)
9. Arbeiter (ohne solche Abgeordnete, die zwar beruflich als Arbeiter begonnen haben, jetzt aber anderen Gruppen zuzurechnen sind)					
	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)
10. Sonstige (darunter in Ausbildung befindliche, Arbeitslose oder bisher ohne Berufsausübung, Rentner)					
	3 (3,8 %)	11 (2,5 %)	8 (9,4 %)	1 (3,0 %)	23 (3,7 %)
11. Nicht verwendbare Angaben (fehlende genaue Angaben im Sinne des vorliegenden Schemas)					
	1 (1,3 %)	2 (0,5 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	3 (0,5 %)
Insgesamt	79	433	85	33	630
¹ Ein Abgeordneter der AfD-Fraktion konnte keiner Kategorie zugeordnet werden und fehlt damit in dieser Aufstellung. Er ist der Berufsgruppe 7b (Angehörige anderer freier Berufe) zuzurechnen. Vgl. die Anmerkungen in Tabelle 1. Quelle: Eigene Zusammenstellung.					

Der Anteil an Nachwendegeborenen ist im 21. Bundestag um 5,4 Prozentpunkte gestiegen und wird sich weiterhin erhöhen. Umso interessanter sind die Berufsunterschiede, die sie zu den ost- und westdeutschen Abgeordneten aufweisen: Noch häufiger als ostdeutsche MdB sind sie es (35,3 Prozent), die vor dem Mandatsantritt in politischen und gesellschaftlichen Organisationen tätig waren. Dies spricht dafür, dass diese Berufsgruppe auch künftig am ehesten im Bundestag vertreten sein wird und die Zeiten, in denen Beamte den höchsten Anteil unter den MdB darstellten, der Vergangenheit angehören.

5. Die Berufsstruktur jüngerer Abgeordneter

Der Anteil an Abgeordneten die höchstens 40 Jahre alt sind beträgt im 21. Bundestag 28,1 Prozent und ist damit im Vergleich zum 20. Bundestag leicht rückläufig (-0,7 Prozentpunkte).¹⁵ Die interfraktionellen Unterschiede sind groß und reichen von der Linksfraktion, in der nahezu die Hälfte der Mitglieder 40 Jahre oder jünger ist (46,9 Prozent), bis hin zur AfD, in der weniger als jeder vierte MdB zu den Jüngeren zählt (22,5 Prozent).

15 Vgl. Anastasia Pyschny / Melanie Kintz, a.a.O. (Fn. 8), S. 341.

Die jüngeren MdB sind deutlich seltener verbeamtet als jene über 40 Jahre (-8,6 Prozentpunkte). Auch im 20. Bundestag bestand diese Tendenz, sie war mit 2,9 Prozentpunkten Differenz jedoch längst nicht so stark ausgeprägt. Dies ist sicher darauf zurückzuführen, dass ein Vorbereitungsdienst und eine Probezeit elementarer Bestandteil einer Verbeamtung darstellen und hierfür einige Jahre Zeit benötigt werden, die zu Beginn einer beruflichen Laufbahn noch nicht investiert werden konnten. Zu bedenken ist jedoch auch: Für bestimmte Arten der Verbeamtung gibt es Höchstaltersgrenzen, die beispielsweise bei der Bundespolizei für den mittleren Dienst bei 27 Jahren und für den gehobenen/höheren Dienst bei 33 Jahren liegen, so dass diese Berufswege von älteren Personen nicht mehr angestrebt werden können.

Tabelle 5: Unterschiede in der Berufsstruktur zwischen Abgeordneten im Alter von 40 Jahren oder jünger und Abgeordneten über 40 Jahren in der 21. Wahlperiode des Bundestages (Spaltenprozent in Klammern)

	Abgeordnete bis 40 Jahre	Abgeordnete über 40 Jahre	Insgesamt
Abgeordnete insgesamt	177	453	630
CDU/CSU	47	161	208
AfD	34	117	151
SPD	32	88	120
Grüne	34	51	85
Die Linke	30	34	64
Fraktionslose	0	2	2
Die Berufsgruppen	Abgeordnete bis 40 Jahre	Abgeordnete über 40 Jahre	Insgesamt
1. Beamte			
a) Sogenannte politische Beamte	1	8	9
b) Andere Beamte des höheren Dienstes (Verwaltung)	6	22	28
c) Beamte des gehobenen und mittleren Dienstes (Verwaltung)	5	10	15
d) Richter und Staatsanwälte	2	6	8
e) Berufssoldaten	2	5	7
f) Kommunale Wahlbeamte	0	23	23
g) Professoren an Universitäten und Hochschulen	0	9	9
h) Andere Wissenschaftler an Universitäten und Hochschulen	5	6	11
i) Lehrer an Gymnasien (u.ä.)	2	7	9
j) Lehrer an Grund-, Hauptschulen und Realschulen (u.ä.)	2	7	9
Beamte zusammen	25 (14,1 %)	103 (22,7 %)	128 (20,3 %)
2. Angestellte des öffentlichen Dienstes (auch von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) zusammen	13 (7,3 %)	36 (7,9 %)	49 (7,8 %)
3. (Ev.) Pfarrer und Diakone zusammen	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)

Fortsetzung Tabelle 5			
4. Angestellte von politischen und gesellschaftlichen Organisationen			
a) Angestellte von Parteien, Fraktionen (u.ä.)	41	73	114
b) Angestellte von Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen	5	4	9
c) Angestellte sonstiger Organisationen und Institutionen mit politischen, gesellschaftlichen, kulturellen und karitativen Zielsetzungen	12	17	29
Angestellte dieser Organisationen zusammen	58 (32,8 %)	94 (20,8 %)	152 (24,1 %)
5. Angestellte der Wirtschaft (in Industrie, Handel, Handwerk, Gewerbe, und entsprechenden Verbänden) zusammen	41 (23,2 %)	87 (19,2 %)	128 (20,3 %)
6. Selbständige (oft zugleich in entsprechenden Verbänden tätig)			
a) Selbständige in Industrie, Handel Handwerk, und Gewerbe	6	36	42
b) Selbständige in Land- und Forstwirtschaft	2	4	6
Selbständige zusammen	8 (4,5 %)	40 (8,8 %)	48 (7,5 %)
7. Angehörige freier Berufe			
a) Rechtsanwälte und Notare	9	60	69
b) Angehörige anderer freier Berufe (Ärzte, Apotheker, Ingenieure, Steuerberater, Schriftsteller, Journalisten u.ä.)	8	21	29
Freiberufler zusammen	17 (9,6 %)	81 (17,9 %)	98 (15,6 %)
8. Hausfrauen zusammen	0 (0,0 %)	1 (0,2 %)	1 (0,2 %)
9. Arbeiter (ohne solche Abgeordnete, die zwar beruflich als Arbeiter begonnen haben, jetzt aber anderen Gruppen zuzurechnen sind)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)
10. Sonstige (darunter in Ausbildung befindliche, Arbeitslose oder bisher ohne Berufsausübung, Rentner)	15 (8,5 %)	8 (1,8 %)	23 (3,7 %)
11. Nicht verwendbare Angaben (fehlende genaue Angaben im Sinne des vorliegenden Schemas)	0 (0,0 %)	3 (0,7 %)	3 (0,5 %)
Insgesamt	177	453	630
Vgl. die Anmerkungen in Tabelle 1. Quelle: Eigene Zusammenstellung.			

Noch größer als der Unterschied zwischen den MdB bis einschließlich und über 40 Jahre in der Berufsgruppe der Beamten ist jener bei den Angestellten von politischen und gesellschaftlichen Organisationen – in diesem Fall sind es die Jüngeren, die dieser Berufsgruppe sehr viel häufiger angehören (32,8 Prozent, +12,0 Prozentpunkte im Kontrast zu den über

40-jährigen MdB). Im Vergleich zur letzten Wahlperiode (27,8 Prozent) ist der Anteil bei den Abgeordneten im Alter bis einschließlich 40 Jahre um fünf Prozentpunkte gestiegen.¹⁶ Sicherlich kann man diesen Trend einerseits als zunehmende Professionalisierung deuten, da Mitglieder des Bundestages, die zuvor für Abgeordnete, Fraktionen oder Parteien gearbeitet haben, bei ihrem Parlamentsstart mehr über die dortige Arbeit wissen dürften als andere. Es gibt jedoch andererseits die zweite, besorgniserregendere Lesart, die eine abnehmende Verankerung der Parteien in die Gesellschaft und Strahlkraft in sie hinein befürchten lässt.

6. Studien zur Sozialstruktur erfordern repräsentationstheoretische Fragestellungen

Der Deutsche Bundestag kann – auch im internationalen Vergleich – als bestens erforshtes Parlament gelten.¹⁷ Seit dem Bestehen dieser Zeitschrift und mit besonderer Regelmäßigkeit seit den 1970er Jahren finden sich in der ZParl Analysen zur sozio-strukturellen Zusammensetzung jedes neu gewählten Bundestages. Hinzu kommen zahlreiche weitere empirische Studien zur parlamentarischen Sozialisation, zu Karrierepfaden und Strategien individueller Karrierepolitik sowie zum beruflichen und politischen Verbleib von Parlamentariern.¹⁸ Derartige berufssoziologische Untersuchungen sind insbesondere deswegen wertvoll, weil das Leben von der Politik im Vergleich zu anderen Professionen von Demokratisierung und Professionalisierung zugleich geprägt ist.¹⁹ So erfordern Analysen zur Berufsstruktur von Parlamenten, den Bogen zu repräsentationstheoretischen Fragestellungen zu schlagen.

16 Vgl. *Anastasia Pyschny / Melanie Kintz*, a.a.O. (Fn. 8), S. 342.

17 Herausgehoben soll hier das „Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages“ genannt werden, das seit 1979 federführend veröffentlicht durch *Peter Schindler* und später *Michael F. Feldkamp* in Statistiken und chronologischen Übersichten die Arbeit des Bundestages und seiner Abgeordneten seit 1949 dokumentiert. Auf der Internetseite des Bundestages (<https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/>) werden die verschiedenen Buchausgaben als Download angeboten sowie die digitale Fortschreibung des Datenhandbuches seit 1990 ebenfalls als PDF-Dokument präsentiert.

18 Grundlegend *Dietrich Herzog*, *Politische Karrieren*, Opladen 1975 und *ders.*, *Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung*, Darmstadt 1982. Eine exemplarische Anwendung auf Bundestagsabgeordnete insbesondere bei *Lutz Golsch*, *Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im Deutschen Bundestag*, Baden-Baden 1998; vgl. auch die zahlreichen Beiträge von *Werner J. Patzelt*, insbesondere *ders.*, *Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews, Umfragen, Analysen*, Berlin 1995 und *ders.*, *Parlamentarische Rekrutierung und Sozialisation. Normative Erwägungen, empirische Befunde und praktische Empfehlungen*, in: *ZfP*, 46. Jg. (1999) H. 3, S. 243 – 281. Siehe auch *Jens Borchert / Klaus Stolz*, *Die Bekämpfung der Unsicherheit: Politikerkarrieren und Karrierepolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *PVS*, 44. Jg. (2003), H. 2, S. 148 – 173; *Stefan Jahr*, *Career Movements across Parliamentary Levels: The German Case*, in: *Michael Edinger / ders.* (Hrsg.), *Political Careers in Europe – Career Patterns in Multilevel Systems*, Wiesbaden 2008, S. 55 – 75; *Maria Kreiner*, *Amt auf Zeit. Eine explorative Studie zum beruflichen und politischen Verbleib ehemaliger Bundestagsabgeordneter*, in: *ZParl*, 38. Jg. (2007), H. 2, S. 261 – 276; *Martin Reiber*, *Parlamentarier als Beruf – Rekrutierungswege und politische Karrieren am Beispiel des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden 2019.

19 Vgl. *Suzanne Schüttemeyer*, *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 – 1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen / Wiesbaden 1998, S. 337 – 368, S. 340.

Trotz der fortschreitenden Professionalisierung der Parlamente und der Anforderungen der Wähler an die Leistungen der Abgeordneten ist die Spiegelbildlichkeit von sozialer Zusammensetzung der Bevölkerung und ihrer politischen Vertretung nach wie vor eine verbreitete Wunschvorstellung. Der Blick auf die Alters-, Sozial- und Berufsstruktur des Bundestages zeigt: Parlamentarier sind etwas älter, männlicher, deutlich besser gebildet und weisen viel seltener eine Migrationsgeschichte auf als die Gesamtbevölkerung Deutschlands.²⁰ Und – wie dieser Beitrag nachzeichnet – nimmt die Breite der beruflichen Vorerfahrungen von Abgeordneten zu Gunsten von vor dem Mandatsantritt ausgeübten politiknahen Beschäftigungsverhältnissen ab. Diese Entwicklung nährt die landläufige Wahrnehmung einer für sich abgeschotteten und bürgerfernen „politischen Klasse“. Doch kann aus einem niedrigen Anteil bestimmter Gruppen umstandslos geschlossen werden, dass ihre Interessen keine Berücksichtigung finden? Ein pauschales Urteil wäre unangemessen, da die fehlende oder schrumpfende Präsenz („deskriptive Repräsentation“) von Berufsgruppen wie zum Beispiel Arbeitern oder Landwirten keineswegs, wie die vergangenen Jahrzehnte belegen, bedeuten muss, dass sie auch zu entsprechenden Verwerfungen in den Politikergebnissen („substantielle Repräsentation“) führt. Dies wäre erst der Fall, wenn diese Berufsgruppen bei den Abgeordneten kein Gehör fänden und deshalb im Bundestag keine Stimme hätten. Beispielsweise im Jahr 2025 beschlossene Maßnahmen, wie die Anhebung des Mindestlohns für vollzeit-, teilzeit- und geringfügig Beschäftigte²¹ sowie der Bürokratieabbau für landwirtschaftliche Betriebe²² lassen erkennen, dass auch die Interessen von kaum im Bundestag präsenten Berufsgruppen Berücksichtigung finden. Dies zeigt, dass Befunde zu den biografischen Prägungen parlamentarischer Akteure mit dem konkreten Handeln – also deskriptive und substantielle Aspekte politischer Repräsentation – gemeinsam betrachtet werden müssen. Nicht von der Hand zu weisen ist jedoch auch, dass soziale Proportionalität als ein wichtiger Faktor für das Gefühl angesehen wird, vertreten zu werden. „Der Grad der Präsenz von bestimmten Sozialgruppen unter den Abgeordneten“, sei jedenfalls „für das subjektive Empfinden der Bevölkerung, ihr Vertretenheitsgefühl, durchaus von Bedeutung“²³.

Mit Blick auf die Entwicklungen der Berufsstruktur ist eine weitere plausible Erklärung der Befunde unbedingt zu erwähnen: Neben dem aus Berufsausbildung und Vorberufen erworbenen Fachwissen müssen Abgeordnete bei der Mandatsausübung auch über organi-

- 20 Die hier vorgelegte Erhebung offenbart einen überdurchschnittlichen Akademiker-Anteil unter den Bundestagsabgeordneten von 82,2 Prozent (im Vergleich zur Bevölkerung von rund 34 Prozent, vgl. OECD, Bildung auf einen Blick 2025, OECD-Indikatoren, Bielefeld 2025, S. 75). Grundlegend siehe *Sven T. Sieffken / Alexander Kühne*, Die parlamentarische Repräsentation als anspruchsvolle Regierungsform – überholt oder doch unverzichtbar für die Zukunft?, in: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik (GWP), 70. Jg. (2021), H. 2, S. 245 – 256, S. 250 ff.
- 21 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2026. Bundesarbeitsministerin Bärbel Bas begrüßt gemeinsamen Vorschlag und kündigt rasche Umsetzung an, <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2025/anhebung-gesetzlicher-mindestlohn-zum-1-1-2026.html> (Abruf am 27. Januar 2025).
- 22 Vgl. Deutscher Bundestag, Novelle des Agrarstatistikgesetzes beschlossen, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw45-de-agrarstatistikgesetz-1116794> (Abruf am 27. Januar 2025).
- 23 *Hilke Rebenstorf / Bernhard Wefels*, Wie wünschen sich die Wähler ihre Abgeordneten? Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage zum Problem der sozialen Repräsentativität des Deutschen Bundestages, in: ZParl, 20. Jg. (1989), H. 3, S. 408 – 424, S. 416, S. 423.

satorisches und vor allem politisches Wissen verfügen.²⁴ Diese besonders herauszuhebende Dimension, die *Donald D. Searing* als Kenntnisse über „rules of the game“²⁵ beschreibt, beinhaltet beispielsweise das Wissen um politische Positionen und Verfahren sowie deren strategische Nutzbarkeit, das Wissen sowohl um die Bildung von Koalitionen und Allianzen als auch um die Regeln politischer Konfliktaustragung und Konsensbildung.²⁶ Das in Parlamenten allgemein relevante und notwendige Know-how ist jedoch weder umfassend explizit noch kodifiziert; Bundestagsabgeordnete lernen es in aller Regel auf kommunaler oder landespolitischer Ebene, in den Parteien oder nach dem Mandatsantritt in den Fraktionen.²⁷ So ist nachvollziehbar, dass eine stetig wachsende Zahl der Parlamentarier vor dem Eintritt in den Bundestag Angestellte von politischen und gesellschaftlichen Organisationen waren, da sie damit die erforderlichen sachpolitischen und prozeduralen Kompetenzen bereits mitbringen.

24 Vgl. *Ulrich Sarcinelli*, Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System, Wiesbaden 2011, S. 131.

25 *Donald D. Searing*, Westminster's World. Understanding Political Roles, London 1994, S. 372.

26 Vgl. *Jenni Brichzin*, Politische Arbeit in Parlamenten – Eine ethnografische Studie zur kulturellen Produktion im politischen Feld, Baden-Baden 2016, S. 31.

27 Siehe *Suzanne S. Schüttemeyer*, a.a.O. (Fn. 19), S. 332 f.; *Marion Reiser*, Abgehoben und entkoppelt? Abgeordnete zwischen öffentlicher Kritik und Professionalisierungslogik, in: *Jenni Brichzin / Damien Krichevsky / Leopold Ringel / Jan Schank* (Hrsg.), Soziologie der Parlamente. Neue Wege der politischen Institutionenforschung, Wiesbaden 2018, S. 111 – 134, S. 113 ff.

Interessenvermittlung in den Ausschüssen des 19. Deutschen Bundestages (2017 bis 2021): Interessenartikulation in Zeiten von Normalität und Pandemie

Niclas Hüttemann und Eric Linhart*

Politische Prozesse in parlamentarischen Demokratien sind ohne das Wirken von Interessengruppen kaum zu verstehen. Als zivilgesellschaftliche Akteure mit spezifischen Interessen verfolgen sie das Ziel, politische Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar in ihrem Sinne zu beeinflussen. Hinsichtlich der direkten Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger gelten die Bundesministerien und der Bundestag – dort insbesondere dessen Ausschüsse – als die wichtigsten Adressaten von Lobbying.¹ Entsprechend ist in den letzten Jahrzehnten das Agieren von Interessengruppen im Bundestag vermehrt wissenschaftlich untersucht worden.² Wir selbst haben in früheren Arbeiten dazu beigetragen, die Mitwirkung von Interessengruppen in den Bundestagsausschüssen der 17. und 18. Wahlperiode (2009 bis 2013 bzw. 2013 bis 2017) zu dokumentieren.³

* Wir danken *Julian Cyron* und *Sebastian Niklas Schimmel*, die uns im Rahmen der Datensammlung der Tagesordnungen der Ausschüsse wertvolle Unterstützung geleistet haben. Ebenfalls danken wir den unterschiedlichen Ausschusssekretariaten, die uns bei offenen Fragen zu Tagesordnungen stets Auskunft gegeben haben. Schließlich gilt unser Dank der ZParl-Redaktion für die kritische Durchsicht unseres Beitrags und wertvolle Verbesserungshinweise.

- 1 Vgl. *Martin Sebaldt*, Verbände und Demokratie. Funktionen bundesdeutscher Interessengruppen in Theorie und Praxis, in: *APuZ*, 47. Jg. (1997), H. 36/37, S. 27 – 37; *Thomas von Winter / Julia von Blumenthal* (Hrsg.), Interessengruppen und Parlamente, Wiesbaden 2014.
- 2 Vgl. *James P. Cross / Rainer Eising / Henrik Hermansson / Florian Spohr*, Business interests, public interests, and experts in parliamentary committees: Their impact on legislative amendments in the German Bundestag, in: *West European Politics*, 44. Jg. (2021), H. 2, S. 354 – 377; *Klaus von Beyme*, Interest groups in parliamentary decisions in the German Bundestag, in: *Government and Opposition*, 33. Jg. (1998), H. 1, S. 38 – 55; *Heike Klüver*, Interest groups in the German Bundestag: Exploring the issue linkage between citizens and interest groups, in: *German Politics*, 24. Jg. (2015), H. 2, S. 137 – 153; *Thomas von Winter*, Zugang- und Einflusschancen von Interessengruppen in der Gesundheitspolitik, in: *ZParl*, 55. Jg. (2024), H. 4, S. 883 – 903; zur Rolle von Interessengruppen in Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen innerhalb der Bundestagsausschüsse siehe auch *Manfred Mai*, Arbeitsgruppen und Arbeitskreise der Parlamentsfraktionen, in: *ZParl*, 53. Jg. (2022), H. 4, S. 747 – 756, S. 756. Zur Rolle etwa kommunaler Spitzenverbände siehe etwa *Jonas Bernhard / Martin Klausch*, Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Bundesgesetzgebung: Eine Analyse der Anhörungspraxis in den Bundesministerien und den Ausschüssen des Deutschen Bundestages (2017–2021), in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 16. Jg. (2024), H. 2, S. 484 – 506; *Jonas Bernhard*, Kommunale Spitzenverbände in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages: Eine Studie zur Messung ihres Lobbyingerfolgs, in: *ZPol*, 36. Jg. (2026), Open access, <https://doi.org/10.1007/s41358-026-00449-w>.
- 3 Vgl. *Anna-Katharina Dhungel / Eric Linhart*, Interessenvermittlung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, in: *ZParl*, 45. Jg. (2014), H. 4, S. 743 – 762; *Niclas Hüttemann / Eric Linhart*, Interessenvermittlung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages. Eine Erweiterung und Fortschreibung für die 18. Wahlperiode (2013 bis 2017), in: *ZParl*, 53. Jg. (2022), H. 3, S. 507 – 526.

Wenngleich derartige Dokumentationen nur einen von vielen Bausteinen der Interessengruppenforschung darstellen, halten wir sie aus verschiedenen Gründen für sehr relevant. Erstens geben sie systematisch Auskunft und schaffen Transparenz darüber, wer in Ausschüssen Gehör findet und wer nicht. Zweitens sind Einladungen zu Ausschusssitzungen zwar nicht gleichbedeutend mit Einflussnahme, aber sie eröffnen anwesenden Lobbygruppen Chancen darauf, die Nicht-Eingeladenen verwehrt bleiben. Drittens ermöglichen die Dokumentationen tiefergehende politikwissenschaftliche Analysen, zum Beispiel zur Frage, ob die Interessenvermittlung in Ausschüssen eher pluralistisch oder korporatistisch organisiert ist (vgl. Abschnitt 1), ob Asymmetrien zwischen unterschiedlichen Interessen vorliegen oder nicht und einiges mehr. Viertens erlaubt der Fokus auf Ausschüsse eine differenzierte Betrachtung sektoraler Politikarenen. Die Ergebnisse bisheriger Dokumentationen legen nahe, dass Interessengruppen in den verschiedenen Ausschüssen in stark unterschiedlichem Maße aktiv sind und sich die Ausschüsse auch systemisch unterscheiden – abhängig von Politikfeld, Konfliktstruktur und institutionellen Gelegenheiten.⁴

Entsprechend ist eine dauerhafte Fortführung dieser Dokumentationen notwendig, um ein kontinuierliches Fundament für derartige Untersuchungen zu schaffen und um Veränderungen im Zeitverlauf identifizieren zu können. Es ist beispielsweise nicht auszuschließen, dass manche Interessengruppen für Ausschüsse als Sachverständige wichtiger werden und häufiger eingeladen werden, während andere an Bedeutung verlieren. Auch veränderte Zuschnitte von Ausschüssen können systemische Veränderungen mit sich bringen, wie etwa der Wechsel des Bereichs Verbraucherschutz vom Landwirtschafts- in den Rechtsausschuss zwischen der 17. und 18. Wahlperiode zeigte.⁵

Auch im 19. Bundestag gab es – bei weitgehender Kontinuität – Veränderungen im Vergleich zu seinen Vorgängern. So wurde der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen neu eingesetzt; der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit ist damit nicht mehr für den Bereich *Bau* zuständig, und der Unterausschuss Kommunales (ehemals Teil des Innenausschusses) wurde hierdurch obsolet.⁶

Ein zentraler Grund für weitere Änderungen speziell in der 19. Wahlperiode war die in der zweiten Hälfte aufkommende Covid-19-Pandemie, die im April 2021 zur Einsetzung neuer Unterausschüsse des Gesundheitsausschusses führte: dem Unterausschuss für Globale Gesundheit und dem Parlamentarischen Begleitgremium Covid-19-Pandemie. Im Bundestag hatte die Pandemie auch Effekte auf die Arbeitsweise der Ausschüsse. So wurde bereits früh die Beschlussfähigkeit von 50 Prozent der Mitglieder auf 25 Prozent reduziert, und die Ausschüsse erhielten die Möglichkeit, Abstimmungen elektronisch und öffentliche Sitzungen digital durchzuführen.⁷ Dass dies Auswirkungen auf die Interessen-

4 Dies stärkt *Theodore J. Lowis* Vermutung, dass nicht nur „politics“ „policy“ beeinflusst, sondern auch umgekehrt; vgl. *ders.*, American business and public policy, case studies and political theory, in: *World Politics*, 16. Jg. (1964), H. 4, S. 677 – 715; *ders.*, Four systems of policy, politics, and choice, in: *Public Administration Review*, 32. Jg. (1972), H. 4, S. 298 – 310.

5 Vgl. *Niclas Hüttemann* / *Eric Linhart*, a.a.O. (Fn. 3), S. 520.

6 Um Verwirrungen zu vermeiden, verwenden wir – wie auch schon in der Vorgängerstudie – den Begriff des Fachausschusses, wenn es sich um die ständigen Bundestagsausschüsse handelt. Sind sowohl die Fachausschüsse als auch die von ihnen einberufenen Unterausschüsse gemeint, sprechen wir allgemein von Ausschüssen.

7 § 126a GO-BT in der damals geltenden Fassung. Vgl. auch *Sven T. Sieffken* / *Sebastian Hünermund*, Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommuni-

vertretung in den Bundestagsausschüssen haben könnte, kann zumindest *ad hoc* nicht ausgeschlossen werden und ist zu überprüfen.

Um neuere Entwicklungen identifizieren zu können – auch, aber natürlich nicht nur mit Blick auf veränderte Strukturen – werden im Folgenden die Dokumentationen für die 19. Wahlperiode (2017 bis 2021) fortgesetzt, ausgewertet und mit den Ergebnissen früherer Dokumentationen verglichen. Zu diesem Zweck wurden die Tagesordnungen von 2.728 Sitzungen der 22 Fachausschüsse und ihrer elf Unterausschüsse der Wahlperiode untersucht. Analog zur Vorgängerstudie erfasst diese Dokumentation nicht nur die Interaktionen von Sachverständigen mit Parlamentariern in öffentlichen Anhörungen, sondern auch jene im Rahmen anderer, in der Regel nicht-öffentlicher Sitzungen.

1. Grundlagen

Die Basis für zahlreiche Arbeiten zur Interessengruppenforschung sind Pluralismus- und Korporatismustheorien. Beide fußen auf dem Grundverständnis, dass Verbände und Interessengruppen elementare Akteure bei der Artikulation von gesellschaftlichen Wünschen und Forderungen sind.⁸ Dies schätzen auch ausdrücklich die Adressaten von Interessenvermittlung: So schildert der Deutsche Bundestag, dass die „Vertretung gesellschaftlicher Interessen gegenüber der Politik, [...] seit jeher ein zentraler Teil des demokratischen Miteinanders [ist]: Demokratie lebt vom Austausch und Ausgleich von Interessen“⁹.

Trotz solcher Gemeinsamkeiten unterscheiden sich Pluralismus und Korporatismus deutlich darin, wie sich die Systeme der Interessenvermittlung gemäß der jeweiligen Theorie im Detail darstellen. Im Pluralismus wird vorrangig der gleiche und faire Zugang unterschiedlicher Interessen, insbesondere zu politischen Entscheidungsträgern, betont. Einer korporatistischen Sichtweise folgend wird ein solcher gleicher Zugang in einem unregulierten, pluralistischen System aber typischerweise nicht realisiert¹⁰, zum Beispiel, weil verschiedene Interessen über unterschiedliche Ressourcen verfügen oder unterschiedlich konfliktfähig sind.¹¹ Um diesen potenziellen Missstand aufzufangen, übernimmt im Korporatismus der Staat eine zentrale – auch lenkende – Funktion, indem er den Zugang organisierter Interessen zur Politik reguliert.¹² Mit einer solchen Regulierung geht notwendigerweise auch eine Einschränkung von Zugängen einher, was zu Anreizen führt, Interessen zu bündeln, gegebenenfalls über Dachorganisationen. Damit ist in korporatistischen

kativen Defiziten, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 14. Jg. (2021), H. 2, S. 392 – 410, S. 397.

- 8 Vgl. *Ernst Fraenkel*, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1979, S. 43 – 46.
- 9 Deutscher Bundestag, *Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung. Bericht der registerführenden Stelle nach § 9 Absatz 1 des Lobbyregistergesetzes über die Führung des Registers im Zeitraum 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2024*, S. 4.
- 10 Vgl. *Philippe C. Schmitter*, *Still the century of corporatism?*, in: *The Review of Politics*, 36. Jg. (1974), H. 1, S. 85 – 131; *Wolfgang Rudzio*, *Organisierte Interessen: Zwischen Pluralismus und Korporatismus*, in: *ders.* (Hrsg.), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2019, S. 49 – 83.
- 11 Vgl. *Mancur Olson*, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge 1965.
- 12 Vgl. *Martin Sebaldt / Alexander Straßner*, *Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden 2004, S. 41 – 45.

Systemen auch eine geringere Anzahl an beteiligten Interessengruppen als in pluralistischen charakteristisch, da in letzteren solche Anreize nicht oder nur in geringerem Maße vorhanden sind.¹³ Daraus ergeben sich zwei Dimensionen, nach denen pluralistische von korporatistischen Systemen unterschieden werden können: die Anzahl an Interessengruppen sowie deren (vorhandene oder nicht vorhandene) aktive Einbindung in politische Prozesse durch den Staat. Diese beiden Dimensionen werden auch der folgenden Analyse zugrunde gelegt.

Unabhängig von Varianzen zwischen Ausschüssen wird Deutschland grundsätzlich als moderat korporatistisch eingeordnet.¹⁴ Entsprechend ist es plausibel, dass institutionelle Regelungen den Zugang von Interessengruppen zu Ausschüssen im Bundestag begrenzen. Für die hier untersuchte 19. Wahlperiode ist – wie in den Vorgängerstudien – die sogenannte Lobbyliste (offiziell: Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände) relevant. Eine Anhörung von Interessen im Bundestag ist nach Anlage 2 GO-BT (Fassung vor dem 1. März 2022) nur den Verbänden gestattet, die sich in der Lobbyliste registriert haben (Anlage 2, Abs. 2 GO-BT a.F.). Eine Eintragung in die Liste stellt jedoch keinen Anspruch auf Anhörung dar (Anlage 2, Abs. 4 GO-BT a.F.). Gleichwohl hatte der damalige Geschäftsordnungsausschuss die Formulierung in Abs. 2 der Anlage 2 zur GO-BT bereits im Schreiben vom 18. Oktober 1979 an den seinerzeitigen Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung weniger strikt ausgelegt und gestand dem Bundestag und seinen Ausschüssen zu, auch nicht registrierte Verbände zur Anhörung zu laden, wenn dies im Interesse des Bundestages ist.¹⁵

Da die Lobbyliste keine Aussagen darüber zulässt, wie umfangreich Politiker mit Interessenvertretern Kontakte pflegen, wurden immer wieder Versuche unternommen, deren Interaktionen transparenter darzustellen. Vor allem gestiegenes gesellschaftliches Interesse in den 2010er Jahren und öffentliche Skandale wie der „Maskenskandal“ während der Covid-19-Pandemie haben letztlich dazu geführt, dass die seinerzeit relativ laxen Praxis, Interessenartikulation gegenüber Politikern zu dokumentieren – insbesondere auch außerhalb des Parlaments – durch strengere Regelungen ersetzt wurden, wie *Sandra Plümer* und *Maximilian Schiffers* eindrucksvoll darlegen.¹⁶

- 13 Vgl. *Mauricio Reichenbachs / Frank Nullmeier*, Korporatismus und Demokratie, in: *Oliver Lembcke / Claudia Ritz / Gary S. Schaal* (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 2: *Empirische Demokratietheorien*, Wiesbaden 2016, S. 79 – 102, S. 91.
- 14 Vgl. *Alan Staroff*, Corporatism in 24 industrial democracies. Meaning and measurement, in: *European Journal of Political Research*, 36. Jg. (1999), H. 2, S. 175 – 205.
- 15 Siehe hierfür konkret die Kommentierung zu § 70 GO-BT von *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner* im Handbuch für die parlamentarische Praxis *Zur rechtlichen Grundlage und der Funktionsweise der Lobbyliste* allgemein, vgl. *Niclas Hüttemann / Eric Linhart*, a.a.O. (Fn. 3), S. 510 – 511.
- 16 Vgl. *Sandra Plümer / Maximilian Schiffers*, Der unerwartete Durchbruch einer Blockade. Policy-Stabilität und -Wandel im Querschnittsbereich der Lobbyregulierung im Vorfeld der Bundestagswahl 2021, in: *Karl-Rudolf Korte / Maximilian Schiffers / Arno von Schuckmann / Sandra Plümer* (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2021*, Wiesbaden 2023. Zu den Skandalen im Vorfeld der Lobbyregister-Einführung siehe auch *Karsten Mause / Andreas Polk*, Lobbyregulierung in Deutschland: eine kritische Bestandsaufnahme, in: *ZfP*, 71. Jg. (2024), H. 3, S. 310 – 328. Für eine generelle Einschätzung zum Lobbyregister siehe *Andreas Polk*, Mehr Transparenz durch das Lobbyregister?, in: *Wirtschaftsdienst*, 101. Jg. (2021), H. 2, S. 121 – 126.

Somit sind Ereignisse der hier untersuchten Wahlperiode mit ursächlich dafür, dass die Lobbyliste 2022 durch ein Lobbyregister ersetzt wurde.¹⁷ Für die vorliegende Dokumentation spielt dieses aber noch keine Rolle, so dass eine transparente Erfassung von Interessengruppen im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess nur für Verbände vorlag, die im Rahmen öffentlicher Anhörungen beteiligt waren.¹⁸

2. Daten

Die vorliegende Dokumentation folgt in ihrer Grundstruktur weitgehend den vorherigen Erhebungen, um die Vergleichbarkeit über die Wahlperioden hinweg zu gewährleisten. Interessenartikulation lässt sich über die Ausschüsse des Deutschen Bundestages grundsätzlich auf zwei Arten messen: erstens durch die traditionellen öffentlichen Anhörungen, die nach § 70 GO-BT dem Zweck dienen, Sachverständige einzuladen, um die Ausschussmitglieder mit Expertise zu unterstützen und bei Fragen der gesetzlichen Ausgestaltung zu beraten.¹⁹ Diese Form der Interaktion folgt klaren, in der Geschäftsordnung benannten Regeln. Neben den oben bereits beschriebenen Regularien mit Blick auf die Lobbyliste ist auch ein Wortprotokoll zu führen und zu veröffentlichen (§ 73 GO-BT). Zudem können 25 Prozent der Ausschussmitglieder bei überwiesenen Gesetzesvorlagen eine öffentliche Anhörung verlangen, die dann innerhalb von zehn Sitzungswochen durchgeführt werden muss.²⁰

Neben den öffentlichen Anhörungen gibt es zweitens reguläre Ausschusssitzungen, die gemäß § 69 Abs. 2 GO-BT grundsätzlich nicht öffentlich tagen. Auch hier können Interessengruppen auftreten; für diese Form der Interaktion gelten Regeln der Lobbyliste allerdings nicht, und auch eine Veröffentlichung von Protokollen oder die Öffnung der Sitzung für interessierte Bürger sind nicht notwendig.²¹ Dennoch können auch reguläre

- 17 Ein solches Fehlen wurde in der Literatur zum Lobbyregister bereits vor Verabschiedung ange-mahnt, vgl. dazu *Andreas Polk*, a.a.O. (Fn. 16). Zur Einordnung des legislativen Fußabdruckes siehe auch *Karsten Mause / Andreas Polk*, a.a.O. (Fn. 16), S. 321 – 323.
- 18 Die inzwischen nicht mehr gültige Fassung der Verbändeliste wurde auf der Internetpräsenz des Bundestages archiviert und kann über den folgenden Link aufgerufen werden (Stand: 20. Februar 2026): <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste>. Die dort aufgeführte amtliche Fassung vom Juli 2021 enthält 2.297 Akteure. Die nichtamtliche Fassung der Verbändeliste und die letzte im Parlamentsarchiv archivierte Version vom 13. Dezember 2021 führt 2.238 Akteure.
- 19 Vgl. *Sven T. Siefken / Suzanne S. Schüttemeyer*, *The German Bundestag and external expertise: Policy-orientation as counterweight to deparliamentarisation?*, in: *Klaus Schubert / Sonja Blum* (Hrsg.), *Policy analysis in Germany*, Bristol 2013, S. 161 – 180, S. 170 f. Eine überaus umfangreiche empirische Betrachtung der Funktionsweise der öffentlichen Anhörungen im Bundestag findet sich bei *Sebastian Hühnermund*, *Öffentliche Anhörungen im Deutschen Bundestag*. Eine empirische Untersuchung ihrer Funktionen im politischen Prozess, Baden-Baden 2024.
- 20 Durch die Veränderungen in der parlamentarischen Arbeit während der Covid-19-Pandemie wurde die Geschäftsordnung ferner dahingehend geändert, dass öffentliche Anhörungen auch im Internet übertragen werden müssen. Da diese Änderung erst ab dem 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, betrifft sie jedoch noch nicht die öffentlichen Anhörungen dieser Dokumentation, sondern erst den zweiten Teil der 20. Wahlperiode. Vgl. dazu Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, BGBl. I 2022, S. 2598.
- 21 Vgl. *Niclas Hüttemann / Eric Linhart*, a.a.O. (Fn. 3), S. 513. Die fehlende Veröffentlichung von Protokollen stellt eine Herausforderung für die Interessengruppenforschung dar. Zwar lässt sich aus der Anwesenheit bestimmter Vertreter schließen, dass diese grundsätzlich die

Sitzungen vollständig oder punktuell für die Öffentlichkeit geöffnet werden. Durch diese fehlende Institutionalisierung der Interaktionsform unterscheiden sich die Bezeichnungen der Aussprachen je nach Gepflogenheiten der Ausschüsse.

Für die 19. WP haben einzelne Ausschüsse zudem „unaufgeforderte Stellungnahmen“ dokumentiert, also Eingaben von Sachverständigen, die nicht explizit von den Ausschüssen angefragt wurden. Es handelt sich hierbei um insgesamt 140 Stellungnahmen in 46 Sitzungen von vier Ausschüssen, die insgesamt 1,7 Prozent sämtlicher abgegebener Stellungnahmen betreffen.²² Im online verfügbaren Anhang²³ können diese Stellungnahmen und die dazugehörigen Akteure aufgerufen werden. In die folgende Dokumentation und die entsprechenden Auswertungen sind die unaufgeforderten Stellungnahmen allerdings nicht aufgenommen worden. Dies erfolgt erstens aus Gründen der Vergleichbarkeit mit vorherigen Dokumentationen. Zweitens folgt eine unaufgeforderte Stellungnahme nicht der korporatistischen Logik, wonach gewählte Abgeordnete nach festgelegten Kriterien Sachverständige einladen und deren Argumente anhören. Weder kann garantiert werden, dass unaufgeforderte Stellungnahmen alle Ausschussmitglieder erreichen, noch dass diese Stellungnahmen gleichberechtigt mit eingeladenen Stellungnahmen zur Kenntnis genommen werden. Drittens schließlich folgt die Ausweisung von unaufgeforderten Stellungnahmen nicht einer systematischen, die Ausschüsse übergreifenden Dokumentation. So haben lediglich vier Ausschüsse solche Stellungnahmen aufgeführt; 85 Prozent der als „unaufgefordert“ dokumentierten Stellungnahmen kamen aus nur einem Ausschuss.²⁴

Die Dokumentation von regulären Tagesordnungen der Ausschüsse findet nicht wie bei Sitzungen des Plenums über das Dokumentations- und Informationssystem (DIP) des Bundestages statt, sondern über die Webauftritte der Ausschüsse. Für die Vollständigkeit der dort hinterlegten Dokumente sind die Ausschusssekretariate zuständig. Im Falle von Ausschusssitzungen vergangener Wahlperioden bietet der Bundestag über das eigene Webarchiv die Möglichkeit, Sitzungsprotokolle aufzurufen und herunterzuladen. Wie in der Vorgängerstudie wurden im Falle von fehlenden Dokumenten oder bei Unklarheiten (wie etwa einer fehlerhaften Reihenfolge der Sitzungen) die Ausschusssekretariate kontaktiert und die nachgereichten Dokumente entsprechend aufgenommen.

3. Einbindung von Sachverständigen und Verbandsdichte

Einen Überblick über die Ausschusssitzungen und Interaktionen mit Interessenvertretern bietet Tabelle 1. Wie in den Vorgängerstudien zeigen die einzelnen Spalten die Anzahl an Sitzungen je Ausschuss insgesamt, die Anzahl öffentlicher Sitzungen, die Anzahl an öffentlichen Anhörungen, die Anzahl an Ausschusssitzungen, zu denen Sachverständige

Möglichkeiten hatten, zumindest in einem gewissen Maß ihre Interessen zu artikulieren. Ob sie aber tatsächlich Partikularinteressen äußerten, falls ja, wie sie sich genau zu welchen Themen positionierten und in welchem Umfang sie dies taten, bleibt für die Öffentlichkeit verborgen. Dies ist bei der Interpretation unserer Ergebnisse zu berücksichtigen.

- 22 Dies sind die Ausschüsse Arbeit und Soziales (33 Sitzungen), Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (2), Inneres und Heimat (10) und der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen (1).
- 23 Online verfügbarer Anhang unter www.tu-chemnitz.de/phil/politik/pspi/forschung/daten.php.
- 24 120 der 140 unaufgeforderten Stellungnahmen wurden im Ausschuss für Arbeit und Soziales erfasst.

eingeladen wurden, die Anzahl dieser Sachverständigen sowie die Anzahl ihrer Stellungnahmen. Hieraus lassen sich Indikatoren bilden, die einen ersten Eindruck über die Stärke der Einbindung von Sachverständigen geben und die ebenfalls in Tabelle 1 ausgewiesen werden: der Anteil an Sitzungen mit Sachverständigen, die Anzahl an Sachverständigen pro Sitzung sowie die Anzahl an Stellungnahmen pro Sitzung.

Tabelle 1: Überblick über die Verteilung der Ausschusssitzungen mit Sachverständigen im Deutschen Bundestag (19. Wahlperiode)

	Ausschusssitzungen insgesamt	Anzahl der öffentlichen Sitzungen ^{a)}	Anzahl der öffentlichen Anhörungen	Anzahl der Ausschusssitzungen mit Sachverständigen	Anzahl aller Sachverständigen	Anzahl aller Stellungnahmen	Anteil der Sitzungen mit Sachverständigen (in Prozent)	Sachverständige pro Sitzung	Stellungnahmen pro Sitzung
Arbeit und Soziales	134	57 ^{b)}	59	74	236	598	55,2	1,76	4,46
Auswärtiges	85	4	3	17	31	38	20,0	0,36	0,45
<i>Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung</i>	29	7	6	11	21	34	37,9	0,72	1,17
<i>Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik</i>	29	1	1	23	35	52	79,3	1,21	1,79
<i>Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung^{c)}</i>	36	3	3	12	25	26	33,3	0,69	0,72
<i>Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln</i>	36	29	29	31	49	72	86,1	1,36	2,00
Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	79	8	8	38	77	106	48,1	0,97	1,34
Digitale Agenda	85	11	10	53	88	113	62,4	1,04	1,33
Ernährung und Landwirtschaft	91	18	18	33	138	160	36,3	1,52	1,76
Angelegenheiten der EU	97	10	10	67	110	185	69,1	1,13	1,91
Familie, Senioren, Frauen und Jugend	102	31	31	74	177	305	72,5	1,74	2,99
<i>Kinderkommission</i>	55	33	32	48	115	127	87,3	2,09	2,31
<i>Bürgerschaftliches Engagement</i>	32	23	21	28	83	114	87,5	2,59	3,56
Finanzen ^{d)}	147	68	68	99	347	706	67,3	2,36	4,80

Fortsetzung Tabelle 1									
Gesundheit ^{e)}	178	76	76	120	689	1827	67,4	3,87	10,26
<i>Globale Gesundheit</i>	33	0	0	23	30	38	69,7	0,91	1,15
<i>Parlamentarisches Begleitgremium Covid-19-Pandemie</i>	26	13	13	13	93	105	50,0	3,58	4,04
Haushalt	106	6	6	20	47	72	18,9	0,44	0,68
<i>Fragen der Europäischen Union</i>	30	0	0	5	5	7	16,7	0,17	0,23
Inneres und Heimat	154	62	62	87	283	493	56,5	1,84	3,20
Kultur und Medien	77	8	8	52	158	209	67,5	2,05	2,71
Menschenrechte und humanitäre Hilfe	88	17	17	45	100	143	51,1	1,14	1,63
Recht und Verbraucherschutz ^{f)}	162	77	76	90	415	648	55,6	2,56	4,00
<i>Europarecht</i>	42	0	0	7	7	9	16,7	0,17	0,21
Sport	77	10	10	60	138	260	77,9	1,79	3,38
Tourismus	73	4	4	35	88	139	47,9	1,21	1,90
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	123	50	47	60	255	391	48,8	2,07	3,18
Verkehr und digitale Infrastruktur	118	25	24	38	137	220	32,2	1,16	1,86
Verteidigung	98	6	6	17	37	52	17,3	0,38	0,53
Wirtschaft und Energie	127	37	37	52	238	366	40,9	1,87	2,88
<i>Regionale Wirtschaftspolitik und ERP-Wirtschaftspläne</i>	12	0	0	2	3	3	16,7	0,25	0,25
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	82	4	4	64	124	205	78,0	1,51	2,50
Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen	85	17	17	32	105	158	37,6	1,24	1,86
Gesamt	2.728	715	706	1.430	3.426 ^{h)}	7.981	52,4	1,26	2,93
Minimum ^{g)}	73	4	3	17	31	38	17,3	0,36	0,45
Maximum ^{g)}	178	77	76	120	689	1827	78,0	3,87	10,26
Mittelwert ^{g)}	107,6	27,5	27,3	55,8	182,6	336,1	–	–	–
Anmerkung: Kursiv gesetzte Ausschüsse sind Unterausschüsse.									
a) Öffentliche Anhörungen und sonstige öffentliche Sitzungen.									
b) Die 75. und 76. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales sollten ursprünglich als öffentliche Anhörung stattfinden. Pandemiebedingt war dies nicht möglich, so dass die Sachverständigen zu einer									

Fortsetzung Tabelle 1

„Anhörung im schriftlichen Verfahren“ aufgefordert wurden. Aus diesem Grund ist die Anzahl von Sitzungen mit öffentlichen Anhörungen höher als die tatsächliche Anzahl von öffentlichen Sitzungen.

^{c)} Im Unterausschuss für Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung entfiel die 33. Sitzung; die Zählweise des Ausschusses überspringt diese Sitzung, so dass die letzte Ausschusssitzung formal die 37. ist.

^{d)} Im Ausschuss für Finanzen entfielen die 111. und die 119. Sitzung; die Zählweise des Ausschusses überspringt diese Sitzungen, so dass die letzte Ausschusssitzung formal die 149. ist.

^{e)} Im Ausschuss für Gesundheit entfielen die 5., 126., 156., 158., 159. und 178. Sitzung; die Zählweise des Ausschusses überspringt diese Sitzungen, so dass die letzte Ausschusssitzung formal die 184. ist. Im Unterausschuss Globale Gesundheit entfielen die 3. und 26. Sitzung.

^{f)} Im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz entfiel die 87. Sitzung; die Zählweise des Ausschusses überspringt diese Sitzung, so dass die letzte Ausschusssitzung formal die 163. ist. Im Unterausschuss Europarecht entfiel die 34. Sitzung.

^{g)} Die Werte beziehen sich ausschließlich auf die Fachausschüsse, nicht auf Unterausschüsse.

^{h)} Der Wert weicht von der Spaltensumme 4.484 ab, da zahlreiche Sachverständige in mehreren Ausschüssen Stellungnahmen abgegeben haben. Der Wert in der Tabelle ist um diese Mehrfachzählungen bereinigt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Die Anteile an Sitzungen mit Sachverständigen variieren zwischen 17,3 und 78,0 Prozent bei einem Gesamtwert von 52,4 Prozent. Die höchsten Anteile von über 70 Prozent sind in den Fachausschüssen für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, für Sport sowie für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu finden. Eine Reihe weiterer Fachausschüsse weist Werte über 60 Prozent auf, eine gute Anzahl an Unterausschüssen sogar Werte über 80 Prozent (Bürgerschaftliches Engagement, Kinderkommission, Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln). Am anderen Ende der Skala stehen drei Fachausschüsse (Verteidigung, Haushalt, Auswärtiges) und drei Unterausschüsse (Fragen der Europäischen Union, Europarecht, Regionale Wirtschaftspolitik und ERP-Wirtschaftspläne) mit Anteilen von 20 Prozent oder weniger.

Der Anteil an Sitzungen mit Sachverständigen liegt dabei insgesamt über dem Wert der 18. Wahlperiode (47,4 Prozent). Während sich dieser Trend auch bei vielen Ausschüssen im Einzelnen im Vergleich zur Vorgängerperiode findet, ist teilweise dieses Phänomen auch auf veränderte Zuschnitte und neue Ausschüsse zurückzuführen. Beispielsweise gab es den Unterausschuss Kommunales – in der 18. Wahlperiode ein Unterausschuss ohne Sachverständige – in der 19. Wahlperiode nicht mehr. Die beiden neuen Unterausschüsse Globale Gesundheit und das Parlamentarische Begleitgremium der Covid-19-Pandemie haben mit 69,7 beziehungsweise 50,0 Prozent dafür relativ häufig Sitzungen mit Sachverständigen durchgeführt.

Große Spannweiten sind auch erkennbar mit Blick auf die durchschnittliche Anzahl an Sachverständigen pro Sitzung, die zwischen 0,36 und 3,87 (gesamt: 1,26) variiert. Hohe Werte finden sich hier vor allem bei den Fachausschüssen für Gesundheit und für Recht und Verbraucherschutz sowie beim Begleitgremium Covid-19-Pandemie und dem Unterausschuss für Bürgerliches Engagement. Niedrige Werte sind beim Auswärtigen Ausschuss, dem Haushaltsausschuss und dem Verteidigungsausschuss festzustellen sowie bei einigen Unterausschüssen, vor allem solchen, die diesen Fachausschüssen zugeordnet sind. Mit 1,26 zeigt die durchschnittliche Anzahl an Sachverständigen pro Sitzung im Vergleich zur 18. Wahlperiode mit 1,18 ebenfalls eine Zunahme.

Ähnliches gilt für die durchschnittliche Anzahl an Stellungnahmen pro Sitzung: Auch sie schwankt deutlich zwischen den Ausschüssen (zwischen 0,45 und 10,26 bei einem Gesamtwert von 2,93) und ist im Vergleich zur 18. Wahlperiode (2,51) angestiegen. Beim Blick auf die Ausschüsse mit den meisten Stellungnahmen pro Sitzung sticht der Gesundheitsausschuss hervor, der mit 10,26 einen mehr als doppelt so hohen Wert wie die dann folgenden Ausschüsse aufweist (Finanzen mit 4,80, Arbeit und Soziales mit 4,46, Begleitgremium Covid-19-Pandemie mit 4,04, Recht und Verbraucherschutz mit 4,00). Die niedrigsten Werte findet man erneut beim Auswärtigen Ausschuss, dem Haushaltsausschuss und dem Verteidigungsausschuss sowie in einigen ihrer Unterausschüsse.

Für die beiden zuletzt diskutierten Indikatoren *Anzahl an Sachverständigen* und *Anzahl an Stellungnahmen* fällt zudem auf, dass die genannten Ausschüsse mit besonders hohen und mit besonders niedrigen Werten im Großen und Ganzen dieselben sind. Dies gilt nicht für den Indikator *Anteile an Sitzungen mit Sachverständigen*. Das heißt, aus vielen Sitzungen mit Sachverständigen folgen nicht zwingend viele (verschiedene) Sachverständige mit vielen Stellungnahmen – oder umgekehrt. Schaut man ans andere Ende der Skala auf die Ausschüsse mit den niedrigsten Werten, so stehen hingegen alle drei Indikatoren in Einklang miteinander. Dort, wo geringe Anteile an Sitzungen mit Sachverständigen vorliegen, werden auch nur wenige Sachverständige pro Sitzung eingeladen und geben wenige Stellungnahmen ab.

Für eine tiefergehende Analyse – insbesondere mit Blick auf Interessengruppen im engeren Sinn – ist eine Aufschlüsselung der Sachverständigen nach Typ geboten. Hier unterscheiden wir zwischen Einzelsachverständigen (vor allem Wissenschaftler, ehemalige Politiker, Rechtsanwälte und Journalisten), Verbänden und Vereinen (Interessengruppen im engeren Sinne), Unternehmen, Behörden oder vergleichbaren Institutionen (inklusive Personen, die in behördlicher Funktion auftreten), Instituten und Stiftungen (einschließlich politischer Stiftungen). Der erste Wert jeder Zelle in Tabelle 2 zeigt die Anzahl an Sachverständigen des entsprechenden Typs, die im jeweiligen Ausschuss eingeladen wurden, der zweite Wert die Anzahl an Stellungnahmen der Sachverständigen dieses Typs. Die Werte in Klammern geben die Anteile des Typs an und summieren sich zu 100 Prozent auf. Auch hier bezieht sich der erste Wert auf die Anzahl an Akteuren, der zweite auf die Anzahl an Stellungnahmen.

Tabelle 2: Anzahl der Sachverständigen und deren Stellungnahmen nach Typ (Anteile in Klammern) in Ausschüssen des Deutschen Bundestags (19. Wahlperiode)

	Einzelsachverständige	Verbände und Vereine	Unternehmen	Behörden und ähnliche Institutionen	Institute	Stiftungen
Arbeit und Soziales	98; 146 (40,8; 24,4)	96; 314 (40; 52,5)	10; 7 (4,2; 1,2)	24; 84 (10; 14)	11; 46 (4,6; 7,7)	1; 1 (0,4; 0,2)
Auswärtiges	7; 8 (22,6; 21,1)	2; 3 (6,5; 7,9)	2; 2 (6,5; 5,3)	10; 12 (32,3; 31,6)	9; 11 (29; 28,9)	1; 2 (3,2; 5,3)

Fortsetzung Tabelle 2						
<i>Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung</i>	4; 5 (19; 14,7)	8; 10 (38,1; 29,4)	0; 0 (0; 0)	4; 7 (19; 20,6)	4; 6 (19; 17,6)	1; 6 (4,8; 17,6)
<i>Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik</i>	1; 1 (2,9; 1,9)	6; 8 (17,1; 15,4)	2; 2 (5,7; 3,8)	16; 21 (45,7; 40,4)	5; 15 (14,3; 28,8)	5; 5 (14,3; 9,6)
<i>Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung</i>	8; 8 (32; 30,8)	4; 4 (16; 15,4)	0; 0 (0; 0)	11; 12 (44; 46,2)	2; 2 (8; 7,7)	0; 0 (0; 0)
<i>Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln</i>	7; 7 (14,3; 9,7)	17; 26 (34,7; 36,1)	3; 3 (6,1; 4,2)	8; 8 (16,3; 11,1)	11; 17 (22,4; 23,6)	3; 11 (6,1; 15,3)
Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	21; 22 (24,4; 18,9)	28; 42 (42,2; 45,1)	2; 3 (2,2; 2,5)	9; 21 (12,2; 18,9)	9; 10 (10; 8,2)	8; 8 (8,9; 6,6)
Digitale Agenda	23; 25 (26,1; 22,1)	13; 17 (14,8; 15)	14; 17 (15,9; 15)	36; 51 (40,9; 45,1)	1; 2 (1,1; 1,8)	1; 1 (1,1; 0,9)
Ernährung und Landwirtschaft	71; 74 (51,4; 46,3)	35; 45 (25,4; 28,1)	3; 4 (2,2; 2,5)	20; 25 (14,5; 15,6)	8; 11 (5,8; 6,9)	1; 1 (0,7; 0,6)
Angelegenheiten der EU	29; 43 (26,4; 23,2)	15; 23 (13,6; 12,4)	0; 0 (0; 0)	54; 99 (49,1; 53,5)	10; 16 (9,1; 8,6)	2; 4 (1,8; 2,2)
Familie, Senioren, Frauen und Jugend	51; 56 (28,8; 18,4)	84; 176 (47,5; 57,7)	10; 11 (5,6; 3,6)	17; 31 (9,6; 10,2)	9; 24 (5,1; 7,9)	6; 7 (3,4; 2,3)
<i>Kinderkommission</i>	42; 42 (36,5; 33,1)	53; 59 (46,1; 46,5)	2; 2 (1,7; 1,6)	10; 15 (8,7; 11,8)	6; 7 (5,2; 5,5)	2; 2 (1,7; 1,6)
<i>Bürgerschaftliches Engagement</i>	6; 6 (7,2; 5,3)	40; 50 (48,2; 43,9)	2; 2 (2,4; 1,8)	25; 41 (30,1; 36)	2; 2 (2,4; 1,8)	8; 13 (9,6; 11,4)
Finanzen	106; 160 (30,5; 22,7)	128; 333 (36,9; 47,2)	47; 59 (13,5; 8,4)	43; 110 (12,4; 15,6)	21; 39 (6,1; 5,5)	2; 5 (0,6; 0,7)
Gesundheit	172; 238 (25; 13)	415; 1371 (60,2; 75,0)	26; 61 (3,8; 3,3)	36; 71 (5,2; 3,9)	27; 60 (3,9; 3,3)	13; 26 (1,9; 1,4)
<i>Globale Gesundheit</i>	5; 5 (16,7; 13,2)	13; 17 (43,3; 44,7)	0; 0 (0; 0)	6; 10 (20; 26,3)	4; 4 (13,3; 10,5)	2; 2 (6,7; 5,3)
<i>Parlamentarisches Begleitgremium Covid-19-Pandemie</i>	32; 35 (34,4; 33,3)	40; 45 (43; 42,9)	4; 4 (4,3; 3,8)	9; 9 (9,7; 8,6)	7; 11 (7,5; 10,5)	1; 1 (1,1; 1)
Haushalt	20; 26 (42,6; 36,1)	6; 8 (12,8; 11,1)	0; 0 (0; 0)	14; 26 (29,8; 36,1)	7; 12 (14,9; 16,7)	0; 0 (0; 0)
<i>Fragen der Europäischen Union</i>	0; 0 (0; 0)	0; 0 (0; 0)	0; 0 (0; 0)	5; 7 (100; 100)	0; 0 (0; 0)	0; 0 (0; 0)
Inneres und Heimat	117; 178 (41,3; 36,1)	88; 170 (31,1; 34,5)	12; 13 (4,2; 2,6)	55; 113 (19,4; 22,9)	8; 14 (2,8; 2,8)	3; 5 (1,1; 1)
Kultur und Medien	29; 31 (18,4; 14,8)	58; 80 (36,7; 38,3)	8; 9 (5,1; 4,3)	32; 47 (20,3; 22,5)	5; 5 (3,2; 2,4)	26; 37 (16,5; 17,7)
Menschenrechte und humanitäre Hilfe	34; 41 (34; 28,7)	29; 39 (29; 27,3)	2; 2 (2; 1,4)	27; 46 (27; 32,2)	5; 11 (5; 7,7)	3; 4 (3; 2,8)

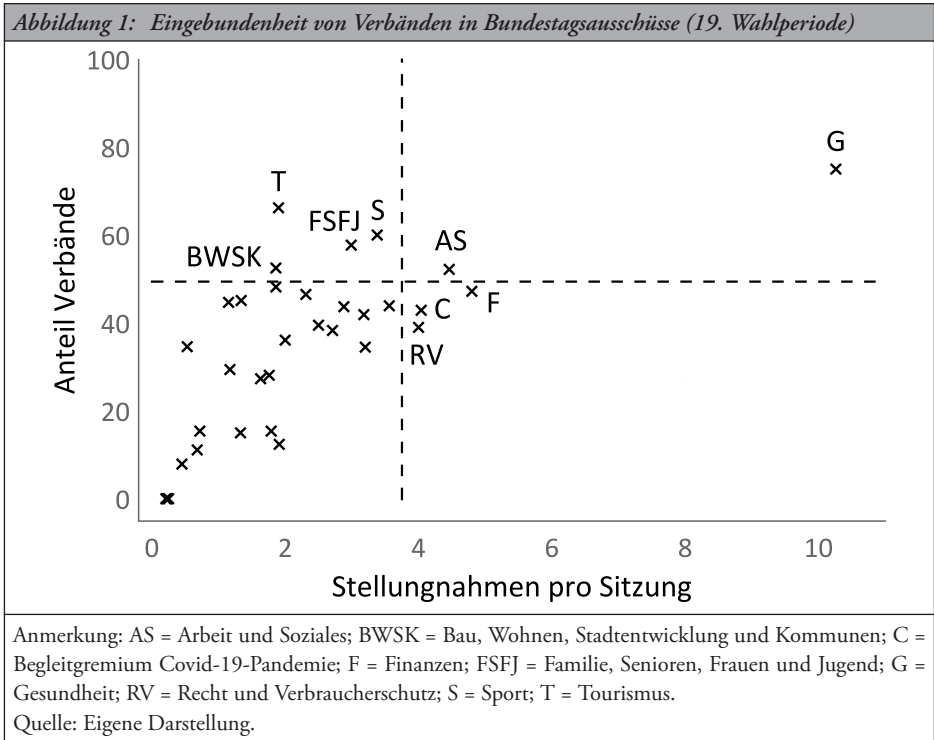
Fortsetzung Tabelle 2						
Recht und Verbraucherschutz	223; 283 (53,7; 43,7)	124; 253 (29,9; 39)	13; 15 (3,1; 2,3)	47; 79 (11,3; 12,2)	6; 16 (1,4; 2,5)	2; 2 (0,5; 0,3)
<i>Europarecht</i>	5; 6 (71,4; 66,7)	0; 0 (0; 0)	0; 0 (0; 0)	2; 3 (28,6; 33,3)	0; 0 (0; 0)	0; 0 (0; 0)
Sport	21; 23 (15,2; 8,8)	64; 156 (46,4; 60)	9; 11 (6,5; 4,2)	33; 43 (23,9; 16,5)	6; 6 (4,3; 2,3)	5; 21 (3,6; 8,1)
Tourismus	6; 6 (6,8; 4,3)	49; 92 (55,7; 66,2)	21; 23 (23,9; 16,5)	12; 18 (13,6; 12,9)	0; 0 (0; 0)	0; 0 (0; 0)
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	89; 100 (34,9; 25,6)	74; 164 (29; 41,9)	30; 35 (11,8; 9)	40; 64 (15,7; 16,4)	17; 20 (6,7; 5,1)	5; 8 (2; 2)
Verkehr und digitale Infrastruktur	36; 42 (26,3; 19,1)	52; 106 (38; 48,2)	26; 39 (19; 17,7)	16; 24 (11,7; 10,9)	7; 9 (5,1; 4,1)	0; 0 (0; 0)
Verteidigung	12; 16 (32,4; 30,8)	12; 18 (32,4; 34,6)	0; 0 (0; 0)	12; 17 (32,4; 32,7)	1; 1 (2,7; 1,9)	0; 0 (0; 0)
Wirtschaft und Energie	69; 84 (29; 23)	79; 160 (33,2; 43,7)	38; 44 (16; 12)	33; 49 (13,9; 13,4)	12; 20 (5; 5,5)	7; 9 (2,9; 2,5)
<i>Regionale Wirtschaftspolitik und ERP-Wirtschaftspläne</i>	0; 0 (0; 0)	0; 0 (0; 0)	2; 2 (66,7; 66,7)	1; 1 (33,3; 33,3)	0; 0 (0; 0)	0; 0 (0; 0)
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	26; 26 (21; 12,7)	51; 81 (41,1; 39,5)	6; 16 (4,8; 7,8)	30; 64 (24,2; 31,2)	6; 10 (4,8; 4,9)	5; 8 (4; 3,9)
Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen	22; 23 (21; 14,6)	44; 83 (41,9; 52,5)	9; 9 (8,6; 5,7)	22; 31 (21; 19,6)	6; 8 (5,7; 5,1)	2; 4 (1,9; 2,5)
Gesamt	1392; 1766 (31,0; 22,1)	1727; 3953 (38,5; 49,5)	303; 395 (6,8; 4,9)	719; 1259 (16,0; 15,8)	232; 415 (5,2; 5,2)	115; 193 (2,6; 2,4)
Minimum ^{a)}	6; 6	2; 3	0; 0	9; 12	0; 0	0; 0
Maximum ^{a)}	223; 283	415; 1371	47; 61	55; 113	27; 60	26; 37
Mittelwert ^{a)}	58; 75	70; 170	13; 17	28; 51	9; 16	4; 7
Anmerkung: Kursiv gesetzte Ausschüsse sind Unterausschüsse.						
^{a)} Die Werte beziehen sich ausschließlich auf die Fachausschüsse, nicht auf Unterausschüsse.						
Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen.						

Hinsichtlich der Anzahl an Sachverständigen bilden Verbände und Vereine (38,5 Prozent) und Einzelsachverständige (31,0 Prozent) die größten Gruppen. Behörden und ähnliche Institutionen werden ebenfalls in nennenswertem Ausmaß eingeladen (16,0 Prozent), während Unternehmen (6,8 Prozent), Institute (5,2 Prozent) und Stiftungen (2,6 Prozent) untergeordnete Rollen spielen. Für die Anzahl an Stellungnahmen sieht das Bild ähnlich aus mit dem Hauptunterschied einer größeren Dominanz von Verbänden und Vereinen (49,5 Prozent), vor allem zulasten von Einzelsachverständigen (22,1 Prozent). Im Vergleich mit der vorherigen Wahlperiode hat sich dieses Muster kaum verändert.²⁵

25 Vgl. Niclas Hüttemann / Eric Linhart, a.a.O. (Fn. 3), S. 517 f.

Der Blick auf die einzelnen Ausschüsse zeigt auch hier große Varianzen. Verbände und Vereine besitzen die größte Übermacht in den Ausschüssen für Gesundheit (60,2 bzw. 75,0 Prozent) und für Tourismus (55,7 bzw. 66,2 Prozent), spielen dagegen in den Unterausschüssen für Fragen der Europäischen Union, für Europarecht sowie für Regionale Wirtschaftspolitik und ERP-Wirtschaftspläne gar keine Rolle. Einzelsachverständige besitzen ihre „Hochburgen“ in den Ausschüssen für Recht und Verbraucherschutz (53,7 bzw. 43,7 Prozent), für Ernährung und Landwirtschaft (51,4 bzw. 46,3 Prozent) sowie insbesondere im Unterausschuss für Europarecht (71,4 bzw. 66,7 Prozent). Behörden und ähnliche Institutionen werden insbesondere in Ausschüssen angehört, in denen im weitesten Sinne außenpolitische Fragen behandelt werden (am häufigsten im Ausschuss für Angelegenheiten der EU; 49,1 bzw. 53,5 Prozent) sowie im Ausschuss für Digitale Agenda (40,9 bzw. 45,1 Prozent). Weitere Typen werden aufgrund kleiner Fallzahlen nicht diskutiert.

Abbildung 1 kontrastiert die beiden Indikatoren „Stellungnahmen von Sachverständigen pro Sitzung“ und „Anteil der Stellungnahmen von Verbänden“, um die unterschiedliche Eingebundenheit von Verbänden und Vereinen in die Arbeit der verschiedenen Bundestagsausschüsse zu visualisieren. Auffällig ist hier der Gesundheitsausschuss, der sich stark von den übrigen Ausschüssen absetzt, insbesondere bezüglich des Indikators „Stellungnahmen von Sachverständigen pro Sitzung“. Dieses Bild zeigte sich bereits bei den Dokumentationen der 17. und der 18. Wahlperiode genau in dieser Form.²⁶ Vor dem



26 Vgl. vor allem ebenda, S. 519.

Hintergrund der Covid-Pandemie könnte man es durchaus für überraschend halten, dass die Muster für den Gesundheitsausschuss konstant blieben.

Leicht über dem Durchschnitt mit Blick auf beide dargestellten Indikatoren liegt ebenfalls der Ausschuss für Arbeit und Soziales. Überdurchschnittlich hohe Werte bezüglich je eines Indikators weisen die Ausschüsse für Finanzen sowie für Recht und Verbraucherschutz sowie das Begleitgremium Covid-19-Pandemie (überdurchschnittlich viele Stellungnahmen durch Sachverständige pro Sitzung) bzw. die Ausschüsse für Tourismus, für Sport, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen (überdurchschnittlich hohe Anteile durch Stellungnahmen von Verbänden) auf. Mit Ausnahme des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen und des Begleitgremiums Covid-19-Pandemie, die beide erst seit der 19. Wahlperiode existieren, sowie des Tourismus-Ausschusses fielen alle genannten Ausschüsse bereits in der 18. Wahlperiode durch leicht exponierte Stellungen auf, was für eine gewisse Konstanz der Einbindung von Interessengruppen in die einzelnen Ausschüsse spricht.

4. Ausdifferenzierung der Mikroverbandssysteme in den einzelnen Ausschüssen

Neben der Einbindung von Interessengruppen ist deren Ausdifferenzierung ein Kernelement für die Charakterisierung von Verbändesystemen. Um diese zunächst deskriptiv einschätzen zu können, zeigt Tabelle 3 diejenigen Verbände und Vereine, die in der 19. Wahlperiode in den einzelnen Ausschüssen die meisten Stellungnahmen abgegeben haben. Die Anzahl der Stellungnahmen findet sich jeweils in Klammern. Dass diese Werte unterschiedlich hoch sind, ist zunächst darauf zurückzuführen, dass in den einzelnen Ausschüssen Verbände und Vereine unterschiedlich stark eingebunden werden (vgl. die Tabellen 1 und 2), und sagt wenig über die Interessengruppenfragmentierung innerhalb der Ausschüsse aus. Hierfür ist ein Vergleich der Werte innerhalb der einzelnen Ausschüsse wichtig.

Tabelle 3: Verbände mit den meisten Stellungnahmen in den einzelnen Bundestagsausschüssen (19. Wahlperiode)

Arbeit und Soziales	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (51), Deutscher Gewerkschaftsbund (51), Zentralverband des Deutschen Handwerks (13), Deutscher Landkreistag (12), Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (12), Deutscher Caritasverband (11)
Auswärtiges	Bundesverband der Deutschen Industrie (2), Stiftung Neue Verantwortung (1)
<i>Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung</i>	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (3)
<i>Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik</i>	Deutsche UNESCO-Kommission (2), Deutscher Akademischer Austauschdienst (2)
<i>Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung</i>	Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffelhhandel (1), Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (1), Human Rights Watch (1), afrique-europe-interact – Netzwerk Fokus Sahel (1)
<i>Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln</i>	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (4), medica mondiale (3), Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (2), Brot für die Welt (2),

<i>Fortsetzung Tabelle 3</i>	
	Jiyan Foundation for Human Rights (2), Konsortium Ziviler Friedensdienst (2)
Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	Deutscher Gewerkschaftsbund (5), Hochschulrektorenkonferenz (5), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (3), Deutsche Forschungsgemeinschaft (2), Deutsches Studentenwerk (2), Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2), Zentralverband des Deutschen Handwerks (2), Freier Zusammenschluss von Student*innenschaften (2)
Digitale Agenda	Stiftung Neue Verantwortung (3), Verband der deutschen Internetwirtschaft (2), Verbraucherzentrale Bundesverband (2)
Ernährung und Landwirtschaft	Deutscher Bauernverband (3), Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure (2), Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels (2), Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft (2), Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (2), Deutscher Tierschutzbund (2), Verbraucherzentrale Bundesverband (2), WWF Deutschland (2), Foodwatch (2)
Angelegenheiten der Europäischen Union	Deutscher Gewerkschaftsbund (6), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2), Stiftung Neue Verantwortung (2)
Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (25), Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (9), Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (7), Zukunftsforum Familie (6), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (5)
<i>Kinderkommission</i>	Deutscher Bundesjugendring (2), Deutscher Hebammenverband (2), Deutsches Kinderhilfswerk (2), Innocence in Danger (2), Kinderfreundliche Kommunen (2), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di (2)
<i>Bürgerschaftliches Engagement</i>	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (5), Deutscher Städte- und Gemeindebund (3), Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (2), Bundesfreiwilligendienst (2), Deutsches Rotes Kreuz (2), Deutsches Zentrum für Altersfragen (2)
Finanzen	Deutsche Steuer-Gewerkschaft (20), Die Deutsche Kreditwirtschaft (17), Bundesverband der Deutschen Industrie (15), Deutscher Steuerberaterverband (14), Deutscher Gewerkschaftsbund (13), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (12), Bundessteuerberaterkammer (10)
Gesundheit	GKV-Spitzenverband (71), Bundesärztekammer (56), Kassenärztliche Bundesvereinigung (46), Deutsche Krankenhausgesellschaft (43), Gemeinsamer Bundesausschuss (28)
<i>Globale Gesundheit</i>	Ärzte ohne Grenzen (3), International Advisory Boards on Global Health (2), Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (2)
<i>Parlamentarisches Begleitremium Covid-19-Pandemie</i>	Bundesverband der Ärztinnen und Ärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes (3), Deutscher Gewerkschaftsbund (2), Deutscher Landkreistag (2), Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (2)
Haushalt	Deutscher Gewerkschaftsbund (2), Deutscher Landkreistag (2), Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (1), Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (1), Deutscher Städte- und Gemeindebund (1), Deutscher Städtetag (1)
<i>Fragen der Europäischen Union</i>	–

Fortsetzung Tabelle 3	
Inneres und Heimat	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (13), Deutscher Anwaltverein (9), Deutscher Landkreistag (6), Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (5), Deutscher Städte- und Gemeindebund (5)
Kultur und Medien	Deutscher Kulturrat (5), Deutscher Journalisten-Verband (3), Interessengemeinschaft der Städte mit Theatergastspielen (3)
Menschenrechte und humanitäre Hilfe	Amnesty International (4), Centre for Humanitarian Action (3), Gesellschaft für bedrohte Völker (3), Human Rights Watch (3), European Center for Constitutional and Human Rights (2)
Recht und Verbraucherschutz	Deutscher Anwaltverein (33), Deutscher Richterbund (13), Verbraucherzentrale Bundesverband (13), Bundesrechtsanwaltskammer (12), Deutscher Juristinnenbund (11)
<i>Europarecht</i>	–
Sport	Deutscher Olympischer Sportbund (32), Athleten Deutschland (10), Deutscher Behindertensportverband (10), Deutscher Fußball-Bund (10), Special Olympics Deutschland (6)
Tourismus	Deutsche Zentrale für Tourismus (7), Deutscher Reiseverband (5), Verband Internet Reisevertrieb (5), Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (4), Internationaler Bustouristik Verband (4)
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (14), Naturschutzbund Deutschland (NABU) (10), Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) (8), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (7), Bundesverband der Deutschen Industrie (7), Deutsche Umwelthilfe (7)
Verkehr und digitale Infrastruktur	Deutscher Städtetag (11), Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (11), Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V. (5), Verkehrsclub Deutschland (VCD) (5), Allianz pro Schiene (4)
Verteidigung	Stiftung Neue Verantwortung (4), Deutscher Bundeswehrverband (3), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di (2)
Wirtschaft und Energie	Deutscher Industrie- und Handelskammertag (11), Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (8), Deutscher Gewerkschaftsbund (8), IG Metall (8), Verband kommunaler Unternehmen (VKU) (8)
<i>Regionale Wirtschaftspolitik und ERP-Wirtschaftspläne</i>	–
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Brot für die Welt (9), MISEREOR (6), OXFAM (4), Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (4)
Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen	Zentraler Immobilien Ausschuss (6), Deutscher Mieterbund (5), Deutscher Städte- und Gemeindebund (5), Haus & Grund (5)
Anmerkung: Kursiv gesetzte Ausschüsse sind Unterausschüsse. Lesehilfe: In Klammer steht die Anzahl an Stellungnahmen durch die jeweiligen Verbände in den entsprechenden Ausschüssen. Quelle: Eigene Zusammenstellung.	

Auf Basis dieser Werte ergeben sich recht unterschiedliche Strukturen für die einzelnen Ausschüsse. Ein korporatistisch-bipartistisches²⁷ Bild zeigt sich zum Beispiel im Sportaus-

27 In einem bipartistischen System spielen nur zwei Akteure eine nennenswerte Rolle: der Staat selbst und eine Interessengruppe, mit der er im Austausch steht. In einem tripartistischen

schuss, in dem der Deutsche Olympische Sportbund mit Abstand die meisten Stellungnahmen abgibt. In abgeschwächter Form finden sich solche Strukturen auch im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz mit dem Deutschen Anwaltsverein als zentralem Akteur. Ein korporatistisch-tripartistisches Muster findet man – wenig überraschend – im Ausschuss für Arbeit und Soziales, wo sowohl die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände als auch der Deutsche Gewerkschaftsbund häufig eingebunden werden, während die weiteren Interessengruppen deutlich dahinter zurückfallen. Ausschließlich mit Blick auf die Zahlen deutet sich ein solches System auch im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur an, wobei die kodominanten Akteure hier – der Deutsche Städtetag und der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen – ein weniger antagonistisches Verhältnis aufweisen als Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter.

Klassisch pluralistische Strukturen sind dort zu finden, wo solche Dominanzen fehlen. Gleichzeitig ist ein pluralistisches System gekennzeichnet durch eine Vielzahl an Akteuren. Dort, wo nur wenige Interessengruppen überhaupt agieren, wie im Unterausschuss für Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung, würde man wohl eher nicht von einem pluralistischen System sprechen. Beispiele für ein pluralistisches System hingegen sind die Kinderkommission, in der sechs Akteure je zwei Mal und 47 weitere Akteure je einmal eine Stellungnahme abgeben, oder der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, bei dem sich 45 Stellungnahmen auf 35 Interessengruppen verteilen mit maximal drei Stellungnahmen pro Akteur.

Zahlreiche Ausschüsse weisen zudem unterschiedliche Mischformen auf. So gibt es zum Beispiel im Ausschuss für Inneres und Heimat und im Gesundheitsausschuss Akteure, die sich mit Blick auf die Anzahl ihrer Stellungnahmen dort von den anderen abheben (die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände respektive der GKV-Spitzenverband), wo gleichzeitig aber weitere Akteure mit nennenswerter Einbindung vorhanden sind, sodass auch partiell pluralistische Strukturen erkennbar sind.

Um die Fragmentierungen der Verbändesysteme in den einzelnen Ausschüssen systematischer zu untersuchen, weisen wir in Tabelle 4 entsprechende Indikatoren aus. Bei der Wahl der Indikatoren folgen wir erneut den Vorgängerstudien und nutzen als Maße für Fragmentierung *i*) den Anteil an Stellungnahmen des meistbeteiligten Verbands, *ii*) den gemeinsamen Anteil an Stellungnahmen der beiden meistbeteiligten Verbände, *iii*) die Schiefe der Verteilung nach Stellungnahmen und *iv*) die „effektive Verbändeanzahl“. Den letztgenannten Indikator haben wir in Vorgängerstudien in Anlehnung an die effektive Parteienanzahl n_{eff} von Laakso und Taagepera²⁸ entwickelt, wobei statt Parteien Interessengruppen die interessierenden Akteure sind und statt Sitzzahlen die Anzahl an Stellungnahmen in die Berechnung eingehen. Konkret gilt $n_{eff} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n v_i^2}$, wobei n die Anzahl an Verbänden in einem Ausschuss bezeichnet und v_i den Anteil an Stellungnahmen eines Verbandes i .²⁹

Bevor wir die Ergebnisse aus Tabelle 4 interpretieren, ist ein Hinweis vorab wichtig. In der Vorgängerstudie haben wir darauf verzichtet, Werte von Ausschüssen mit zehn oder

System begegnen sich drei Akteure: zwei etwa gleich starke Interessengruppen sowie der Staat. Ein solches System liegt also vor bei einer gemeinsamen Dominanz zweier Interessengruppen.

28 Siehe Markku Laakso / Rein Taagepera, „Effective“ number of parties: A measure with application to West Europe, in: Comparative Political Studies, 12. Jg. (1979), H. 1, S. 3 – 27.

29 Vgl. Anna-Katharina Dhungel / Eric Linhart, a.a.O. (Fn. 3), S. 760 f.

weniger Stellungnahmen durch Verbände und Vereine zu interpretieren. Der Grund hierfür ist, dass bei nur wenigen Stellungnahmen hohe Anteile des meistbeteiligten Verbands bzw. der beiden meistbeteiligten Verbände und niedrige Werte für die Schiefe und die effektive Verbändeanzahl nicht auf eine geringe Fragmentierung hinweisen, sondern eben Folge von nur wenigen Stellungnahmen sind. Erkennbar ist dies in Tabelle 4 vor allem an den Werten für den Auswärtigen Ausschuss. Aus genau diesem Grund interpretieren wir auch hier nur Werte, die auf mehr als zehn Stellungnahmen beruhen.

Tabelle 4: Fragmentierung der Verbändelandschaft nach Ausschüssen (Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode)

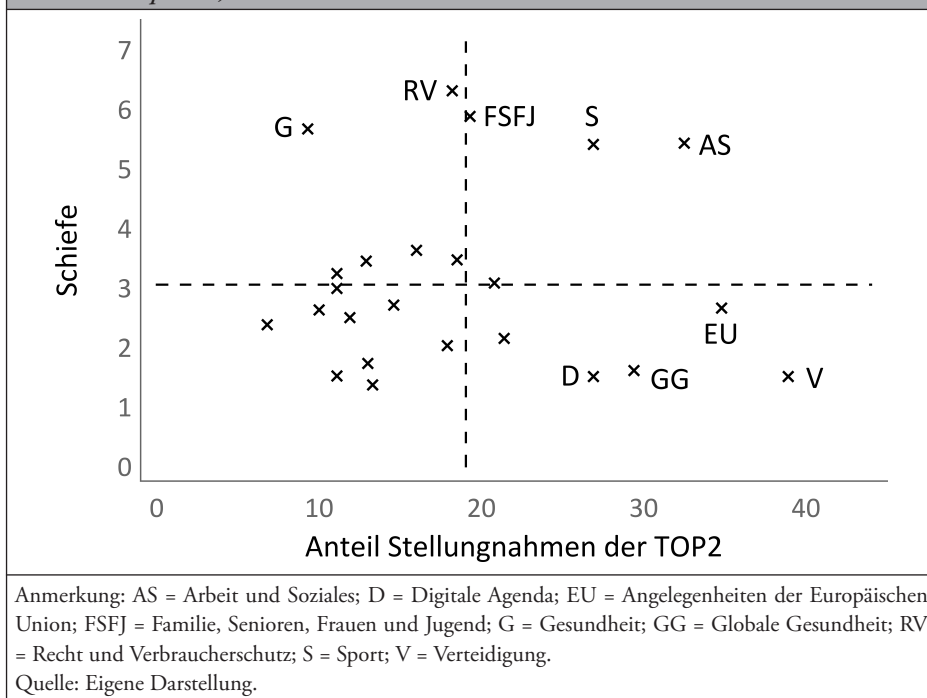
	Anteil Stellungnahmen des meistbeteiligten Verbands	Anteil Stellungnahmen der beiden meistbeteiligten Verbände	Schiefe der Verteilung	Effektive Verbändeanzahl
Arbeit und Soziales	16,2	32,5	5,42	15,46
Auswärtiges	66,7	100,0 ^{a)}	a)	1,80
<i>Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung</i>	30,0	40,0	1,86	6,25
<i>Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik</i>	25,0	50,0	0,54	5,33
<i>Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung</i>	25,0	50,0	0 ^{c)}	4
<i>Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln</i>	15,4	26,9	1,50	13,00
Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	11,9	21,4	2,14	19,60
Digitale Agenda	17,6	29,4	1,60	10,70
Ernährung und Landwirtschaft	6,7	11,1	1,51	30,22
Angelegenheiten der Europäischen Union	26,1	34,8	2,65	8,97
Familie, Senioren, Frauen und Jugend	14,2	19,3	5,87	28,52
<i>Kinderkommission</i>	3,4	6,8	2,37	49,03
<i>Bürgerschaftliches Engagement</i>	10,0	16,0	3,62	29,76
Finanzen	6,0	11,1	2,98	47,86
Gesundheit	5,2	9,3	5,66	81,06
<i>Globale Gesundheit</i>	17,6	29,4	1,60	10,70
<i>Parlamentarisches Begleitgremium Covid-19-Pandemie</i>	6,7	11,1	3,23	35,53

<i>Fortsetzung Tabelle 4</i>				
Haushalt	25,0	50,0	0,54	5,33
<i>Fragen der Europäischen Union</i>	b)	b)	b)	b)
Inneres und Heimat	7,6	12,9	3,44	46,61
Kultur und Medien	6,3	10,0	2,62	45,71
Menschenrechte und humanitäre Hilfe	10,3	17,9	2,02	21,42
Recht und Verbraucherschutz	13,0	18,2	6,30	31,36
<i>Europarecht</i>	b)	b)	b)	b)
Sport	20,5	26,9	5,40	15,86
Tourismus	7,6	13,0	1,72	32,55
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	8,5	14,6	2,70	34,66
Verkehr und digitale Infrastruktur	10,4	20,8	3,07	25,54
Verteidigung	22,2	38,9	1,50	8,53
Wirtschaft und Energie	6,9	11,9	2,49	39,26
<i>Regionale Wirtschaftspolitik und ERP-Wirtschaftspläne</i>	b)	b)	b)	b)
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	11,1	18,5	3,46	28,40
Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen	7,2	13,3	1,36	27,89
Anmerkung: Kursiv gesetzte Ausschüsse sind Unterausschüsse.				
a) In diesem Ausschuss decken die zwei größten Verbände bereits 100 Prozent aller Stellungnahmen ab; es gibt keinen weiteren Verband, der Stellungnahmen abgibt. Die Schiefe ist bei nur zwei Beobachtungen nicht sinnvoll interpretierbar und wird daher nicht ausgewiesen.				
b) In diesem (Unter-)Ausschuss gibt es keine Stellungnahmen durch Verbände.				
c) Streng genommen ist die Schiefe bei exakt gleichen Werten nicht berechenbar, sie geht aber asymptotisch gegen null.				
Quelle: Eigene Berechnungen.				

In den Ausschüssen für Verteidigung, für Angelegenheiten der EU, für Arbeit und Soziales, für Sport, für Digitale Agenda sowie im Unterausschuss für Globale Gesundheit sind die höchsten Anteile des meistbeteiligten Verbands bzw. der beiden meistbeteiligten Verbände zu finden. Obwohl Ausschüsse mit sehr wenigen Stellungnahmen durch Interessengruppen hierbei unberücksichtigt bleiben, ist darauf hinzuweisen, dass auch diese Liste im Wesentlichen Ausschüsse mit nur wenigen Stellungnahmen (zwischen 17 und 25) enthält, was die Ergebnisse teilweise erklärt. Eine Ausnahme stellt der Ausschuss für Arbeit und Soziales (314 Stellungnahmen) dar, für den eine echte Verbändekonzentration im korporatistischen Sinne konstatiert werden kann.

Exakt dieselben Ausschüsse plus der Unterausschuss für Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln zeigen sich bei der Suche nach denjenigen mit den niedrigsten effektiven Verbändeanzahlen. Die Interpretationen für diesen Indikator sind folglich analog. Anders verhält es sich mit den höchsten Schiefe-Werten. Hier finden

Abbildung 2: Fragmentierung der Verbändelandschaft in den Bundestagsausschüssen (19. Wahlperiode)



wir ebenfalls die Ausschüsse für Arbeit und Soziales sowie für Sport, dazu aber die Ausschüsse für Recht und Verbraucherschutz, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und für Gesundheit – also drei weitere der Ausschüsse mit vielen Stellungnahmen durch Verbände und Vereine.

Analog zu Abbildung 1 visualisiert Abbildung 2 die Fragmentierung der Mikroverbandssysteme in den einzelnen Bundestagsausschüssen am Beispiel der Indikatoren „Anteil an Stellungnahmen der beiden meistbeteiligten Verbände“ und „Schiefe“. Höhere Werte bedeuten hierbei eine geringere Fragmentierung bzw. höhere Asymmetrie und weisen daher auf korporatistische Strukturen hin. Die gestrichelten Linien zeigen zur Orientierung die arithmetischen Mittel. Ausschüsse mit zehn oder weniger Stellungnahmen durch Verbände oder Vereine sind nicht eingetragen.

Wie sich aus der Diskussion von Tabelle 4 schon angedeutet hat, nehmen die beiden Ausschüsse für Arbeit und Soziales und für Sport insofern eine Sonderrolle ein, als sie gemäß zweier Indikatoren vergleichsweise gering fragmentierte Verbändesysteme aufweisen. Mit Einschränkung gilt dies auch für den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der sich aber nur sehr knapp im rechten oberen Quadranten befindet. Deutlich über dem Durchschnitt liegende Werte bezüglich jeweils eines Indikators ergeben sich für die Ausschüsse für Recht und Verbraucherschutz und für Gesundheit (Schiefe) sowie für Verteidigung, für Angelegenheiten der EU, für Globale Gesundheit sowie für Digitale Agenda (Anteil an Stellungnahmen der beiden meistbeteiligten Verbände).

Anders als für die Eingebundenheit der Verbände (siehe Abbildung 1) zeigt sich für die Fragmentierung eine geringere Konstanz im Vergleich zur 18. Wahlperiode.³⁰ Zwar befanden sich auch damals der Sportausschuss und der Ausschuss für Arbeit und Soziales am klarsten im rechten oberen Quadranten, der Sportausschuss aber mit der deutlich exponierteren Position. Auch stechen für die 19. Wahlperiode Ausschüsse heraus, die bereits in der 18. WP markiert waren (Recht und Verbraucherschutz, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Angelegenheiten der Europäischen Union), die herausgehobene Stellung der übrigen genannten Ausschüsse ist aber neu.³¹ Hingegen tauchen in Abbildung 2 Ausschüsse nicht mehr namentlich auf, die in der Wahlperiode zuvor noch exponierte Stellungen innehatten, insbesondere der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft sowie der damalige Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

5. Weitgehend stabile Muster der Interessenvermittlung

Die Auswertung der 19. Wahlperiode zeigt grundsätzlich eine leichte Zunahme der Sachverständigenkontakte im Vergleich zur vorangegangenen Wahlperiode, ohne dass sich jedoch die grundlegenden Strukturen der Einbindung substanziell verändert hätten. Weder verschiebt sich das Verhältnis der Akteurstypen deutlich, noch lässt sich eine generelle Ausweitung der Beteiligung pro Sitzung feststellen. Insgesamt spricht dies für eine hohe strukturelle Kontinuität.

Wie bereits in den vorherigen Dokumentationen zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Ausschüssen. Umfang der Einbindung, Typenstruktur der Sachverständigen sowie Fragmentierung der Verbändelandschaften variieren dabei erheblich. Ein einheitliches Muster für den Bundestag insgesamt lässt sich deshalb nicht identifizieren. Vielmehr bestätigen unsere Ergebnisse die sektorale Differenzierung parlamentarischer Arenen. Typologisch finden sich, je nach Ausschuss, pluralistische, korporatistische oder hybride Strukturen. In einzelnen Ausschüssen lassen sich weiterhin Konzentrationstendenzen beobachten, während andere durch eine hohe effektive Verbändeanzahl und geringe Dominanz einzelner Akteure gekennzeichnet sind. Wichtig ist ebenfalls, dass die beiden hier genutzten Dimensionen von Verbändesystemen – die aktive Einbindung von Interessengruppen durch staatliche Akteure einerseits und die Fragmentierung der Verbändelandschaft andererseits – nicht zwingend Hand in Hand gehen. Zwar finden sich Ausschüsse, die sich mit Blick auf beide Dimensionen eher als pluralistisch oder eher als korporatistisch einordnen lassen, es gibt aber auch Ausschüsse, die bezüglich der einen Dimension ein (eher) pluralistisches Bild abgeben, mit Blick auf die andere ein (eher) korporatistisches. Insgesamt bestätigt die 19. Wahlperiode somit das Bild eines Bundestages, der kein homogenes Verbändesystem aufweist, sondern politikfeldspezifisch unterschiedlich strukturierte Mikroarenen bietet.

Die institutionellen Veränderungen der Wahlperiode, wie etwa die neuen Ausschussschnitte, haben an dieser Grundstruktur wenig geändert. Auch die Covid-19-Pandemie, die sowohl die Gesellschaft als auch die Arbeitsweise im Bundestag beträchtlich beein-

30 Vgl. Niclas Hüttemann / Eric Linhart, a.a.O. (Fn. 3), S. 525.

31 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Gesundheits- und der Verteidigungsausschuss in der 17. Wahlperiode als gering fragmentiert aufgefallen sind, vgl. Anna-Katharina Dhungel / Eric Linhart, a.a.O. (Fn. 3), S. 761.

flusst hat, führte nicht zu einer grundlegenden Reorganisation der Interessenvermittlung. Vielmehr erweisen sich die zentralen Muster als weitgehend stabil. Selbst in besonders betroffenen Politikfeldern, in denen neue Unterausschüsse gegründet wurden, zeigen sich eher Verstetigungen bestehender Strukturen als konkrete Brüche.

Diese weitgehende Stabilität lässt sich auch daran erkennen, dass in der zweiten Hälfte der Wahlperiode keine grundlegend andere Dynamik als in der ersten Hälfte herrscht. Einen maßgeblichen Einfluss durch die Pandemie findet man hingegen bei der Einführung des verbindlichen Lobbyregisters, wobei dies weniger pandemisch bedingt war, sondern indirekt im Zuge des Maskenskandals forciert wurde.³²

Mit dem Inkrafttreten des Lobbyregisters zu Beginn der 20. Wahlperiode steht künftig eine zusätzliche umfangreiche Datengrundlage zur Verfügung. Diese eröffnet weiterführende Analysemöglichkeiten, etwa zur Verknüpfung von Ausschuss- und Registerdaten oder zur systematischen Überprüfung eventueller Diskrepanzen zwischen tatsächlich eingeladenen Akteuren mit den Einträgen im Lobbyregister. An der Notwendigkeit der empirischen Erfassung der Sachverständigen in den Ausschüssen des Bundestages durch Folgestudien ändert dies jedoch nichts. Zwar bietet das Lobbyregister grundsätzlich mehr Transparenz, welche Mikroverbandsstrukturen die einzelnen Bundestagsausschüsse aufweisen; diese gehen allerdings auch aus dem Lobbyregister nicht direkt hervor. Daher wird es auch in Zukunft notwendig sein, die Interaktionen zwischen Interessengruppen und Ausschüssen systematisch zu erfassen, um etwaige Veränderungen erkennen zu können.

32 Vgl. *Sandra Plümer / Maximilian Schiffers*, a.a.O. (Fn. 16), S. 624.

„Gender-Wahn“ und „Gender-Firlefanz“? Politische Kommunikation der AfD im Deutschen Bundestag zur Gleichstellung der Geschlechter

Leonie Eckl

Insbesondere seit dem Einzug der Alternative für Deutschland (AfD) in den Deutschen Bundestag 2017 nehmen Parlamentarier selbst vermehrt Bezug auf einen verrohter und beleidigender werdenden Ton in Plenardebatten. Der ehemaligen Bundestagspräsidentin *Bärbel Bas* zufolge ist demnach die Sprache „aggressiver geworden, sie ist diskriminierender geworden gegenüber den Abgeordneten selbst“¹. Diese Wahrnehmung stützen auch wissenschaftliche Beobachter², die einen deutlich negativeren Kommunikationsstil in Plenardebatten nach dem Einzug der AfD in den Bundestag feststellten. Zudem gilt der Anteil inziviler, also beispielsweise beleidigender oder gegen Höflichkeitsregeln verstoßender Aussagen bei Mitgliedern der AfD-Fraktion als erhöht. Auf welche Art AfD-Politiker politische Aussagen in Diskussionen formulieren, stellt einen bedeutsamen Mobilisierungsfaktor dar und prägt die Diskussionskultur.³ Dabei hat der Kommunikationsstil einer Debatte im Parlament auch Auswirkungen auf Demokratie und Gesellschaft.⁴

Gleichstellungspolitik und Geschlechtergerechtigkeit sind Themen, bei denen sich ein aggressiver und diskriminierender Ton bei AfD-Abgeordneten besonders deutlich zeigt. Provokante Wortmeldungen wie „Meine Damen, nicht der alte weiße Mann ist der Feind der Frauen im 21. Jahrhundert. Es ist Ihre utopiebesoffene Multikultipolitik [...], deren Folgen für viele Frauen zum realen Albtraum werden“⁵ oder „feministisch-sozialistische[r] Sumpf“⁶ in Debatten zur Thematik der Geschlechtergleichstellung sind keine Einzelfälle. Geschlechterpolitik hat sich in den letzten Jahren neben der Migrationspolitik zu einem Kern- und Kampftema der Partei entwickelt⁷, wobei sie durch anti-feministische Positionen und die Konstruktion eines Bedrohungsszenarios für die Gesellschaft auffällt.⁸

- 1 *Felix Kessler*, Abwertende Zwischenrufe: Bundestagspräsidentin beklagt Sexismus im Plenarsaal, in: Spiegel online vom 20. Dezember 2024, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/baerbel-bas-bundestagspraesidentin-beklagt-sexismus-im-plenarsaal-zwischenrufe-und-rauer-ton-a-091b45a9-3141-4602-b6cc-9af7162de4be> (Abruf am 4. Juni 2025).
- 2 Vgl. etwa *Marcus Maurer* / *Pablo Jost*, Das Ende der Debattenkultur? Wie die AfD Negativität und Inzivilität in den Bundestag trägt und wie die anderen Parteien darauf reagieren, in: ZfP, 67. Jg. (2020), H. 4, S. 473 – 490, S. 485.
- 3 Vgl. *Wolfgang Schroeder* / *Bernhard Weßels* / *Christian Neusser* / *Alexander Berzel*, Parlamentarische Praxis der AfD in deutschen Landesparlamenten, in: WZB Discussion Paper, SP V (2017), H. 102, S. 41 – 43.
- 4 Vgl. *Vicente Valentim* / *Tobias Widmann*, Does radical-right success make the political debate more negative? Evidence from emotional rhetoric in German state parliaments, in: Political Behavior, 45. Jg. (2021), H. 4, S. 243 – 264.
- 5 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/150, 150. Sitzung, S. 18715 f.
- 6 *Ders.*, Plenarprotokoll 19/211, 211. Sitzung, S. 26632 f.
- 7 Vgl. *Juliane Lang*, Feindbild Feminismus: Familien- und Geschlechterpolitik in der AfD, in: *Stephan Grigat* (Hrsg.), AfD & FPÖ: Antisemitismus, völkischer Nationalismus und Geschlechterbilder, Baden-Baden 2017, S. 61 – 78, S. 61.
- 8 Vgl. *Lynn Berg*, Between anti-feminism and ethnicized sexism: Far-right gender politics in Germany, in: *Maik Fielitz* / *Nick Thurston* (Hrsg.), Post-digital cultures of the far right, Bielefeld 2019, S. 79 – 91, S. 82.

Damit reiht sie sich in eine europäische Bewegung ein, die seit einigen Jahren gegen geschlechtliche und sexuelle Vielfalt oder die Beschäftigung damit mobilisiert und einem konservativen, patriarchalen Umfeld zuzurechnen ist.⁹

Diese Beobachtungen aus den Parlamentsdebatten und dem Forschungsstand machten eine systematische Untersuchung der Frage lohnenswert, inwiefern sich der Kommunikationsstil und die Kommunikationsmethode in Debattenbeiträgen zur Gleichstellung der Geschlechter infolge des Einzugs der AfD in den Deutschen Bundestag verändert hat. Die Bewertung einer Veränderung in der parlamentarischen Kommunikation in den Kategorien Negativität und Inzivilität erfolgt dabei anhand eines Mixed Methods-Ansatzes aus einer quantitativen Sentiment-Analyse und einer qualitativen Inhaltsanalyse eines selbst erhobenen Datensatzes der Bundestagsdebatten zu Geschlechtergleichstellung zwischen 2013 und 2023. Dabei werden weder der interaktive Aspekt der parlamentarischen Kommunikation noch non-verbale Kommunikation berücksichtigt, obwohl sie zweifelsohne Bestandteil parlamentarischer Kommunikation sind.¹⁰

1. Theoretischer Rahmen, Forschungsstand und Erwartungen

Politische Kommunikation ist in allen Prozessschritten von der Entwicklung politischer Interessen bis hin zur Legitimierung letztendlicher politischer Entscheidungen gleichermaßen ein Werkzeug für und ein Bestandteil von Politik.¹¹ Plenardebatten fungieren dabei als „Schaufenster-Diskurse“¹², die sich durch ein hohes Maß an Formalisierung und strategischer Ausrichtung auszeichnen. In ihnen werden die bereits zuvor in Fachgremien ausgehandelten politischen Entscheidungen sowie Positionen der Fraktionen der Öffentlichkeit vermittelt.¹³ Plenardebatten sollen zudem das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit parlamentarischer Verfahren und damit auch in die Stabilität des politischen Systems stärken.¹⁴ Im Vordergrund des kommunikativen Verhaltens steht daher weniger das fachliche Überzeugen der anderen Fraktionen, sondern gegenseitige Abgrenzung, das Darstellen politischer Unterschiede und die Verdeutlichung der Positionen für die Öffentlichkeit.¹⁵ Idealtypisch sollte dies durch eine rationale, sachliche Argumentation gekennzeichnet

9 Vgl. *Gudrun Hentges / Kristina Nottbohm*, Die Verbindung von Antifeminismus und Europakritik: Positionen der Parteien „Alternative für Deutschland“ und „Front National“, in: *Gudrun Hentges / Kristina Nottbohm / Hans-Wolfgang Platzer* (Hrsg.), Europäische Identität in der Krise?, Wiesbaden 2017, S. 167 – 208, S. 168.

10 Vgl. *Annika Geuß*, Das Parlament als Kommunikationsarena: Öffentlichkeitsebenen und Kommunikationsmuster in Plenardebatten des Deutschen Bundestags, Bamberg 2021, S. 144 f.

11 Vgl. *Patrick Danges / Otfried Jarren*, Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: Eine Einführung, Wiesbaden 2022, S. 16.

12 *Teun A. van Dijk*, Subtiler Rassismus in westlichen Parlamenten, in: *Christoph Butterwegge / Siegfried Jäger* (Hrsg.), Rassismus in Europa, Köln 1992, S. 200 – 212, S. 201.

13 Vgl. *Andreas Schäfer*, Zwischen Repräsentation und Diskurs: Zur Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess, Wiesbaden 2017, S. 147 – 149.

14 Vgl. ebenda, S. 95.

15 Vgl. ebenda, S. 149 f, S. 176.

sein.¹⁶ Dementsprechend stellen Probleme in der parlamentarischen Kommunikation gleichzeitig Probleme der parlamentarischen Demokratie dar.¹⁷

In den Plenardebatten sind die Fraktionen die zentralen Akteure. Der Wettbewerb zwischen ihnen prägt die Debatten und somit auch maßgeblich deren Kommunikationsstil.¹⁸ Da politische Kommunikation für den politischen Erfolg oder Misserfolg zentral ist, richten Redner ihre Beiträge in Plenardebatten stark an strategischen Überlegungen und der Außenwirkung ihrer Rede aus.¹⁹ Auch der Dualismus aus Regierungs- und Oppositionsparteien führt zu strategischer Kommunikation in Redebeiträgen.²⁰ Während die Regierung tragende Fraktionen im Bundestag ihre Politik sachlich erklären und begründen müssen, erfordert die Rolle der Oppositionsfraktionen als Beobachter und Kritiker der Regierungsarbeit eine sich deutlich abgrenzende Kommunikationsstrategie.²¹ Gleichzeitig unterliegt parlamentarische Kommunikation sozialen Normen.²² Entsprechend der herausgehobenen und ausgleichenden Rolle von Parlamenten für die Demokratie²³ sollte parlamentarische Kommunikation idealtypisch argumentierend und diskursiv nach der Logik Rede und Gegenrede erfolgen.²⁴ Damit ist nicht ausgeschlossen, dass zwischen den Fraktionen eine „konfrontative Abgrenzungskommunikation“ bzw. ein „Schlagabtausch“²⁵ stattfindet. Die Geschäftsordnung des Bundestags betont jedoch die Zielgerichtetheit und Sachlichkeit der Plenardebatten, wobei besonders Verletzungen der „Ordnung oder [...] Würde des Bundestags“²⁶ inakzeptabel sind.

Als mögliche Maße für den Modus der politischen Kommunikation gelten Tendenz und Inzivilität. Tendenz ist dabei nach *Marcus Maurer* und *Pablo Jost* die „positive oder negative Bewertungsrichtung eines politischen Objekts (z.B. eines Politikers, einer Partei oder einer anderen politischen Institution)“²⁷ in einer Aussage. Relevant ist demnach, ob in einer Aussage andere politische Objekte positiv oder negativ beurteilt werden. Große Unterschiede in der Tendenz der Kommunikation geben Hinweise auf Polarisierung in

16 Vgl. *Ulrich Sarcinelli*, Politische Kommunikation in Deutschland: Zur Politikvermittlung im demokratischen System, Wiesbaden 2009, S. 258.

17 Vgl. *Stefan Marschall*, Parlamentarische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland: Zu den Möglichkeiten einer „kommunikativen Reparlamentarisierung“, in: *Edwin Czerwick* (Hrsg.), Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2013, S. 195 – 206, S. 196.

18 Vgl. ebenda, S. 199 f.

19 Vgl. *Karl-Rudolf Korte* / *Philipp Richter*, Politische Akteure und Institutionen der politischen Kommunikation, in: *Isabelle Borucki* / *Katharina Kleinen-von Königslow* / *Stefan Marschall* / *Thomas Zerback* (Hrsg.), Handbuch Politische Kommunikation, Wiesbaden 2022, S. 147 – 158, S. 148.

20 Vgl. *Andreas Schäfer*, a.a.O. (Fn. 13), S. 81.

21 Vgl. *Kai Oppermann*, Argumentationsmuster zur Krise in der Eurozone: Eine Analyse von Debattenbeiträgen der Regierung Merkel im Bundestag 2009–2012, in: *Integration*, 37. Jg. (2014), H. 3, S. 262 – 274, S. 264.

22 Vgl. *Vicente Valentim* / *Tobias Widmann*, a.a.O. (Fn. 4).

23 Vgl. *Ulrich Sarcinelli*, Normative Grundlagen: Demokratietheorie/Legitimation durch Kommunikation, in: *Isabelle Borucki* / *Katharina Kleinen-von Königslow* / *Stefan Marschall* / *Thomas Zerback* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), S. 29 – 43, S. 36.

24 Vgl. *Andreas Schäfer*, a.a.O. (Fn. 13), S. 81, S. 141.

25 *Andreas Schäfer*, a.a.O. (Fn. 13), S. 176.

26 Deutscher Bundestag, VI. Tagesordnung, Einberufung, Leitung der Sitzung und Ordnungsmaßnahmen, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (BGBl. 2024 I Nr. 64).

27 *Marcus Maurer* / *Pablo Jost*, a.a.O. (Fn. 2), S. 474.

demokratischen Systemen und Spaltungen zwischen politischen Gruppen.²⁸ Besonders Negativität in der politischen Kommunikation und Rhetorik kann die Polarisierung des Diskurses erhöhen. Inzivilität beschreibt, wie eine Bewertung kommuniziert oder konkret formuliert wird.²⁹ Sie stellt in einer politischen Debatte „a violation of interactional social norms of politeness through expressing disrespect for, frustration with, and/or insults to an individual or a group that opposes one’s own views“³⁰ dar. Auf den Kontext politischer Debatten angewandt drücken inzivile Äußerungen demnach die Haltung aus, dass die gegnerische politische Meinung nicht gerechtfertigt oder illegitim ist. Inzivile politische Kommunikation umfasst beispielsweise Beschimpfungen, Verhöhnungen, respektlose Begriffe oder Nebenbemerkungen, die thematisch unpassende Angriffe auf das politische Gegenüber darstellen.³¹ Damit verstößt inzivile politische Kommunikation gegen soziale Normen der Interaktion³², denen zufolge respektvolle, responsive, argumentierende sowie begründete und inklusive Kommunikation als zivil gilt.³³ Im Gegensatz zu Kritik oder sachlichen Abgrenzungen steht bei inziviler Kommunikation das unhöfliche, nicht problemlösende und grenzüberschreitende Element der Kommunikation im Vordergrund.³⁴

Auch populistische Parteien machen sich die Wirkungsweise von negativer und inziviler Kommunikation strategisch zunutze. Populismus als „thin-centred ideology“³⁵ wird hier als „mode of political identification which gives rise to negative attitudes towards the country’s stewardship, claiming a neglect of the ‘common people’ by ‘distant elites’“³⁶ verstanden. Populismus dient damit als Kommunikationsrahmen, in den verschiedene politische Konzepte eingebettet werden können. Beim Rechtspopulismus wird sowohl die vertikale Dimension (Volk gegen Elite) als auch eine horizontale, anti-pluralistische Dimension (Wir gegen eine „Out-Group“) ideologisch gefüllt. Out-Groups können dabei Zugewanderte, religiöse oder ethnische Minderheiten sowie geschlechtliche oder sexuelle Minderheiten sein.³⁷ Somit ist Rechtspopulismus eine „politische Strategie, die rechte, i.e.

28 Vgl. *German Neubaum*, Polarisierung, in: *Isabelle Borucki | Katharina Kleinen-von Königslow | Stefan Marschall | Thomas Zerback* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), S. 411 – 426, S. 421.

29 Vgl. *Marcus Maurer | Pablo Jost*, a.a.O. (Fn. 2), S. 474.

30 Vgl. *Hyunseo Hwang | Youngju Kim | Yeojin Kim*, Influence of discussion incivility on deliberation: an examination of the mediating role of moral indignation, in: *Communication Research*, 45. Jg. (2018), H. 2, S. 213 – 240, S. 217.

31 Vgl. ebenda, S. 217.

32 Vgl. *Željko Poljak*, The role of gender in parliamentary attacks and incivility, in: *Politics and Governance*, 10. Jg. (2022), H. 4, S. 1 – 13, S. 4.

33 Vgl. *Hartmut Wessler | Rainer Freudenthaler | Julia Jakob | Hans-Patrik Haffner*, Öffentlichkeits-theorien, in: *Isabelle Borucki | Katharina Kleinen-von Königslow | Stefan Marschall | Thomas Zerback* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), S. 45 – 59, S. 49; *Thomas Zerback*, Qualität politischer Kommunikation, in: ebenda, S. 383 – 396, S. 389.

34 Vgl. *Deborah Jordan Brooks | John G. Geer*, Beyond negativity: The effects of incivility on the electorate, in: *American Journal of Political Science*, 51. Jg. (2007), H. 1, S. 1 – 16, S. 5.

35 *Cas Mudde*, The populist Zeitgeist, in: *Government and Opposition*, 39. Jg. (2004), H. 4, S. 541 – 563, S. 544.

36 *Michael Oswald | Mario Schäfer | Elena Broda*, The new age of populism: Reapproaching a diffuse concept, in: *Michael Oswald* (Hrsg.), *The Palgrave handbook of populism*, Cham 2022, S. 3 – 27, S. 22 f.

37 Vgl. *Marcel Lewandowsky | Heiko Giebler | Aiko Wagner*, Rechtspopulismus in Deutschland: Eine empirische Einordnung der Parteien zur Bundestagswahl 2013 unter besonderer Berücksichtigung der AfD, in: *PVS*, 57. Jg. (2016), H. 2, S. 247 – 275, S. 252.

rassistische, nationalistische, völkische und sexistische Ideologien verbreitet³⁸. Populistische Kommunikation nutzt dabei Muster wie Anti-Establishment-Rhetorik oder bewusste Tabubrüche. Aber auch häufige Referenzen auf ein vermeintlich homogenes Volk in Verbindung mit der Ausgrenzung von Eliten oder nicht als Teil dieses Volkes definierten Out-Groups³⁹ sowie die Illustration von Bedrohungs- und Krisenszenarien oder der bewusste Verstoß gegen Regeln der politischen Korrektheit sind Teil eines populistischen Kommunikationsstils.⁴⁰ Medialisierungsdynamiken, bei denen Kommunikationsstrategien wie Vereinfachung oder Verbildlichung von politischen Inhalten Aufmerksamkeit generieren sollen, verstärken diese Muster zusätzlich.⁴¹

Im Jahr 2017 zog mit der AfD eine klar als rechtspopulistisch einzuordnende Partei in den Deutschen Bundestag ein und veränderte damit das deutsche Parteiensystem deutlich.⁴² Seitdem hat sich der Ton parlamentarischer Debatten deutlich verändert. Dies ist an der veränderten Debattenkultur, mehr Zwischen- und Ordnungsrufen sowie an einem verschärften, emotionaleren und polarisierenden Ton in Parlamenten in Bund und Ländern zu beobachten.⁴³ Die AfD-Fraktion fällt besonders durch Provokationen, Tabubrüche, die Betonung von Ängsten und teils völkischem, rechtsextremem Vokabular auf und provoziert damit andere Fraktionen zu teils heftigen Gegenreaktionen.⁴⁴ Während zwischen der AfD-Fraktion und den anderen Fraktionen kaum Unterschiede in der Negativität der politischen Kommunikation bestehen, ist nach der Studie von Maurer und Jost das Merkmal Inzivilität ein deutliches Alleinstellungsmerkmal der AfD-Fraktion.⁴⁵ Die beiden Autoren sehen infolge des Einzugs der AfD in den Bundestag die Gefahr einer „Spirale inziviler Kommunikation“⁴⁶, wenn die anderen Fraktionen ebenso mit Inzivilität reagieren.

Fragen von Geschlecht, Familie und Sexualität weisen aufgrund ihrer emotionalen Aufladung ein großes Mobilisierungspotenzial für rechtspopulistische Parteien wie die AfD auf.⁴⁷ Steffen Mau u.a. bezeichnen rechtspopulistische Akteure als „Polarisierungsunter-

38 Birgit Sauer, Gesellschaftstheoretische Überlegungen zum europäischen Rechtspopulismus: Zum Erklärungspotenzial der Kategorie Geschlecht, in: PVS, 58. Jg. (2017), H. 1, S. 1 – 20, S. 2.

39 Vgl. Patrick Donges / Otfried Jarren, a.a.O. (Fn. 11), S. 132; Anna-Sophie Heinze, Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten: Arbeitsweise, Reaktionen, Effekte, in: ZPol, 31. Jg. (2021), H. 1, S. 133 – 150, S. 133; Marcus Maurer / Pablo Jost, a.a.O. (Fn. 2), S. 476.

40 Vgl. Michael Oswald / Mario Schäfer / Elena Broda, a.a.O. (Fn. 36), S. 7.

41 Vgl. Karl-Rudolf Korte / Philipp Richter, a.a.O. (Fn. 19), S. 151; Maria Stopfner, Streitkultur im Parlament: Linguistische Analyse der Zwischenrufe im österreichischen Nationalrat, Tübingen 2013, S. 11; Nayla Fawzi, Die Bedeutung der Medien im Policy-Prozess, in: Isabelle Borucki / Katharina Kleinen-von-Königslow / Stefan Marschall / Thomas Zerback (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), Wiesbaden 2022, S. 237 – 250, S. 246.

42 Vgl. Christoph Butterwege / Gudrun Hentges / Gerd Wiegel / Georg Gläser, Rechtspopulisten im Parlament: Polemik, Agitation und Propaganda der AfD, Frankfurt am Main 2018, S. 7.

43 Vgl. Anna-Sophie Heinze, a.a.O. (Fn. 39), S. 145 f.

44 Vgl. Fedor Ruhose, Die AfD im Deutschen Bundestag: Zum Umgang mit einem neuen politischen Akteur, Wiesbaden 2019, S. 3 – 9.

45 Vgl. Marcus Maurer / Pablo Jost, a.a.O. (Fn. 2), S. 485.

46 Ebenda, S. 489.

47 Vgl. Gabriele Dietze, Right-wing populism and gender, in: Michael Oswald (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 36), S. 277 – 290, S. 281 f.

nehmer“, die solche gesellschaftlichen „Triggerpunkte“ gezielt zur Mobilisierung nutzen.⁴⁸ Im Zentrum stehen dabei häufig unterschiedliche Vorstellungen von Gleichstellungspolitik. Diese umfasst politische Maßnahmen zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit sowie gleicher gesellschaftlicher Teilhabe- und Lebenschancen.⁴⁹ Geschlecht gilt hier nicht als biologisch determinierte, sondern als soziale Kategorie, die eng mit gesellschaftlichen Strukturen, „kulturelle[n] Wertordnungen und subjektive[n] Identitäten“⁵⁰ verflochten ist. Diese Perspektive berücksichtigt auch die Vielfalt geschlechtlicher, sexueller und familiärer Lebensweisen.⁵¹ Als „Querschnittspolitik“⁵² berührt Gleichstellungspolitik verschiedene Politikfelder wie etwa Wirtschafts-, Sozial- und Migrationspolitik. Ein Gegenpol zum politischen Ziel der Gleichstellung ist der organisierte Anti-Feminismus. Darunter werden Akteure verstanden, die gleichstellungspolitische Maßnahmen dezidiert ablehnen und sich „heteronormativ gegen die Auspluralisierung sexueller, geschlechtlicher und familiärer Lebensformen“⁵³ und damit gegen das politische Ziel der Gleichstellung der Geschlechter aussprechen.

In den gesellschaftlichen Debatten um Feminismus, Geschlechterordnung und familiäre Rollenzuschreibungen positioniert sich die AfD als Plattform für konservative bis anti-feministische Haltungen. Gleichstellung, Feminismus und Emanzipation bewertet die Partei überwiegend negativ. Geschlecht dient dabei als biologisch determinierte Kategorie, anhand derer starre gesellschaftliche Rollen und Funktionen zugeordnet werden.⁵⁴ Positionen der AfD zur Geschlechtergleichstellung beziehen sich zudem mehrheitlich darauf, Kontrolle über Frauen und weibliche Körper auszuüben.⁵⁵ Insgesamt fungieren die Haltungen zur Gleichstellung der Geschlechter über die Parteiflügel hinweg als Klammer und sind in eine „Ideologie einer natürlichen Ordnung von sozialer Ungleichheit“⁵⁶ eingebettet, die in diesem Fall über die Kategorie Geschlecht definiert wird. Zur Mobilisierung über diese Positionen greifen rechtspopulistische Parteien wie die AfD auch auf affektive Kommunikation oder vereinfachende Argumente zurück.⁵⁷

Aufgrund der ablehnenden, anti-feministischen Position der AfD zur Gleichstellung der Geschlechter ist zu erwarten, dass der Kommunikationsstil in den hier untersuchten Plenardebatten infolge des Einzugs der AfD in den Bundestag im Jahr 2017 negativer

48 Vgl. *Steffen Mau / Thomas Lux / Linus Westheuser*, Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft, Berlin 2023, S. 376 – 378.

49 Vgl. *Irene Pimminger*, Theoretische Grundlagen zur Operationalisierung von Gleichstellung, in: *Angela Wroblewski / Udo Kelle / Florian Reith* (Hrsg.), Gleichstellung messbar machen, Wiesbaden 2017, S. 39 – 60, S. 39 ff.

50 Ebenda, S. 40.

51 Vgl. *Juliane Lang*, a.a.O. (Fn. 7), S. 72.

52 *Ute Klammer*, Erfolge, Defizite und zukünftige Anforderungen der Gleichstellungspolitik, in: *WSI-Mitteilungen*, 71. Jg. (2018), H. 6, S. 476 – 484, S. 480.

53 *Juliane Lang*, a.a.O. (Fn. 7), S. 62.

54 Vgl. *Jasmin Siri*, Geschlechterpolitische Positionen der Partei Alternative für Deutschland, in: *Alexander Häusler* (Hrsg.), Die Alternative für Deutschland, Wiesbaden 2016, S. 69 – 80, S. 74; *Juliane Lang*, a.a.O. (Fn. 7), S. 71 f.

55 Vgl. *Lynn Berg*, a.a.O. (Fn. 8), S. 83.

56 *Andreas Kemper*, Antiemanzipatorische Netzwerke und die Geschlechter- und Familienpolitik der Alternative für Deutschland, in: *Alexander Häusler* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 54), S. 81 – 97, S. 83.

57 Vgl. *Julia Roth*, The gendered politics of right-wing populism and intersectional feminist contestations, in: *Michael Oswald* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 36), S. 291 – 301, S. 295.

wurde. Auch dürfte die AfD-Fraktion im Vergleich zu den anderen Bundestagsfraktionen einen grundsätzlich negativeren Kommunikationsstil aufweisen. Als rechtspopulistische Partei sowie neue Fraktion im Bundestag ist zu vermuten, dass sie Negativität zur Sicherung von Aufmerksamkeit sowie zur Inszenierung und Abgrenzung zu den etablierten Fraktionen nutzt und stärker als diese gegen die zuvor beschriebenen parlamentarischen Gepflogenheiten verstößt sowie verstärkt inzivile Kommunikation zeigt. Konkret sind folglich häufigere inzivile Zwischenrufe zu erwarten. Anzunehmen ist des Weiteren, dass die AfD in den Redebeiträgen zur Gleichstellung der Geschlechter den rhetorischen Fokus auf Emotionalisierung, Abwertung sowie Provokationen und Polemik legt. Interessensausgleich, Kompromiss und die demokratisch notwendige Anerkennung anderer Meinungen stehen vermutlich weniger im Vordergrund der Kommunikation, sondern die AfD wird in ihren Redebeiträgen stattdessen auf Anschaulichkeit, Bildlichkeit und Vereinfachung setzen.

2. Daten und Methodik

Die Datengrundlage der Untersuchung bilden alle Debattenbeiträge in Plenarprotokollen des Deutschen Bundestags vom 22. Oktober 2013 bis zum 31. März 2023, die im Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP)⁵⁸ mit den Schlagworten „Gleichstellung der Geschlechter“⁵⁹ oder „Gleichstellung von Mann und Frau“⁶⁰ versehen sind. Die Verschlagwortung erfolgte durch das DIP-System. Die Daten wurden automatisiert mit der Programmiersprache R erhoben und anschließend manuell überprüft. Nicht berücksichtigt wurden alle Beiträge und Bemerkungen, die von Präsidiumsmitgliedern zur Moderation getätigt wurden. Ebenso finden sich nur inhaltliche Zwischenrufe, also keine Hinweise wie „Beifall“ oder „Lachen“, im Datensatz. Es wurde ein Mixed Methods-Ansatz aus quantitativer automatisierter Sentiment-Analyse und qualitativer Inhaltsanalyse angewendet. Erstere liefert Erkenntnisse zum Kommunikationsstil der Beiträge zum Thema Geschlechtergleichstellung. Konkret liegt dabei der Schwerpunkt auf der Frage, inwiefern sich die Tendenz der Debattenbeiträge der AfD als negativer erweist als bei den anderen politischen Parteien. Dazu wurden für jeden einzelnen Debattenbeitrag Sentiment-Werte (-1 bis 1) automatisiert und lexikonbasiert anhand des „augmented

58 Vgl. Deutscher Bundestag, Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien: Erweiterte Suche, <https://dip.bundestag.de/erweiterte-suche?f.wahlperiode=21&rows=25> (Abruf am 24. September 2025).

59 Die Suchanfrage ist unter folgendem Link abrufbar und wurde mit den Filtern „Dokumentart: Bundestags-Plenarprotokoll“, „Aktivitätsart: Reden, Wortmeldungen im Plenum“ sowie „Wahlperiode 18, 19, 20“ modifiziert, https://dip.bundestag.de/erweiterte-suche?term=Gleichstellung%20der%20Geschlechter&f.wahlperiode=18&f.wahlperiode=19&f.wahlperiode=20&f.herausgeber_dokumentart=Bundestag-Plenarprotokoll&f.aktivitaetsart_p=05Reden%2C%20Wortmeldungen%20im%20Plenum&rows=25&sort=basisdatum_auf (Abruf am 1. August 2025).

60 Die Suchanfrage ist unter folgendem Link abrufbar und wurde mit den Filtern „Dokumentart: Bundestags-Plenarprotokoll“, „Aktivitätsart: Reden, Wortmeldungen im Plenum“ sowie „Wahlperiode 18, 19, 20“ modifiziert, https://dip.bundestag.de/erweiterte-suche?term=Gleichstellung%20von%20Mann%20und%20Frau&f.wahlperiode=18&f.wahlperiode=19&f.wahlperiode=20&f.herausgeber_dokumentart=Bundestag-Plenarprotokoll&f.aktivitaetsart_p=05Reden%2C%20Wortmeldungen%20im%20Plenum&rows=25&sort=basisdatum_auf (Abruf am 1. August 2025).

Tabelle 1: Datengrundlage des Mixed Methods-Untersuchungsdesigns

Datensatz	Inhalt	Umfang	Anwendung
„gleichstellung_2013_2023“	Alle Redebeiträge und inhaltlichen Zwischenrufe zur Thematik der Geschlechtergleichstellung zwischen 2013 und 2023	27.442 Redebeiträge und Zwischenrufe	Quantitative Sentiment-Analyse
„zufallsauswahl_reden“	Einfache Zufallsstichprobe aus allen Redebeiträgen in „gleichstellung_2013_2023“ 10 Reden pro Partei (mit Ausnahme FDP) pro Wahlperiode	162 Redebeiträge	Qualitative Inhaltsanalyse
„zufallsauswahl_zwischenrufe“	Einfache Zufallsstichprobe aus allen Zwischenrufen in „gleichstellung_2013_2023“ 20 Zwischenrufe pro Partei pro Wahlperiode	320 Zwischenrufe	Qualitative Inhaltsanalyse
Quelle: Eigene Darstellung.			

dictionary“ von *Christian Raub* zugewiesen und als Verhältnis der positiv und negativ bewerteten Begriffe zur Gesamtwortzahl des Debattenbeitrags operationalisiert.⁶¹ Dieser Diktionär wurde auf Basis bestehender Diktionäre für die Analyse politischer Sprache modifiziert und beinhaltet eine Bigramm-Verneinung.⁶² Sentiment-Werte zwischen -1 und 0 bilden eine eher negative sprachliche Konnotation, Werte zwischen 0 und 1 eine eher positive sprachliche Konnotation ab. Sentiment-Werte nahe 0 können als sprachlich annähernd ausgeglichene Konnotation interpretiert werden, wobei diese sich auch rechnerisch ergeben können. Daher müssen Werte um 0 vorsichtig interpretiert werden. Der Wert misst damit die sprachliche Bewertungsrichtung, nicht jedoch die inhaltliche oder argumentative Qualität. Mittels Mittelwertvergleichen, Boxplots und Histogrammen wurde die Tendenz der Debattenbeiträge analysiert. Tiefere Erkenntnisse zur Kommunikationsmethode liefert die qualitative Inhaltsanalyse mit MAXQDA⁶³. Diese wurde auf zwei Zufallsstichproben („zufallsauswahl_reden“ und „zufallsauswahl_zwischenrufe“) aus dem gesamten Datensatz angewendet (siehe Tabelle 1). Die Kodierung erfolgte anhand eines überwiegend deduktiv aus Theorie und Forschungsstand entwickelten, schlanken Kategoriensystems. Die Zuordnung zu den Kategorien fand auf Satzbasis statt, um eine möglichst detaillierte Betrachtung der Kommunikation vornehmen zu können. Mehrfachkodierungen erfassten die Feinheiten in der Kommunikationsweise und bilden die Verknüpfung verschiedener kommunikativer Mittel ab.

61 Vgl. *Christian Raub*, Validating a sentiment dictionary for German political language: A workbench note, in: *Journal of Information Technology & Politics*, 15. Jg. (2018), H. 4, S. 319 – 343.

62 Näheres dazu ebenda.

63 VERBI Software, MAXQDA: Software für qualitative Datenanalyse.

3. Deskriptive Ergebnisse

Von den insgesamt 27.442 Debattenbeiträgen im Gesamtdatensatz sind 79,1 Prozent Zwischenrufe und 20,9 Prozent Reden. Mit 22,9 Prozent haben die Grünen den größten Anteil an den Debattenbeiträgen, gefolgt von CDU/CSU (21,5 Prozent), SPD (18,8 Prozent) und der Linken (16,7 Prozent). Die AfD steht mit 14,7 Prozent nur an fünfter Stelle, was sich durch den erstmaligen Einzug der Partei in den Bundestag im Jahr 2017 erklären lässt. Die FDP hat mit 5,3 Prozent den geringsten Anteil an den Debattenbeiträgen. Die Anteile aller drei Wahlperioden am Sample liegen in den vergleichbaren Zeiträumen auf einem ähnlichen Niveau zwischen 30 und 37 Prozent.⁶⁴

Die deskriptive Analyse der Debattenbeiträge zur Gleichstellung der Geschlechter in Plenarprotokollen zwischen 2013 und 2023 zeigt mehrere Auffälligkeiten im Kommunikationsverhalten der AfD. Ihre Abgeordneten äußerten sich im Untersuchungszeitraum wesentlich weniger in Form von Reden (9,7 Prozent) als vielmehr mit Zwischenrufen (16,1 Prozent) zur Geschlechtergleichstellung. Gleichzeitig scheinen die Themen Geschlecht und Geschlechterpolitik einen großen Stellenwert für die Partei zu haben. In der 19. und 20. Wahlperiode weist die AfD den größten Anteil am Sample auf und ist damit in den thematischen Debattenbeiträgen besonders präsent. Zudem liegt die Zahl der Beiträge pro Sitz bei der AfD vergleichsweise hoch (13,5 in der 19. Wahlperiode bzw. 14,5 in der 20.). Dies lässt darauf schließen, dass entweder das Thema in Reden der Fraktion besonders präsent ist oder Abgeordnete der AfD durch eine hohe Zahl an Zwischenrufen auffallen. Auch in den Top Ten der Zwischenrufer zu den Themen Geschlecht und Geschlechterpolitik sind drei AfD-Abgeordnete vertreten.

Tabelle 2 zeigt die Anzahl der kodierten Segmente bei Reden und Zwischenrufen im inhaltsanalytischen Sample. Die deutlich höhere Anzahl an kodierten Segmenten bei den anderen Fraktionen ergibt sich aus der Zusammenfassung der Debattenbeiträge von fünf Fraktionen im Vergleich zur AfD. Diese Vergleichsgruppe wird hier jedoch nur in groben Zügen untersucht. Unterschiede resultieren zudem aus verschiedenen Rede- bzw. Zwischenruflängen sowie aus Mehrfachkodierungen bei inhaltlich und rhetorisch besonders dichten Sätzen.

4. Tendenz des Kommunikationsstils und Inzivilität in Plenardebatten zur Geschlechtergleichstellung

4.1. Allgemeine Tendenz des Kommunikationsstils im Bundestag

Festzustellen ist ein deutlicher Bias zu positiven Sentiments (93,2 Prozent) in den untersuchten Debattenbeiträgen. Nur wenige Werte wurden an den Extremen -1 und 1 vergeben, die meisten Reden und Zwischenrufe lassen sich zwischen den Sentiment-Werten -0,5 und 0,5 einordnen. Eine deutliche Spitze ist um den Wert 0 zu sehen. Trotz einiger weniger sehr positiver oder sehr negativer Äußerungen sind damit die meisten

⁶⁴ Da die 20. Wahlperiode zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht abgeschlossen war, wurde das Sample auf vergleichbare Zeiträume begrenzt (18. WP: 26. Oktober 2013 bis 31. März 2015, 19. WP: 26. Oktober 2017 bis 31. März 2019, 20. WP: 26. Oktober 2021 bis 31. März 2023).

Tabelle 2: Kodierungen der Debattenbeiträge (Reden und Zwischenrufe) im Vergleich

	Kodierte Segmente bei Reden	Kodierte Segmente bei Zwischenrufen
Beiträge der AfD	1.157	85
Beiträge der anderen Parteien	8.936	518
Bündnis 90/Die Grünen	2.031	107
CDU/CSU	2.056	128
Die Linke	2.057	114
FDP	1.221	62
SPD	1.571	107
Gesamt	10.093	603

Quelle: Eigene Darstellung, N = 10.696.

Debattenbeiträge als eher neutral bis leicht positiv oder leicht negativ klassifiziert. Auch das arithmetische Mittel der Sentiment-Werte deutet mit $-0,01$ auf eine durchschnittlich neutrale Kommunikation der Fraktionen im Deutschen Bundestag in Debatten zur Geschlechtergleichstellung hin. Diese Tendenz entspricht auch *Rauhs* Beobachtung eines Neutralitätsbias im Bewertungsalgorithmus.⁶⁵ Bei Werten von 0 darf deswegen nicht immer von einer echten Neutralität des Textes ausgegangen werden, da insbesondere bei kurzen Texten mathematisch eine Aufhebung eines positiven Begriffs durch einen ähnlich negativen Begriff stattfinden kann.⁶⁶

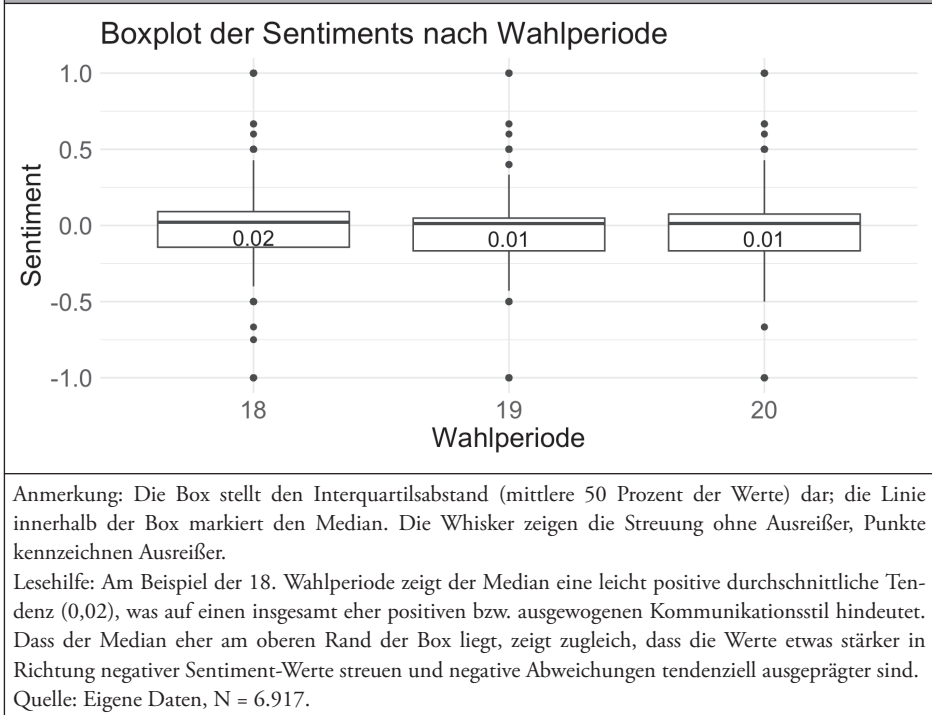
Zur Prüfung, ob infolge des Einzugs der AfD in den Bundestag 2017 die Tendenz des Kommunikationsstils in Debatten zur Geschlechtergleichstellung insgesamt negativer wurde, gibt im ersten Schritt ein Vergleich der arithmetischen Mittel pro Wahlperiode Aufschluss. In der 18. Wahlperiode, in der die AfD noch nicht im Bundestag vertreten war, fällt mit einem durchschnittlichen Sentiment-Wert von $0,022$ eine leicht positive Tendenz auf. Die durchschnittlichen Sentiment-Werte der beiden Wahlperioden mit AfD-Bundestagsmandaten weisen jeweils eine leicht negative Tendenz auf ($-0,029$ in der 19. Wahlperiode bzw. $-0,009$ in der 20.) und sind somit als Hinweis für eine Veränderung des Kommunikationsstils hin zu einer negativen Tendenz zu werten. Der durchschnittliche Sentiment-Wert in der ersten Wahlperiode mit AfD-Mandaten im Bundestag ist zudem deutlich negativer als in der darauffolgenden 20. Wahlperiode. Hier liegt es nahe, einen Gewöhnungseffekt anzunehmen, demzufolge sich andere Fraktionen nach einer Wahlperiode zunehmend an den Kommunikationsstil der AfD angepasst haben. Dies kann sowohl auf eine tatsächliche Gewöhnung an den veränderten Ton als auch auf strategische Anpassungen in der parlamentarischen Kommunikation zurückzuführen sein.

Auch die Verteilung der Sentiment-Werte nach Wahlperioden (siehe Abbildung 1) deutet darauf hin, dass die durchschnittliche Tendenz der Debattenbeiträge zur Gleichstellung in der 19. und 20. Wahlperiode leicht negativ wird. Die Debattenbeiträge in der 18. Wahlperiode weisen generell leicht positivere Sentiment-Werte auf als in den beiden

65 Vgl. *Christian Rauh*, a.a.O. (Fn. 61), S. 326, S. 336.

66 Daher werden im Folgenden alle Debattenbeiträge mit dem Wert 0 ausgeschlossen, um mögliche Fehlinterpretationen als neutrale Botschaften zu vermeiden. Zudem verbessert dies die Darstellbarkeit der Ergebnisse und macht feine Unterschiede zwischen den Parteien sichtbar.

Abbildung 1: Boxplot der Sentiments nach Wahlperiode in den vergleichbaren Zeiträumen ohne Sentiment-Werte von 0

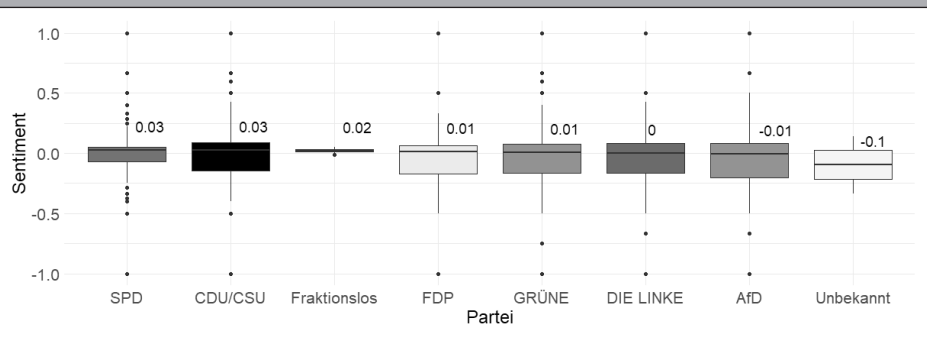


Wahlperioden mit der AfD im Bundestag. Zudem zeigt der Boxplot besonders in der 19. Wahlperiode eine stärkere Konzentration der Werte im negativen Bereich, da mehr Sentiment-Werte unterhalb des Medians liegen als oberhalb. Diese Beobachtung findet sich abgeschwächt auch in der 20. Wahlperiode. Trotz der geringen Unterschiede gerade bei den Medianen scheint sich die Tendenz des Kommunikationsstils bei den untersuchten Debattenbeiträgen in Wahlperioden mit der AfD im Bundestag etwas in die negative Richtung verschoben zu haben. Auch hier dürfte es wie beim Mittelwertvergleich um einen Gewöhnungs- bzw. Anpassungseffekt an den Kommunikationsstil der AfD infolge der 19. Wahlperiode handeln. Die Verschiebung hin zu einer durchschnittlich negativeren Tendenz ist zwar sehr gering. Da die parlamentarische Kommunikation jedoch einer starken Formalisierung und dem Gebot der Sachlichkeit unterliegt, können selbst kleine Unterschiede auf eine Veränderung hinweisen.

4.2. Tendenz des Kommunikationsstils der AfD in Plenardebatten zur Geschlechtergleichstellung

Im Vergleich fällt die AfD, wie angenommen, mit einem durchschnittlich negativeren Kommunikationsstil als andere Fraktionen in Debatten zur Geschlechtergleichstellung auf. Zum einen weisen die Debattenbeiträge der AfD den durchschnittlich negativsten Sentiment-Wert auf (-0,042). Die langjährigen Regierungsparteien CDU/CSU und SPD

Abbildung 2: Boxplot der Sentiment-Werte nach Parteien in den vergleichbaren Zeiträumen ohne Sentiment-Werte von 0



Anmerkung: Die Box stellt den Interquartilsabstand (mittlere 50 Prozent der Werte) dar; die Linie innerhalb der Box markiert den Median. Die Whisker zeigen die Streuung ohne Ausreißer, Punkte kennzeichnen Ausreißer.

Lesehilfe: Am Beispiel der AfD zeigt der Median eine negative durchschnittliche Tendenz (-0,01), was auf einen insgesamt eher negativ geprägten Kommunikationsstil hindeutet. Dass der Median eher am oberen Rand der Box liegt, zeigt zugleich, dass die Werte etwas stärker in Richtung negativer Sentiment-Werte streuen und negative Abweichungen tendenziell ausgeprägter sind.

Quelle: Eigene Daten, N = 6.917.

sind hier die einzigen mit durchschnittlich positiven Sentiment-Werten (0,032 bzw. 0,012), was sich teilweise durch unterschiedliche Kommunikationsstrategien von Regierungs- und Oppositionsfraktionen erklären lässt. Unter den Oppositionsparteien ist die durchschnittliche Tendenz zwar negativ, die AfD belegt hier aber den letzten Platz. Zum anderen hat sie mit Ausnahme der Zwischenrufe, die nicht zugeordnet werden können, den niedrigsten Median und weist auch innerhalb der Verteilung eine große Streuung mit deutlich mehr Werten im unteren negativen Bereich auf (siehe Abbildung 2).

Kleinere Einschränkungen dieser Beobachtung sind jedoch beim Vergleich zwischen den Wahlperioden zu machen. Hier zeigen sich in der 19. Wahlperiode nicht bei der AfD, sondern bei den Grünen und der FDP mit -0,047 bzw. -0,059 die durchschnittlich negativsten Sentiment-Werte. In der 20. Wahlperiode dagegen erzielte die AfD den mit Abstand durchschnittlich negativsten Sentiment-Wert (-0,042) bei Debattenbeiträgen. Gemittelt über den vergleichbaren Untersuchungszeitraum ist jedoch die Tendenz des Kommunikationsstils bei der AfD durchschnittlich negativer als bei den anderen Fraktionen. Auch hier scheinen die dem Bundestag länger angehörenden Parteien auf die neue parlamentarische Konstellation in der 19. Wahlperiode zu reagieren bzw. sich in der 20. Wahlperiode an den neuen Kommunikationsstil gewöhnt zu haben. Die durchschnittlich negativen Debattenbeiträge aller Fraktionen in der 19. Wahlperiode verschieben sich in der 20. wieder etwas in positive Richtung.

Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die AfD in Debatten zur Gleichstellung der Geschlechter grundsätzlich einen negativeren Kommunikationsstil pflegt als die anderen Fraktionen. Einschränkend sind jedoch teils geringe Unterschiede in den Sentiment-Werten zwischen langjährigen Oppositionsparteien (Grüne, Linke, FDP und AfD) zu erkennen, so dass auch Effekte einer negativeren Kommunikation durch die Rolle als Oppositionspartei nicht ausgeschlossen werden können. Auch der Neutralitätsbias des

„augmented dictionary“, der fehlende Einbezug von Textzusammenhängen bei der Sentiment-Berechnung sowie mögliche Ausgleichseffekte bei längeren Texten schwächen diese Erkenntnisse aus methodischen Gründen. Daher wurde das Kommunikationsverhalten der AfD zusätzlich einer tiefergehenden qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen.

4.3. Inzivilität in Zwischenrufen: Verrohung und Anpassungstendenzen

Unter den kodierten Segmenten bei den Zwischenrufen überwiegen inzivile Zwischenrufe sowohl bei der AfD als auch bei den anderen Fraktionen zusammengenommen (62 bzw. 52 Prozent). Im Verhältnis zu den zivilen Zwischenrufen fällt bei der AfD (35 Prozent) dabei eine deutlich größere Diskrepanz von 27 Prozentpunkten auf, während das Verhältnis der inzivilen zu den zivilen Zwischenrufen bei den anderen Fraktionen (48 Prozent) relativ ausgeglichen ist. Das deutet auf eine stärker polarisierende Kommunikation der AfD in Debatten zur Gleichstellung der Geschlechter hin, die provozierender, abwertender und polemischer gestaltet ist. Da bei den anderen Fraktionen der Anteil der zivilen Zwischenrufe dem der inzivilen ähnlich ist, scheinen diese Zwischenrufe ausgewogener und nicht vorrangig inzivil zu nutzen. Auch hier erscheint erst ein veränderter Umgang der anderen Parteien mit der AfD als neuem Akteur im Bundestag und ein darauf folgender Gewöhnungseffekt plausibel. Dieser Effekt zeigt sich folgendermaßen: In der 19. Wahlperiode ist bei den anderen Fraktionen in der Summe eine deutliche Verschiebung zu inzivilen Zwischenrufen zu bemerken (36 Prozent in der 18. Wahlperiode zu 63 Prozent in der 19.). Dieser hohe Anteil verringert sich jedoch infolge einer möglichen Gewöhnung in der 20. Wahlperiode auf 54 Prozent. Nähere Erkenntnisse liefern die Codehäufigkeiten der Unterkategorien in Tabelle 3 bei der AfD im Vergleich zu den anderen. Alle Fraktionen nutzen in Zwischenrufen zivile und inzivile Kommunikationsmethoden. Sachliche Zwischenrufe stehen sowohl bei der AfD als auch bei den anderen Fraktionen auf Rang 1. Auf Rang 2 und 3 finden sich ebenfalls bei beiden Gruppen die inzivilen Unterkategorien Provokation und Abwertung. In der Rangfolge weisen die Codehäufigkeiten generell nur geringe Unterschiede auf, wobei die AfD in Zwischenrufen tendenziell eine geringere Bandbreite an Kommunikationsmethoden nutzt (siehe „Anerkennung anderer Meinungen“, „Kompromiss bzw. Interessenausgleich“, „Bildlichkeit“). Bei den als inzivil kodierten Zwischenrufen fällt bei ihr ein größeres Spektrum an Kommunikationsmethoden auf. Provokation und Abwertung treten fast gleichwertig oft auf, Polemik seltener.

Bei den als inzivil kodierten Zwischenrufen zur Thematik der Geschlechtergleichstellung fällt die AfD durch eine negative, andere Personen, Interessen oder Positionen lächerlich machende Wortwahl (etwa „So übel!“, Zwischenruf_AfD_20_220) auf. Parlamentarier der AfD äußerten sich teils abwertend über Redebeiträge anderer Abgeordneter, beispielsweise im Zwischenruf „Und das hat nichts, verehrte Kollegin, – mit dem zu tun, was Sie hier fabuliert haben“ (Zwischenruf_AfD_20_204). In der 19. und 20. Wahlperiode kam es jedoch auch bei den anderen Fraktionen zu heftigen Herabsetzungen, was auf eine tendenziell inzivilere parlamentarische Kommunikation infolge des Einzugs der AfD in den Bundestag hindeutet. Ähnliches zeigt sich hinsichtlich der als polemisch und provokativ eingeordneten Zwischenrufe. Zwischenrufe der AfD waren stärker unsachlich konfrontativ und beleidigend, sie griffen andere Abgeordnete auf persönlicher Ebene an oder machten sie lächerlich, wie beispielsweise im Zwischenruf „Welche Frau war denn mit Ihnen zusammen?“ (Zwischenruf_AfD_20_210). Dieser Umgang widerspricht der

Tabelle 3: Codehäufigkeiten in Zwischenrufen der AfD im Vergleich zu anderen Parteien (Anteil der codierten Segmente innerhalb der jeweiligen Zwischenrufe in Prozent)

Code		AfD		CDU/CSU, Linke, FDP, Grüne und SPD	
		Prozent	Rang	Prozent	Rang
Zivil	Sachlichkeit	21,2	1	25,7	1
	Abgrenzung	8,2	5	10,0	4
	Amüsiertheit	4,7	7	3,7	8
	Faktenbasiertheit	1,2	10	1,7	10
	Anerkennung anderer Meinungen	0,0	12	5,0	7
	Kompromiss bzw. Interessenausgleich	0,0	12	1,9	9
Inzivil	Provokation	20,0	2	21,4	2
	Abwertung	18,8	3	15,6	3
	Polemik	12,9	4	7,1	5
	Emotionalisierung: Negative Gefühle	7,1	6	5,2	6
	Vereinfachung	2,4	9	0,2	14
	Anschaulichkeit	1,2	11	0,6	12
	Bildlichkeit	0,0	12	1,5	11
	Nicht zuordenbar	2,4	8	0,2	13

Anmerkung: Die Prozentwerte beziehen sich auf den Anteil der codierten Segmente innerhalb aller Zwischenrufe der jeweiligen Fraktionen. Abweichungen zu 100 Prozent sind rundungsbedingt.
Quelle: Eigene Darstellung, N = 603.

sachorientierten, themenbezogenen und von demokratischen Werten geprägten parlamentarischen Kommunikation. Ebenso wurde in abgeschwächter Form durch Provokation und Verniedlichung teilweise geringer Respekt gegenüber den Rednern ausgedrückt. Des Weiteren weisen einige Zwischenrufe der AfD eine wenig differenzierende, vereinfachende Kommunikation auf, in der andere Positionen, aber auch komplexe geschlechtliche oder familiäre Lebensrealitäten simplifiziert und verkürzt wiedergegeben werden. Zudem wurde in Zwischenrufen versucht, eine Drohkulisse oder Angst vor großen Gefahren aufzubauen, um starke negative Gefühle zu wecken. So wurde beispielsweise versucht, das Thema Geschlecht mit einer vermeintlich vom Islam oder von Migration ausgehenden Gefahr zu verknüpfen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die AfD im Vergleich zu den anderen Fraktionen im Bundestag häufiger inzivile Zwischenrufe tätigte, wie oben angenommen. Quantitativ weist die AfD einen höheren Anteil sowie eine deutliche Diskrepanz im Verhältnis der zivilen zu den inzivilen Zwischenrufen auf. Dies deutet auf einen tendenziell verstärkt inzivilen und polarisierenden Charakter der AfD-Zwischenrufe im Gegensatz zu den anderen Fraktionen hin. Qualitativ finden sich bei den inzivilen Zwischenrufen stark den parlamentarischen Kommunikationskonventionen zuwiderlaufende Tendenzen durch eine

herabsetzende, polemische und persönlich diskreditierende Sprache der AfD-Abgeordneten.

4.4. Inzivilität in Plenarreden: Verschärfung der Kommunikationsmethode

In den untersuchten Redebeiträgen der AfD zu Geschlechtergleichstellung wurden die Kategorien Abwertung und Provokation insgesamt am zweit- bzw. dritthäufigsten vergeben und deutlich stärker genutzt als bei den anderen Fraktionen (siehe Tabelle 4). Abwertende Redebeiträge diskreditierten gleichstellungspolitische Positionen und Maßnahmen, auch wissenschaftliche Erkenntnisse der Gender-Forschung und werteten spezifische Diskriminierungserfahrungen ab. Im Vergleich zeigt sich die abwertende Kommunikationsweise und Wortwahl der AfD als besonders drastisch. Das Mittel Provokation wird von ihr eingesetzt, um die Notwendigkeit von gleichstellungspolitischen Maßnahmen und geschlechtliche Vielfalt infrage zu stellen. Ein Beispiel dafür ist die rhetorische Frage „Kann nicht auch ein biologischer Mann die Frauenquote für sich in Anspruch nehmen, wenn er sich selbst, zumindest am Wahltag oder beim Aufstellungsparteitag als Frau definiert?“ (AfD_19_45). Auch ein süffisanter Ton und das demonstrative Übernehmen von geschlechtergerechter Sprache fallen auf. Zudem finden sich in den Redebeiträgen im Vergleich zu den anderen Fraktionen vermehrt negativ emotionalisierende Segmente und Polemik. Unter letzteres fallen drastische und sehr unsachliche Begriffe wie „der große linke Kitapflichtirrsinn“ (AfD_20_105) oder beleidigende und persönlich angreifende Sprache gegenüber politischen Positionen und Gegnern. Negativ emotionalisierende Aussagen bezeichneten gleichstellungspolitische Maßnahmen beispielsweise als „Frontalangriff auf stabile traditionelle Gesellschaften“ (AfD_19_44) und betteten diese so in eine kriegerische Rhetorik ein, in der gewohnte Gesellschaftsstrukturen – unter anderem vermeintlich durch Migration und Islam – in Gefahr erscheinen. Empathische Emotionalisierung fand anders als bei den anderen Fraktionen nicht durch Lob für gleichstellungspolitische Erfolge oder Mitgefühl für geschlechtsspezifische Diskriminierung, sondern als Mitgefühl für die Lebensrealität klassischer Familien statt. Wie oben angenommen weist die Kommunikation in Redebeiträgen der AfD zur Geschlechtergleichstellung demnach stark abwertende, provozierende, polemische sowie negativ emotionalisierende und somit inzivile Elemente auf.

Zivile Kommunikationsstrategien wie Kompromiss bzw. Interessenausgleich sowie die Anerkennung anderer Meinungen nutzte die AfD – den Codehäufigkeiten zufolge – wesentlich weniger als andere Fraktionen im Bundestag. Aber auch die inzivile Kategorie Nicht-Anerkennung anderer Meinungen spielte kaum eine Rolle. In AfD-Redebeiträgen fällt diesbezüglich auf, dass kompromissbereite Aussagen, beispielsweise „Wir wissen aber, dass auch das Wenige, was Sie tun, gegebenenfalls unterstützenswert ist.“ (AfD_20_106) teilweise gleichzeitig mit Abwertung verknüpft sind. Gleichzeitig wurden andere Positionen durch eine vereinfachende und absolute Rhetorik für illegitim erklärt, indem die Haltung der AfD zu einem Sachverhalt als einzig legitime Meinung dargestellt wurde. Insofern spricht einiges für die oben formulierte Erwartung, dass die kommunikativen Elemente Einigung, Aufeinander Zugehen und kollegialer Umgang auch insgesamt in der Kommunikation der AfD zur Geschlechtergleichstellung von sehr geringer Bedeutung sind.

Tabelle 4: Codehäufigkeiten in Reden der AfD im Vergleich zu anderen Parteien (Anteil der codierten Segmente innerhalb der jeweiligen Zwischenrufe in Prozent)

Code		AfD		CDU/CSU, Linke, FDP, Grüne und SPD	
		Prozent	Rang	Prozent	Rang
Rhetorik	Abgrenzung	2,6	9	3,7	7
	Amüsiertheit	0,9	12	0,8	15
	Sachlichkeit	25,9	1	48,7	1
	Vereinfachung	2,6	10	1,0	13
	Bildlichkeit	4,2	7	3,8	6
	Anschaulichkeit	8,8	5	10,4	2
Demokratische Werte	Nicht-Anerkennung anderer Meinungen	0,7	13	1,0	14
	Anerkennung anderer Meinungen	2,0	11	2,9	8
	Kompromiss bzw. Interessenausgleich	0,2	14	2,8	9
	Faktenbasiertheit	3,1	8	2,4	10
Generierung von Aufmerksamkeits	Polemik	8,7	6	1,8	11
	Provokation	14,0	3	8,1	3
	Abwertung	15,1	2	5,5	5
	Emotionalisierung: Negative Gefühle	11,0	4	6,3	4
	Emotionalisierung: Empathie	0,2	15	1,0	12

Anmerkung: Die Prozentwerte beziehen sich auf den Anteil der codierten Segmente innerhalb aller Redebeiträge der jeweiligen Fraktionen. Abweichungen zu 100 Prozent sind rundungsbedingt. Fett gedruckt sind als zivil eingeordnete Kommunikationsmethoden.
Quelle: Eigene Darstellung, N = 10.093.

Innerhalb der codierten Segmente stellt Sachlichkeit bei Redebeiträgen der AfD mit 25,9 Prozent die häufigste Kategorie dar. Diese ist im Bundestag formell und informell gefordert. Im Vergleich zu den anderen Fraktionen (48,7 Prozent) scheint die AfD jedoch in geringerem Maß sachlich zu kommunizieren. Zudem sind ihre Redebeiträge tendenziell anschaulicher und bildlicher, während Faktenbasiertheit, Vereinfachung, Abgrenzung und Amüsiertheit von geringerer Bedeutung sind. Anschauliche Kommunikation verwendeten AfD-Abgeordnete vor allem zum Untermauern der eigenen Position, häufig verknüpft mit der Abwertung politischer Maßnahmen anderer Parteien – am bildlichen Beispiel: Mit der Äußerung „Sie mutieren hier am Ende noch von einer Außenministerin zur Amazonenkönigin“ (AfD_20_108) wurde *Annalena Baerbock* lächerlich gemacht. Vor allem zur Komplexitätsreduktion wurden vereinfachende Aussagen getroffen, auch verbunden mit Abwertungen oder negativer Emotionalisierung. Zivile, sachliche Kommunikation fand bei parlamentarischen Formalitäten, aber auch sachbezogenen Fragen, dem rationalen und ausgewogenen Präsentieren eigener Standpunkte sowie bei Feststellungen und Beschreibungen von Sachverhalten statt. Faktenbasierte Redebeiträge der AfD sollten vor allem schwierige oder problematische Themen untermauern. Dies ist ein Unterschied zu

Redebeiträgen der anderen Fraktionen, die auf diese Weise eigene Positionen stützten. Zusammenfassend ist also festzustellen, dass – anders als angenommen – Anschaulichkeit, Bildlichkeit und Vereinfachung bei der AfD nicht im Vordergrund stehen. Trotz des hohen Anteils an sachlichen Redebeiträgen ihrer Redner zeigen die Ergebnisse zugleich substanzielle Anteile inziviler Codes, so dass von einer insgesamt überwiegend sachlichen Kommunikation nicht gesprochen werden kann. Bemerkenswert ist hierbei der Vergleich zu den anderen Fraktionen, deren Redebeiträge zu einem erheblich höheren Anteil als sachlich codiert werden konnten.

5. Vermehrte Negativität und Inzivilität in Debatten zur Geschlechtergleichstellung infolge des Einzugs der AfD in den Deutschen Bundestag

Mithilfe der hier vorgenommenen Mixed Methods-Untersuchung kann also resümiert werden, dass es durchaus eine Veränderung der Kommunikation in Debatten zur Gleichstellung der Geschlechter infolge des Einzugs der AfD in den Deutschen Bundestag gegeben hat. Sowohl die Tendenz der Kommunikation im Allgemeinen als auch im Speziellen ist bei den Debattenbeiträgen der AfD in den Wahlperioden 19 und 20, in denen die Partei im Bundestag vertreten war, negativer als in der 18. Wahlperiode. Aber auch hinsichtlich der Kommunikationsmethode fällt ein scharfer und inziviler Ton der AfD auf.

Diese Beobachtungen entsprechen Erkenntnissen des Forschungsstands, dass sich die parlamentarische Kommunikation der AfD von der anderer politischer Parteien abhebt.⁶⁷ Die Auseinandersetzung mit gleichstellungspolitischen Themen scheint mit der AfD-Fraktion im Bundestag also tatsächlich weniger durch zivile, höfliche und kollegiale Kommunikation geprägt zu sein, da sich die teils anti-feministische Haltung der AfD⁶⁸ auch in der Art der Kommunikation widerspiegelt. Diese Entwicklung birgt sowohl Gefahren für bereits erzielte gleichstellungspolitische Erfolge als auch im Besonderen für die zivile und lösungsorientierte parlamentarische Kommunikation. Im Falle ihrer Verrohung wird eine Ablenkung des Parlaments von den eigentlichen Aufgaben hin zu interfraktionellen Konfrontationen wahrscheinlicher. Bedeutsamer ist aber ein möglicher Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Funktionsfähigkeit und demokratische Einigungsfähigkeit des Bundestags, die durch die Funktion der Plenardebatte unter Beweis gestellt werden sollen, der Öffentlichkeit die Gründe der parlamentarischen Entscheidungen in Rede und Gegenrede zu erläutern. Auch eine Polarisierung politischer Kommunikation⁶⁹ gefährdet nicht nur die parlamentarische Arbeit, sondern ist für die gesellschaftliche Wahrnehmung und Debatte von zentraler Bedeutung. Hier spielen außerdem Medialisierungsdynamiken eine Rolle.⁷⁰ Die vorliegende Untersuchung zeigt durchaus eine Neigung zur Verwendung

67 Vgl. Fedor Rubose, a.a.O. (Fn. 44), S. 4 f.

68 Vgl. zum diesbezüglichen Forschungsstand Christine Schickert, Die AfD-Fraktion im Thüringer Landtag: Das erste Jahr im Parlament, Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen, Februar 2017, https://weiterdenken.de/sites/default/files/uploads/2017/02/christiane_schickert_afd_thueringen4.pdf (Abruf am 16. März 2026), S. 12.

69 Vgl. German Neubaum, a.a.O. (Fn. 28), S. 421.

70 Vgl. Patrick Donges, Medialisierung und Organisationen/Politische Akteure, in: Isabelle Borucki | Katharina Kleinen-von Königslow | Stefan Marschall | Thomas Zerback (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), S. 541 – 554, S. 544.

medienlogischer Elemente in Form von Negativität und Inzivilität, die womöglich auch strategisch bedient werden. Die zunehmende Negativität ergibt sich vor allem daraus, dass die anderen Fraktionen auf die Kommunikation der AfD mit ebenso negativer Kommunikation reagiert haben. Besonders in der 19. Wahlperiode ist eine solche Adaption wahrnehmbar, die in der folgenden Wahlperiode wieder weniger auffällt. Dass diese Entwicklung hin zu negativer Kommunikation den demokratischen Diskurs nicht vollständig übernommen hat, ermöglicht eine parlamentarische und gesellschaftliche Diskussion gleichstellungspolitischer Themen, die von demokratischen Prinzipien, Sachlichkeit und Kompromissfähigkeit geprägt ist. Dennoch scheint mit Rückbezug auf das Konzept des Populismus als Kommunikationsrahmen die von Tabubrüchen und Ausgrenzung geprägte sowie gegen allgemeine, sachliche Höflichkeitsnormen verstoßende Kommunikation⁷¹ auch intrinsisches Wesen rechtspopulistischer Parteien wie der AfD zu sein. Einen geeigneten Umgang damit ohne Adaption an diese Kommunikation auf parlamentarischer Ebene gilt es weiterhin zu finden.

Diese Erkenntnisse und Hinweise auf eine negativere und inzivilere Kommunikation der AfD zu gleichstellungspolitischen Themen im Bundestag markieren den Anfang eines größeren Projekts. In dessen Rahmen soll die parlamentarische Kommunikation der westeuropäischen rechtspopulistischen Parteien AfD in Deutschland, FPÖ in Österreich und RN in Frankreich zu polarisierenden Themen wie Geschlechtergleichstellung und COVID-19 mit der hier angewandten Mixed Methods-Methodik untersucht und verglichen werden. Diese Vertiefung und die Erweiterung um ein sogenanntes Topic Modeling, bei dem Themenschwerpunkte herausgearbeitet werden, verspricht einerseits ein detaillierteres Verständnis davon, mit welchen Methoden rechtspopulistische Parteien in Westeuropa zu diesen Themen kommunizieren. Andererseits erlaubt sie einen Vergleich, ob sich übergreifende Muster bei den drei Parteien zeigen. AfD, FPÖ und RN weisen sehr unterschiedliche Erfahrungen mit parlamentarischen Mandaten auf, wobei die AfD am kürzesten und die FPÖ am längsten im Parlament vertreten ist. Hinsichtlich ihrer Rolle sind sich AfD und RN als ausschließliche Oppositionsparteien ähnlicher im Kontrast zur FPÖ, die zeitweise Regierungsverantwortung innehatte. Diese unterschiedlichen Aspekte spielen vermutlich für die Kommunikationsweise im Parlament ebenso eine Rolle.

Der systematische Blick, den dieses Projekt auf rechtspopulistische Kommunikationsmuster zu polarisierenden Themen werfen will, dürfte einen innovativen Beitrag zu diesem immer relevanter werdenden Forschungsfeld leisten.

71 Vgl. *Anna-Sophie Heinze*, a.a.O. (Fn. 39), S. 133; *Marcus Maurer / Pablo Jost*, a.a.O. (Fn. 2), S. 476.

Politische Neutralitätspflicht in der parlamentarischen Debatte: Zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 5. September 2025

Nicolas Harding

Die Grenzen regierungsamtlicher Informations- und Äußerungstätigkeit im Rahmen parlamentarischer Debatten sind rechtlich nicht umfassend geklärt. Mit dieser Frage hatte sich das Hamburgische Verfassungsgericht am 5. September 2025 zu befassen (Az. HVerfG 2/24). Antragsteller waren der Hamburgische Landesverband der AfD, die AfD-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft, einzelne frühere und aktuelle Fraktionsmitglieder sowie der Landesvorsitzende und sein Stellvertreter. Sie betrieben ein Organstreitverfahren gegen den Innensenator der Freien und Hansestadt Hamburg und begeherten die Feststellung, durch Äußerungen des Senators in einer Plenarsitzung der Bürgerschaft in ihren verfassungsrechtlich geschützten Rechten verletzt worden zu sein.

1. Die Grundzüge des staatlichen Äußerungsrechts

Grund und Grenzen hoheitlicher Äußerungen sowie staatlicher Öffentlichkeitsarbeit haben Verwaltungs- und Verfassungsgerichte in den letzten zehn Jahren vermehrt beschäftigt. Die zunächst ausmachende kasuistische Prägung¹ dieses Rechtsgebiets ist mittlerweile – infolge des rechtswissenschaftlichen Diskurses – einer vergleichsweise komplexen Dogmatik gewichen.²

Dass staatliches Informationshandeln bzw. staatliche Öffentlichkeitsarbeit dem Grunde nach zulässig ist, ist mittlerweile unbestritten. Auch wenn nicht ersichtlich ist, dass dies zuvor grundlegend in Frage gestellt worden ist, erklärte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) staatliches Informationshandeln 1977 prinzipiell für zulässig:

„Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften ist in Grenzen nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig. Die Demokratie des Grundgesetzes bedarf – unbeschadet sachlicher Differenzen in Einzelfragen – eines weitgehenden Einverständnisses der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung. Dieser Grundkonsens wird von dem Bewußtsein der Bürger getragen, daß der vom Grundgesetz verfaßte Staat dem einzelnen im Gegensatz zu totalitär verfaßten Staaten einen weiten Freiheitsraum zur Entfaltung im privaten wie im öffentlichen Bereich offenhält und gewährleistet. Diesen Grundkonsens lebendig zu erhalten, ist Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit.“³

Selbstverständlich attestiert das Gericht staatlichen Funktionsträgern indes keinen grenzenlosen Spielraum im Rahmen hoheitlichen Informationshandelns. Zu den materiellrechtlichen Grenzen dieses Informationshandelns von besonderer (praktischer) Relevanz gehören die politische Neutralitätspflicht und das Sachlichkeitsgebot.

- 1 Vgl. insbesondere BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2014 – 2 BvE 4/13 = NVwZ 2014, S. 1156 ff.; BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 = NVwZ 2015, S. 209 ff.
- 2 Grundlegend Christian Conrad / Stefanie Grünewald / Fiete Kalscheuer / Jens Milker, Handbuch Öffentlich-rechtliches Äußerungsrecht, München 2022.
- 3 BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 = NJW 1977, S. 751 (S. 753).

1.1. Die politische Neutralitätspflicht

Bei der politischen Neutralitätspflicht handelt es sich um die – zumindest in der gerichtlichen Praxis – bedeutsamste Grenze des staatlichen Äußerungsrechts. Sie hat ihren Ursprung vor allem in der das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip prägenden Idee freier Willensbildung in der Bevölkerung. Ausdruck dieses Demokratieverständnisses ist die vielfach rezipierte Aussage des BVerfG, dass sich in einer Demokratie die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk vollziehen muss.⁴ Eng verschränkt mit diesem demokratietheoretischen Grundsatz ist der Grundsatz der Freiheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, der sich ebenfalls als verfassungsrechtliche Basis der staatlichen Pflicht zur politischen Neutralität entnehmen lässt.⁵ Anknüpfungspunkt der politischen Neutralitätspflicht ist damit die Prämisse, dass von hoheitlichen Äußerungen aufgrund ihrer Amtsautorität eine besonders beeinflussende Wirkung auf die freiheitliche Willensbildung ausgeht.

Daneben wird die staatliche Pflicht zu politischer Neutralität aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG abgeleitet. Bei diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz handelt es sich um eine besonders wichtige Grundlage der politischen Neutralitätspflicht staatlicher Stellen, da sie als subjektives Recht der Parteien und ihrer Mitglieder häufig den Anknüpfungspunkt (gerichtlicher) Rechtsstreitigkeiten und Rügen darstellt. Der politischen Neutralitätspflicht liegt damit die neben der Idee der freiheitlichen Willensbildung „von unten nach oben“ gleichermaßen die Idee eine Wettbewerbs- bzw. Chancengleichheit der Parteien zugrunde, wobei letztere keinen Selbstzweck verfolgt, sondern vielmehr dazu dient, die freiheitliche Willensbildung in der Bevölkerung abzusichern.

Das BVerfG formuliert dies – wiederum in seiner Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 1977 – in seiner Rechtsprechung wie folgt:

„Demokratische Gleichheit fordert, daß der jeweils herrschenden Mehrheit und der oppositionellen Minderheit bei jeder Wahl aufs Neue die grundsätzlich gleichen Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen offengehalten werden. Die Gewährleistung gleicher Chancen im Wahlwettbewerb ist ein unabdingbares Element des vom Grundgesetz gewollten freien offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes.“⁶

Zur Sicherung des freien Willensbildungsprozesses ist der politischen Neutralitätspflicht sowohl ein Identifikations- als auch ein Bewertungsverbot zu entnehmen. Ersteres untersagt es staatlichen Funktionsträgern, sich – in ihrer Rolle als Hoheitsträger⁷ – mit einer politischen Partei öffentlich zu identifizieren, und wird gemeinhin als „Verbot von politischer Wahlwerbung“ bezeichnet. Das Bewertungsverbot verbietet es Hoheitsträgern, sich abwertend über eine politische Partei zu äußern. Es ist gewissermaßen die Kehrseite

4 BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 = NJW 1966, S. 1499 (S. 1503); siehe auch *Lenhart Laude*, *Automatisierte Meinungsbeeinflussung: Der Schutz des Kommunikationsprozesses in sozialen Online-Netzwerken*, Tübingen 2021, S. 211 ff.

5 Vgl. *Stefan Studenroth*, *Wahlbeeinflussung durch staatliche Funktionsträger: Zur Abgrenzung zwischen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und privater Wahlwerbung in Äußerungen von Amtsträgern*, in: *AöR* 2000, S. 257 (S. 258 f.).

6 BVerfGE 44, S. 125 (S. 145).

7 Vgl. *Jens Milker* / *Simon Schuster*, in: *Christian Conrad* / *Stefanie Grünewald* / *Fiete Kalscheuer* / *Jens Milker*, a.a.O. (Fn. 2), § 1 Rn. 8 ff.

des Identifikationsverbots: Wenn es dem Staat nicht erlaubt ist, sich mit Parteien zu identifizieren, muss es ihm ebenso verwehrt sein, missliebige Gruppierungen durch Äußerungen zu diskreditieren. Genauso ist es mit der staatlichen Neutralitätspflicht nicht zu vereinbaren, wenn sich ein Hoheitsträger negativ zu den Anhängern von politischen Gruppierungen oder Parteien äußert und diese herabwürdigt.⁸

Das Bewertungsverbot steht dabei – gerade im Umgang mit rechtsextremen Parteien – regelmäßig im Mittelpunkt der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen zu den Grenzen des staatlichen Äußerungsrechts.⁹ Diese sehen sich durch abwertende Äußerungen staatlicher Funktionsträger in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt und rügen die Verletzung der politischen Neutralitätspflicht. In diesem Zusammenhang ist indes zu berücksichtigen, dass das BVerfG in seiner „Merkel-Entscheidung“¹⁰ einen Rechtfertigungsgrund für wertende Äußerungen staatlicher Funktionsträger gegenüber rechtsextremen Bestrebungen und den damit einhergehenden Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit einer Partei etabliert hat – jedenfalls sofern von diesen eine Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung ausgeht (sogenannte Kommunikative Verfassungsverteidigung).¹¹

1.2. Das Sachlichkeitsgebot

Neben der Pflicht zu politischer Neutralität handelt es sich beim sogenannten Sachlichkeitsgebot um die zweite, das staatliche Äußerungsrecht prägende materiell-rechtliche Grenze. Unabhängig davon, ob man das Sachlichkeitsgebot schwerpunktmäßig aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oder dem Willkürverbot ableitet, ist anerkannt, dass staatliche Äußerungen nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen dürfen, d.h. bei verständiger Beurteilung auf einem im Wesentlichen zutreffenden oder zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachekern beruhen müssen und zudem den sachlich gebotenen Rahmen nicht überschreiten dürfen.¹²

Das Sachlichkeitsgebot setzt sich mithin wiederum aus zwei wesentlichen (Kern-)Bestandteilen zusammen: Zum einen beinhaltet es das auch als Richtigkeitsgebot¹³ bezeichnete Verbot, unwahre Tatsachenbehauptungen zu verbreiten, und zum anderen verpflichtet es den sich äussernden Hoheitsträger, den sachlich gebotenen Kommunikationsrahmen einzuhalten. Während das Richtigkeitsgebot vergleichsweise eindeutig ist, verdient die für sich genommen abstrakte und das Sachlichkeitsgebot in seiner Wahrnehmung prägende Pflicht, staatlicherseits den sachlich gebotenen Kommunikationsrahmen nicht zu überschreiten, einer Vertiefung.

8 Vgl. *Sebastian Nellesen*, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger: Neutralität, Meinungsfreiheit, Mäßigungsgebot: Determinanten der Teilnahme staatlicher Funktionsträger am öffentlichen Meinungsbildungsprozess, Tübingen 2018, S. 107 f.

9 Vgl. BVerfGE 136, S. 323 ff.

10 BVerfGE 162, S. 207 (S. 246 f.).

11 Vgl. *Matthias Hong*, Neutralität und Sachlichkeit amtlicher Äußerungen und kommunikative Verfassungsverteidigung, in: ZGI 2022, S. 199 ff.

12 Vgl. dazu BVerwGE 159, S. 327.

13 Vgl. nur *Marcel Kühn*, Bürgerbeeinflussung durch Berichterstattung staatlicher Stellen: zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des staatlichen Informationshandelns, Berlin 2018, S. 329 f.

Gemeinhin anerkannt ist, dass staatliche Äußerungen weder unsachlich noch herabsetzend formuliert sein dürfen und auf das zur Informationsgewährung Erforderliche zu beschränken sind.¹⁴ Mit anderen Worten ist dem Sachlichkeitsgebot damit eine Mäßigungspflicht für staatliche Äußerungen zu entnehmen, das der Vertrauenswürdigkeitssicherung hoheitlichen Informationshandelns dient.¹⁵ Der Staat hat sich im Rahmen seiner Äußerungen zurückzuhalten und muss von übersteigerten Wertungen und emotionalen oder gar polemischen Aussagen absehen.¹⁶

2. Die politische Neutralitätspflicht in der parlamentarischen Debatte

Ob die politische Neutralitätspflicht staatliche Funktionsträger, insbesondere Mitglieder der Bundesregierung, im Rahmen der parlamentarischen Debatte gleichermaßen zu einer äußerungsrechtlichen Zurückhaltung verpflichtet wie bei klassischen Erscheinungsformen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und staatlichen Informationshandelns (z.B. Presseerklärungen, Interviews oder bei Äußerungen in sozialen Netzwerken) ist in Rechtsprechung und Literatur bisher kaum behandelt worden.¹⁷

Die Entscheidungen des BVerfG, die sich mit amtlichen Äußerungen in parlamentarischen Debatten auseinandersetzen, sind – mit Blick auf die Frage der Geltung der politischen Neutralitätspflicht – weitestgehend unergiebig. Das Gericht hielt die den Entscheidungen zugrunde liegenden Anträge bereits für unzulässig, da der Beantwortung einer parlamentarischen Frage keine rechtliche Außenwirkung zukomme.¹⁸ An dieser Rechtsauffassung dürfte mit Blick auf die jüngeren Entwicklungen in der Verfassungsrechtsprechung in Bund und Ländern indes nicht festgehalten werden. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass jedenfalls das BVerfG mittlerweile auch die Rechtserheblichkeit einer innerparlamentarischen Äußerung als gegeben ansieht.¹⁹

Dies zugrunde gelegt, erscheint es notwendig, sich die Frage nach der Geltung und Reichweite der politischen Neutralitätspflicht im parlamentarischen Umfeld zu stellen.

Gegen eine politische Neutralitätspflicht in der parlamentarischen Debatte ließe sich das Fehlen einer beeinflussenden Wirkung amtlicher Äußerungen auf die Freiheit des gesellschaftlichen Willensbildungsprozesses ins Feld führen, sofern man regierungsamtlichen Aussagen im Parlament eine öffentliche Wirkung absprechen würde. Dieser Ansatz vermag indes von vornherein nicht zu überzeugen, da Redebeiträge aus parlamentarischen Debatten – anders als etwa im Rahmen von nicht öffentlichen („abgeschirmten“) Aus-

14 BVerwGE 159, S. 327.

15 Vgl. *Tobias Mast*, Staatsinformationsqualität. De- und Rekonstruktion des verfassungsgerichtlichen Leitbilds öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit und der entsprechenden Gebote, Berlin 2020, S. 205 f.

16 Vgl. *Christian Eder*, „Rote Karte“ gegen „Spinner“? Bedeutung und Reichweite staatlicher Neutralitätspflichten in der politischen Auseinandersetzung, Berlin 2017, S. 158.

17 Vgl. aber *Malte Stemkowitz*, Politisches Neutralitätsgebot im Bundestag? – Über Diskursräume und Amtsautorität, in: DÖV 2025, S. 589 ff.; siehe auch BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Januar 2023 – Vf. 3-IVa-21 = BeckRS 2023, S. 1288 Rn. 25.

18 Vgl. BVerfGE 13, S. 123 (S. 125 f.); E 57, S. 1 ff.; siehe auch VerfGH Berlin, Urteil vom 20. Februar 2019 – VerfGH 80/18 = BeckRS 2019, S. 1766.

19 Vgl. *Malte Stemkowitz*, a.a.O. (Fn. 17), S. 590.

schusssitzungen – eine öffentliche Wirkung entfalten.²⁰ Die Idee des Parlaments als abgeschlossener Raum, der in ihm getätigte Äußerungen nicht in die Öffentlichkeit entlässt, entspricht weder der Realität noch der rechtlichen wie theoretisch-normativen Konzeption eines demokratischen Parlaments. Bisweilen werden ganze Debatten oder Sitzungen im Fernsehen oder im Internet übertragen und nicht selten – insbesondere in den sozialen Netzwerken – verbreitet und rezipiert. Dies entspricht auch der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 42 Abs. 1 GG: „Der Bundestag verhandelt öffentlich.“

Ein weiterer Ansatz, der sich gegen eine politische Neutralitätspflicht für Regierungsmitglieder in der parlamentarischen Debatte ins Feld führen lässt, ist die fehlende Möglichkeit eines Wechsels von Sprecherrollen – sowohl für Regierungsmitglieder, die auch einen Abgeordnetenstatus besitzen, als auch für solche ohne parlamentarisches Mandat. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass der Wechsel zwischen andererseits Sprecherrollen – als Abgeordneten einerseits, die in ihren Äußerungen prinzipiell frei sind und keiner Neutralitätspflicht unterliegen, und Regierungsmitgliedern, die zur Neutralität verpflichtet sind – kaum möglich, in jedem Fall aber unglaublich erscheine.²¹ Konsequenterweise müsse dies auch für Regierungsmitglieder ohne Abgeordnetenmandat gelten, da ein „Rederecht zweiter Klasse“ mit Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG nicht vereinbar sei.²²

Diese Auffassung dürfte indes auf der unzutreffenden Prämisse basieren, dass die Auswechselbarkeit von Sprecherrollen – der Wechsel zwischen prinzipiell freier und prinzipiell gebundener Sphäre – Grundlage der politischen Neutralitätspflicht ist. Es sprechen jedoch gute Gründe dafür, dass die Auswechselbarkeit von Sprecherrollen nicht eine Voraussetzung, sondern vielmehr eine Folge der politischen Neutralitätspflicht für staatliche Funktionsträger darstellt. Sie ist als äußerungsrechtliche Vorfrage zu verstehen und bestimmt damit über die rechtlichen Rahmenbedingungen und Äußerungsgrenzen im konkreten Einzelfall. Um ein aussagekräftiges Argument dafür, dass staatlichen Funktionsträgern, denen ein Rollenwechsel nicht möglich ist, von der Neutralitätspflicht zu befreien, handelt es sich dabei nicht. Es erscheint jedenfalls nicht zwingend, aus der fehlenden Austauschbarkeit der Sprecherrolle darauf zu schließen, dass die politische Neutralitätspflicht keine Wirkung beansprucht und ein Regierungsmitglied, das sich in seiner Funktion als staatlicher Funktionsträger – gestützt auf das besondere Rederecht der Regierungsmitglieder aus Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG – in der parlamentarischen Debatte betätigt, bereits aus diesem Grund von der Pflicht zur politischen Neutralität befreit wäre. Denn auch (oder besser: gerade) auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG getätigte Äußerungen sind der Regierung und damit nicht der parlamentarischen, sondern gubernativen Sphäre zuzurechnen.

Ein zutreffender Anknüpfungspunkt dafür, Regierungsmitglieder in der parlamentarischen Debatte von der Pflicht zu politischer Neutralität zu befreien, dürfte jedoch darin zu sehen sein, dass es sich beim Parlament um das Epizentrum politischer Rede und Genrede handelt, in dem für die in der Rechtsprechung prinzipiell (zu Recht) anerkannten Neutralitätspflichten kein Raum ist.²³ Regierungsmitgliedern muss es – andernfalls würde der Regelung des Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG ihre Bedeutung entzogen – möglich sein, auf parteipolitisch geprägte und motivierte Angriffe auf das Regierungshandeln im Sinne

20 Vgl. ebenda, S. 596.

21 Vgl. ebenda, S. 596 f.

22 Vgl. ebenda, S. 597.

23 Vgl. ebenda, S. 598 f.

einer Waffengleichheit effektiv zu reagieren. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass der parlamentarische Diskurs vergleichsweise verbindlichen Rahmenbedingungen unterliegt, an denen es im Falle außerparlamentarischer Informationsmaßnahmen von staatlichen Funktionsträgern wie Pressemitteilungen, Interviews oder Äußerungen in den sozialen Netzwerken fehlt; folglich bedarf es zum Schutze der Freiheit des gesellschaftlichen Willensbildungsprozesses des Instituts der politischen Neutralitätspflicht.²⁴

Erst recht gilt dies für die kommunikative Verfassungsverteidigung, bei der einzelne Parlamentarier oder ganze Fraktionen in der parlamentarischen Debatte die freiheitlich-demokratische Grundordnung angreifen. In diesen Fällen muss es Regierungsmitgliedern von Verfassungen wegen möglich sein, zu reagieren und Abgeordnete, Fraktionen sowie Parteien und ihre Programme öffentlich und unmittelbar zu kritisieren. Die ungeschriebene Staatsaufgabe, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu verteidigen, deren Ausfluss die kommunikative Verteidigung ist, muss in besonderem Maße in der parlamentarischen Debatte, die wiederum unmittelbarer Ausdruck einer freiheitlich-demokratischen Verfassungsordnung ist, wahrgenommen werden können.

3. Das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 5. September 2025

3.1. Zum Sachverhalt

Anlass der verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung waren Äußerungen des Senators in einer Debatte zur Solidarität mit Israel, zur Verurteilung der Terrorangriffe der Hamas vom 7. Oktober 2023 und zur Forderung nach einer Schließung des Islamischen Zentrums Hamburg (IZH). In diesem Zusammenhang erklärte er unter anderem, die AfD radikalisiere sich zunehmend, die Relativierung des Nationalsozialismus und des Holocaust gehöre zur Grunderzählung der AfD und Vertreter des Judentums in Deutschland würden sich zu Recht gegen eine als durchsichtig und instrumentell empfundene Solidarität der AfD wenden.

Die Antragsteller sahen sich durch die in Rede stehenden Aussagen des Innensenators in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt und rügten einen Verstoß gegen die politische Neutralitätspflicht für Hoheitsträger.

3.2. Zu den Entscheidungsgründen

Ein Großteil der Anträge wurde vom Hamburgischen Verfassungsgericht bereits als unzulässig eingestuft. Insbesondere fehlte es der AfD-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft nach Auffassung des Gerichts an der erforderlichen Antragsbefugnis. Im Fokus der Entscheidung stand daher der Antrag des Hamburgischen Landesverbands der Partei, festzustellen, dass der Innensenator durch seine Äußerungen ihr Recht auf Chancengleichheit verletzt habe.

Dies wurde vom Gericht im Ergebnis verneint. Es stellte sich auf den Standpunkt, dass die Pflicht zu politischer Neutralität von staatlichen Funktionsträgern, insbesondere Regierungs- bzw. Senatsmitgliedern, nicht greife, wenn das Mitglied sich im Rahmen der

24 Vgl. ebenda, S. 598 f.

parlamentarischen Debatte äußert. Hintergrund dessen sei die verfassungsrechtliche Aufgabe des Parlaments als Forum für Rede und Gegenrede. Dabei sei die parlamentarische Debatte von Natur aus auf eine bisweilen kontroverse Auseinandersetzung ausgerichtet, bei der oppositionelle Kritik und das Verteidigen politischer Entscheidungen durch die Regierungsmehrheit in einer Wechselbeziehung stünden, die kein Raum für politische Neutralität lasse.

Gleichwohl hielt das Gericht fest, dass die regierungsamtlichen Äußerungen in der parlamentarischen Debatte nicht grenzenlos zulässig seien. Das rechtsstaatliche Sachlichkeitsgebot ist nach Auffassung des Gerichts auch dann zu berücksichtigen, wenn parteipolitisch-wertende Äußerungen zulässig sind.

Dies zugrunde gelegt, kam das Gericht zu dem Ergebnis, dass die Äußerungen des Senators allesamt sachlich und damit rechtmäßig waren. Insofern kommt dem Senator in großen Teilen zugute, dass er seine Aussagen insgesamt kontextualisiert hat, was dem Gericht eine sachgerechte und bisweilen wohlwollende Auslegung der einzelnen Äußerungen ermöglichte.

3.3. Bewertung

Alles in allem vermögen die Entscheidung sowie ihre Begründung zu überzeugen. Es sprechen – wie oben bereits dargelegt – gute Argumente dafür, auf eine Anwendung der politischen Neutralitätspflicht in der parlamentarischen Debatte zu verzichten. Sie ist geprägt von kommunikativen Schlägen wie Gegenschlägen und richtet sich regelmäßig – anders als die klassischen Erscheinungsformen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, die einer politischen Neutralitätspflicht unterliegen – unmittelbar an die adressierten politischen Kontrahenten und nicht an die Bevölkerung, deren Willensbildungsprozess durch die politische Neutralitätspflicht frei von staatlichen Einflüssen bleiben soll. Damit besitzen amtliche Äußerungen in der parlamentarischen Debatte in der Tat einen kontradiktorischen Charakter und unterscheiden sich aus diesem Grund von einseitigen regierungsamtlichen Herabwürdigungen, die die Chancengleichheit der Parteien gemeinhin versagt.

Insofern geht die Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts über vergleichbare Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte hinaus, die im Gesetzgebungsverfahren einen modifizierten Neutralitätsmaßstab anwenden, der es Regierungsmitgliedern erlaubt, Kritik an Regierungsentscheidungen zurückzuweisen²⁵.

Grund dafür mag (zumindest auch) die landesverfassungsrechtliche Besonderheit Hamburgs sein, dass Senats- bzw. Regierungsmitglieder nicht gleichzeitig Abgeordnete im Landesparlament sein dürfen (Art. 39 Abs. 1 HmbVerf), weshalb ihnen ein kommunikativer Gegenschlag in der parlamentarischen Debatte gänzlich versagt wäre, würde man das Neutralitätsniveau in diesem Rahmen für amtliche Funktionsträger nicht absenken oder sogar ausschließen. Soweit das Gericht in diesem Zusammenhang darauf verweist, dass bei einer regierungsamtlichen Äußerung in der parlamentarischen Debatte staatliche Mittel nicht in unzulässiger Weise zulasten oppositioneller Parteien oder zugunsten regierender Parteien eingesetzt werden dürfen, ist dies zutreffend; es erkennt jedoch, dass der zweckwidrige Mitteleinsatz aus der regierungsamtlichen Sphäre nur ein (starkes) Indiz

25 Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 18. Juli 2024 – Vf. 41-IVa-22 = BeckRS 2024, S. 31181 Rn. 54.

für die Verletzung der politischen Neutralitätspflicht darstellt, für die Frage nach der Eröffnung des Anwendungsbereichs der politischen Neutralitätspflicht aber nur mittelbar von Relevanz sein dürfte.

Maßgeblich ist – aus Sicht der politischen Neutralitätspflicht – allein, ob durch eine hoheitliche Äußerung zulasten einer Partei in die Freiheit des gesellschaftlichen Willensbildungsprozesses eingegriffen wird. Ist dies der Fall, stellt sich die Frage nach einer etwaigen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung dieses Eingriffs. Als ungeschriebener Rechtfertigungsgrund anerkannt war bisher der Auftrag zur kommunikativen Verfassungsverteidigung, der es Hoheitsträgern erlaubt, vor politischen Parteien oder ihren Mitgliedern zum Schutze der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu warnen.

Übertragen auf den vorliegenden Fall wäre es mit Blick auf den Inhalt der in Rede stehenden Äußerungen auch denkbar gewesen, von einem Anwendungsfall der kommunikativen Verfassungsverteidigung auszugehen. Das Gericht stellte sich diese Frage indes nicht, weil es zu dem Ergebnis kommt, dass die politische Neutralitätspflicht als solche in der parlamentarischen Debatte (gar) keine Anwendung findet. Während die kommunikative Verfassungsverteidigung dogmatisch als Rechtfertigungsgrund für äußerungsrechtliche Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit verfassungsfeindlich aufgestellter Parteien gilt, handelt es sich bei der Frage, ob eine Äußerung im Rahmen der parlamentarischen Debatte verlaublich worden ist, um eine Bestimmung des Anwendungsbereichs der politischen Neutralitätspflicht.

Wie bereits dargelegt, sprechen in der Tat nachvollziehbare Erwägungen dafür, dass es einer politischen Neutralitätspflicht für Regierungsmitglieder in der parlamentarischen Debatte nicht bedarf. Vor allem ist die parlamentarische Debatte wie gezeigt von unmittellbarer Rede sowie Gegenrede geprägt und auch die (landes-)verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Art. 42 Abs. 2 Satz 2 GG bzw. Art. 23 Abs. 2 Satz 1 HmbVerf sind bei teleologischer Betrachtungsweise darauf ausgelegt, es Regierungsmitgliedern zu ermöglichen, auf (partei-)politische Kritik mit (partei-)politisch geprägten Äußerungen im Sinne einer Waffengleichheit zu reagieren; diese ist wiederum darauf zurückzuführen, dass es in der parlamentarischen Debatte an der sonst prägenden Subordination fehlt, zu reagieren.

Schließlich sei noch darauf verwiesen, dass das Gericht (zu Recht) darauf verweist, dass hoheitliche Äußerungen auch bei Nichtanwendbarkeit der politischen Neutralitätspflicht nicht grenzenlos zulässig sind. Ein staatlicher Funktionsträger unterliegt stets, d.h. innerwie außerhalb der parlamentarischen Debatte, dem rechtsstaatlichen Sachlichkeitsgebot. Diese Argumentation vermag zu überzeugen, da dieses Gebot seinen Ursprung im verfassungsrechtlich avisierten und dem Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundvertrauen in den Staat und seine Einrichtungen hat, das gefährdet würde, wenn staatliche Funktionsträger – auch im Rahmen der parlamentarischen Debatte – den sachlich gebotenen Kommunikationsrahmen überschreiten oder unwahre Tatsachenbehauptungen verbreiten würden.

4. Warten auf Karlsruhe

Nach der insgesamt überzeugenden Entscheidung bleibt mit Spannung zu erwarten, ob sich das BVerfG – sollte es zu der politischen Neutralitätspflicht für Regierungsmitglieder in der parlamentarischen Debatte Stellung beziehen – der Auffassung des HmbVerfG anschließt oder – in Fortführung seiner jüngsten Rechtsprechung – an der vergleichsweise

strengen Neutralitätspflicht für Regierungsmitglieder festhält. Fraglich ist etwa, ob das Hamburger Gericht die politische Neutralitätspflicht bewusst pauschal ausgeschlossen hat, so dass diese bei Äußerungen im Parlament auch Parteien gegenüber keine Anwendung findet, die nicht im Parlament vertreten sind und insofern keine Gelegenheit zur Rede bzw. Gegenrede haben.²⁶

Jedenfalls dann, wenn von den Adressaten einer Äußerung Gefahren für die freiheitlich-demokratische Grundordnung ausgehen, so dass sich parlamentarische Äußerungen von Regierungsmitgliedern auf die Befugnis zur kommunikativen Verfassungsverteidigung stützen lassen, dürfte aber (gerade) im Parlament kein Raum sein für eine Pflicht zur parteipolitischen Neutralität.

26 Vgl. *David Kuhn*, Anmerkung zu HmbVerfG Urteil vom 5. September 2025 – HVerfG 2/24, in: NVwZ 2025, S. 1677 (S. 1680 f.).

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse: Zeugenpflicht von Amtsträgern und Umfang ihrer Vorbereitungen

Paul J. Glauben

Im Verfahren Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse kommt Akten als Mittel des Urkundsbeweises eine besondere Bedeutung und gegenüber Zeugenaussagen ein höherer Beweiswert zu, denn das Gedächtnis von Zeugen kann aus mancherlei Hinsicht unergiebig werden.¹ Daraus folgt jedoch nicht, dass Zeugen und namentlich Amtsträger – einschließlich der Fachministerinnen und Fachminister – für die Aufklärung unbedeutend wären. Vielmehr kann (auch) über sie der Untersuchungsausschuss Kenntnis von untersuchungsrelevantem Amtswissen erhalten.² Sie sind es, die bei Vorgängen im Bereich der Exekutive die Details und Abläufe kennen und damit Zusammenhänge erklären können, die sich möglicherweise allein aus dem Aktenstudium nicht erkennen lassen. Zudem genießen Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst aufgrund ihrer politischen Neutralitätspflicht einen Bonus an Glaubwürdigkeit. So ist die Annahme plausibel, dass die Arbeit so mancher Untersuchungsausschüsse ohne deren Auskünfte Stückwerk geblieben wäre.³ Dies erhellt zugleich, wie wichtig die Frage ist, ob und vor allem in welchem Umfang Amtsträger verpflichtet sind, sich auf ihre Zeugenaussage vorzubereiten.

1. Verfassungsrechtliche Bedeutung Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse sind eines der wichtigsten und ältesten Mittel parlamentarischer Kontrolle.⁴ Sie sind eine wesentliche Voraussetzung, um das aus dem Demokratieprinzip folgende Gebot effektiver parlamentarischer Kontrolle erfüllen zu können. Umfang und Grenzen ihrer Arbeit, auch mit Blick auf die Zeugnispflicht, lassen sich daher nicht allein am Maßstab des einfachen Gesetzes oder der parlamentarischen Geschäftsordnungen beurteilen. Denn einfachgesetzliche und geschäftsordnungsrechtliche Regelungen dürfen hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich insbesondere aus dem Gebot der effektiven parlamentarischen Kontrolle ergeben, weder im Wortlaut noch in der Auslegung zurückbleiben. Vielmehr muss in ihre Auslegung die verfassungsrechtliche Bedeutung Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse einbezogen werden.

- 1 BVerfGE 143, S. 101 (S. 134); 124, S. 78 (S. 117); *Philip N. Kroner*, Der Zeuge und sein Rechtsbeistand in Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, Berlin 2025, S. 79; *Jörn Rathje*, Der Ermittlungsbeauftragte des parlamentarischen Untersuchungsausschusses, Frankfurt am Main 2004, S. 67.
- 2 So zutreffend *Sebastian Unger*, in: *Peter M. Huber / Andreas Voßkuhle*, GG, Kommentar, 8. Auflage, München 2024, Art. 44 Rn. 102.
- 3 Vgl. *Anja Weisgerber*, Das Beweiserhebungsverfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, Frankfurt am Main 2003, S. 356.
- 4 BVerfG, in: NVwZ, 42. Jg. (2023), H. 4, S. 239 – 246, S. 239 f.; BVerfGE 124, S. 78 (S. 114); BVerfGE 109, S. 258 (S. 262); *Max Poschmann*, in: *Hans Hofmann / Hans-Günter Henneke*, Grundgesetz, Kommentar, 16. Auflage, Hürth 2016, Art. 44 Rn. 1.

Im Mittelpunkt steht dabei ein Recht, das in diesem Ausmaß weder dem Plenum noch den Fachausschüssen der Parlamente zukommt: das Recht der Selbstinformation. Zwar räumen einzelne Länder – außerhalb des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens – jedem Abgeordneten das Recht ein, neben der Erteilung von Auskünften auch die Vorlage von Akten zu verlangen.⁵ Insoweit besteht – anders als im Bund und in den meisten Ländern – durchaus unabhängig von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen für diese Abgeordneten eine Möglichkeit der Selbstinformation.

Allerdings ist diese im Vergleich zu den Rechten eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses nicht gleich wirksam. Auch wenn in diesen Fällen alle öffentlichen Einrichtungen neben der Aktenvorlage auch zu Auskünften auf Fragen verpflichtet sind, die sich aus der Akteneinsicht ergeben können, so fehlt es doch insbesondere an einer strafbewehrten wahrheitsgemäßen Antwortpflicht. Unwahre oder – fahrlässig bzw. bewusst – erteilte Falschankünfte haben allenfalls politische Konsequenzen. Ebenso wenig stehen Parlament und Fachausschüssen die Möglichkeiten offen, Aussagepflichten notfalls mit Zwang durchzusetzen.⁶ Untersuchungsausschüsse bleiben daher trotz des Rechts der Akteneinsicht ein spezielles Handlungsinstrument parlamentarischer Informationsbeschaffung.⁷ Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt: Untersuchungsausschüsse haben die Möglichkeit – notfalls zwangsweise – auch auf die Unterlagen Privater zuzugreifen.

All dies erhellt, dass Untersuchungsausschüsse zumeist im Zusammenhang mit der parlamentarischen Kontrollfunktion eingesetzt werden. Mit ihrer Hilfe kann das Parlament inquisitorisch⁸ und mit Mitteln tätig werden, die sonst nur Gerichten zustehen.⁹ Sie werden daher zutreffend als „schärfstes Schwert“ parlamentarischer Kontrolle gesehen.¹⁰ Untersuchungsausschüsse erweisen sich somit als „Aufklärungsinstrument im Rahmen der politischen Kontroverse“¹¹. Sie sind ein unverzichtbares Instrument, um sicherzustellen, dass parlamentarische Kontrolle auch effektiv ist.¹²

In die rechtliche Beurteilung der Stellung Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse ist des Weiteren einzubeziehen, dass sie zwar aufgrund einfachgesetzlicher Ermächtigung auf Instrumente des Strafverfahrensrechts zurückgreifen können. Indes verfolgen sie einen anderen Zweck als das Strafverfahren, denn es geht nicht um die Feststellung individueller (strafbewehrter) Schuld, sondern um politische Verantwortung. Diese ist weiter gefasst als

5 Vgl. etwa Art. 53 Abs. 2a Satz 2 LV SachsA.

6 Vgl. z.B. § 21 Abs. 1, § 27 PUAG.

7 Vgl. *Martin Morlok*, in: *Horst Dreier*, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Auflage, München 2015, Art. 44 Rn. 8; *Sebastian Unger*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 7; *Philipp Austermann / Christian Waldhoff*, Parlamentsrecht, 1. Auflage, Heidelberg 2020, Rn. 545; *Butz Peters*, Untersuchungsausschussrecht, 2. Auflage, München 2022, Rn. 2 ff.

8 Vgl. *Lars Brocker*, in: *Paul J. Glauben / ders.*, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 4. Auflage, Hürth 2024, Kap. 1 Rn. 3.

9 Vgl. *Wito Schwanenengel*, Das Parlament im Gefüge der Staatorganisation, Berlin 2021, § 11 Rn. 128.

10 RhPfVerfGH, in: AS 38, S. 322 (S. 331); HessStGH, in: NVwZ, 30. Jg. (2011), H. 15, S. 938 – 939, S. 938 f. (LS); *Philip N. Kroner*, Ein Verfahrensrichter nach österreichischem Vorbild für Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestags. Ein Reformvorschlag, in: ZParl, 56. Jg. (2025), H. 4, S. 844 – 858, S. 845 f.; *Paul J. Glauben*, Vertikale Gewaltenteilung und Untersuchungsrecht des Deutschen Bundestages, in: DVBl, 138. Jg. (2023), H. 23, S. 1443 – 1450, S. 1444.

11 BVerfGE 105, S. 197 (S. 225 f.); *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 44 Rn. 9; *Philip N. Kroner*, a.a.O. (Fn. 10), S. 845.

12 Siehe zu diesem Erfordernis BVerfGE 165, S. 167 (S. 184 f.).

persönliche Schuld. Bezugspunkt des politischen Vertrauens ist nicht ein rechtsstaatlich definierter Rechtssatz, sondern die unbestimmte Pflicht „im Sinne des Ganzen gut und richtig zu handeln“¹³.

Die vorstehend beschriebenen Grundsätze machen deutlich, dass die praktische Arbeit Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, insbesondere die Nutzung der ihnen einfachgesetzlich zur Verfügung gestellten verfahrensrechtlichen Instrumente, nicht losgelöst von ihrer verfassungsrechtlich determinierten Stellung beurteilt werden darf.¹⁴ Die Untersuchungsausschüsse müssen diese Instrumente so einsetzen können, dass sie ihrem verfassungsrechtlichen Auftrag der Sicherstellung einer effektiven parlamentarischen Kontrolle gerecht werden können. Dies hat auch Auswirkungen auf die Zeugnispflicht von Auskunftspersonen, namentlich von Amtsträgern.

2. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes

Träger des parlamentarischen Untersuchungsrechts ist das Parlament.¹⁵ Artikel 44 Abs. 1 GG legt dies verfassungsgesetzlich fest, indem dort der Bundestag als Berechtigter und gegebenenfalls als Verpflichteter der Untersuchungskompetenz genannt wird. Er bestimmt nicht nur das Ob der Untersuchung, sondern er allein bestimmt auch ihr Inwieweit bzw. Was.¹⁶ Dies erhellt, dass ausschließlich der Bundestag als Ganzes der Herr des Untersuchungsverfahrens ist.¹⁷ Eine entsprechende Regelung findet sich auch in allen Landesverfassungen.¹⁸ Hinzu kommt, dass nur dem Parlament die Entscheidung obliegt, ob der Ausschuss seinen Untersuchungsauftrag erfüllt hat. Daher steht auch allein dem Parlament ein Anspruch auf einen Zwischen- oder Abschlussbericht zu.

- 13 Tobias Linke, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, Berlin 2015, S. 1148 f.; Paul J. Glaußen, a.a.O. (Fn. 10), S. 1444; siehe auch Philip N. Kroner, a.a.O. (Fn. 10), 844 – 858, S. 844, S. 853.
- 14 Soweit einfachgesetzliche Regelungen des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens einschließlich verfassungsgerichtsgesetzlichen Vorschriften einzubeziehen sind, wird in diesem Beitrag zur besseren Übersicht weitgehend allein auf das Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestags (PUAG) bzw. auf das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) abgestellt. Zumeist finden sich in den Ländern vergleichbare verfassungs- und einfachgesetzliche Regelungen.
- 15 BVerfGE 143, S. 101 (S. 127); 124, S. 78 (S. 114); Kathrin Groh, in: Ingo v. Münch / Philip Kunig, GG, Kommentar, 8. Auflage, München 2025, Art. 44 Rn. 6; Paul J. Glaußen, in: Wolfgang Kahl / Christian Waldboff / Christian Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 234. EL, Heidelberg, Februar 2026, Art. 44 Rn. 103 mit weiteren Nachweisen; Max Poschmann, a.a.O. (Fn. 4), Art. 44 Rn. 3.
- 16 BVerfGE 67, S. 100 (S. 125); 77, S. 1 (S. 40 f.); SachsALVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2004 – LVG 7/04 – Rn. 39 f. – juris.
- 17 BVerfGE 143, S. 101 (S. 127); 124, S. 78 (S. 114); Hans H. Klein / Kyrrill-Alexander Schwarz, in: Günter Dürig / Roman Herzog / Rupert Scholz, GG, Kommentar, 108. EL, München, August 2025, Art. 44 Rn. 64; Kathrin Groh, a.a.O. (Fn. 15), Art. 44 Rn. 14; Siegfried Magiera, in: Michael Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Auflage, München 2024, Art. 44 Rn. 11.
- 18 Vgl. Art. 35 Abs. 1 BadWürttVerf.; Art. 25 Abs. 1 BayVerf.; Art. 48 Abs. 1 BerlVerf.; Art. 72 Abs. 1 BrandbVerf.; Art. 105 Abs. 1 BremVerf.; Art. 26 Abs. 1 HbgVerf.; Art. 92 Abs. 1 HesVerf.; Art. 34 Abs. 1 MVVerf.; Art. 27 Abs. 1 NdsVerf.; Art. 41 Abs. 1 NRWVerf.; Art. 91 Abs. 1 RhPfVerf.; Art. 79 Abs. 1 SaarVerf.; Art. 54 Abs. 1 SächsVerf.; Art. 54 Abs. 1 SachsAVerf.; Art. 18 Abs. 1 SchlHVerf.; Art. 64 Abs. 1 ThürVerf.

Die Festlegung des Untersuchungsgegenstandes erfolgt durch den (verfassungsgemäßen) Einsetzungsbeschluss. Hier wird konkret festgelegt, was der Ausschuss zu untersuchen hat. Erweiterungen oder Beschränkungen darf nicht der Untersuchungsausschuss vornehmen, sondern allein das Plenum des Parlaments.¹⁹ Der Einsetzungsbeschluss muss daher dem Gebot hinreichender Bestimmtheit entsprechen. Der Untersuchungsauftrag muss so präzise sein, dass der Ausschuss hinsichtlich des Inhalts der Untersuchung weder einen Einschätzungs-²⁰ noch einen Ermessenspielraum²¹ hat, denn der Einsetzungsbeschluss muss dem Untersuchungsausschuss, aber auch allen öffentlichen und privaten Einrichtungen sowie Zeugen als verlässliche Grundlage für die Beurteilung dienen, ob sich der Untersuchungsausschuss mit einem Beweisbeschluss oder bei einzelnen Fragen an die Zeugen (noch) im Rahmen seines Auftrags bewegt.

Dies leitet über zur Stellung des Untersuchungsausschusses selbst. Dieser ist Herr im Verfahren.²² Er entscheidet, welche Beweise er im Rahmen des ihm zugewiesenen Untersuchungsgegenstandes erhebt²³, welche Beweismittel er dazu nutzt²⁴ und inwieweit er beispielsweise von Zwangsmitteln Gebrauch macht.

Festzuhalten ist also: Das Parlament legt den Untersuchungsgegenstand fest, an dem sich der Ausschuss zu orientieren hat. Er darf den Gegenstand weder erweitern noch begrenzen. Der Untersuchungsgegenstand ist auch inhaltlich verbindlicher Maßstab für die Zeugnispflicht. Ausschließliches Recht des Untersuchungsausschusses ist es, festzulegen, welche Beweise er erheben und insbesondere welche Beweismittel er nutzen möchte. Dabei hat er sich zur Erfüllung des erteilten Untersuchungsauftrags sowohl bei der Auswahl der Beweisart als auch hinsichtlich der Auswahl der Auskunftspersonen an dem Gebot der effektiven parlamentarischen Kontrolle zu orientieren.

3. Umfang und Grenzen der Zeugnispflicht mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand

Dem hinreichend bestimmten Untersuchungsgegenstand kommt für die Rechtmäßigkeit der Beweiserhebung, also sowohl für die Art des Beweismittels als auch für die Auswahl von Auskunftspersonen, eine wesentliche Bedeutung zu. Dabei darf ein Untersuchungsausschuss auf alle üblichen Beweismittel zugreifen. Dies ergibt sich unter anderem aus der Verweisung in Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG i. V. m. § 17 PUAG wegen der (ergänzenden) Verweisung auf die Bestimmungen über den Strafprozess, wobei unter dem Begriff der Beweiserhebung der gesamte Prozess der Beweisbeschaffung, Beweissicherung und Beweisauswertung zu verstehen ist.²⁵ In dem hier interessierenden Zusammenhang beschränkt sich die Darstellung auf die Untersuchung der Zeugnispflicht.

19 SachsALVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2004 – LVG 7/04 – Rn. 40 – juris; siehe auch *Paul Glauben*, in: *ders. / Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 8), § 3 PUAG Rn. 6 ff.

20 BVerfGE 124, S. 78 (S. 119).

21 Vgl. *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 15), Rn. 153; siehe auch *Sebastian Unger*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 29 f.

22 BVerfGE 143, S. 101 (S. 127 f.); 124, S. 78 (S. 114 f.); *Kathrin Groh*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 44 Rn. 14.

23 Vgl. *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 19), § 1 PUAG Rn. 2.

24 BVerfGE 143, S. 101 (S. 127 f. Rn. 88); *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 8), Kap. 1 Rn. 1.

25 Siehe auch BVerfGE 156, S. 270 (S. 297); 143, S. 101 (S. 134); BGH, in: NVwZ, 40. Jg. (2021), H. 1/2, S. 93 – 95, S. 94 mit Anmerkungen *Lars Brocker*; *Hans H. Klein / Kyryll-Alexander*

3.1. Erscheinens- und grundsätzliche Aussagepflicht

Zeugen sind nach § 20 Abs. 1 Satz 1 PUAG verpflichtet, der Ladung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses Folge zu leisten; die Anwesenheits- und namentlich die Zeugnispflicht gelten als allgemeine Bürgerpflicht.²⁶ Sie erfasst auch deutsche Staatsangehörige, die sich im Ausland aufhalten²⁷ sowie ausländische Staatsangehörige, solange sie sich im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland befinden.²⁸ Der Zeuge wird zum „Beweishelfer“ des Untersuchungsausschusses.²⁹ Seine Aussagen sind neben den Akten zur Erschließung primärer Erkenntnisquellen durch den Untersuchungsausschuss von besonderer Bedeutung³⁰, wie sich regelmäßig auch daran zeigt, in welchem (großen) Umfang sich ihre Aussagen in Abschluss- und Zwischenberichten finden.³¹ Die Erscheinenspflicht besteht auch dann, wenn der Zeuge ein Auskunfts- oder Aussageverweigerungsrecht hat.³²

Zeugen sind grundsätzlich ein wichtiges „Instrument“ der Beweisaufnahme, damit ein Untersuchungsausschuss seine Aufgabe als besonderes Kontrollinstrument des Parlaments effektiv nutzen kann.³³ Zwar schließt die Zeugnispflicht bloße informatorische Anhörungen von Personen seitens des Ausschusses nicht aus.³⁴ Damit verzichtet der Untersuchungsausschuss allerdings auf die Möglichkeit strafrechtlicher Konsequenzen bei einer Falschaussage.³⁵

3.2. Untersuchungsgegenstand als Grenze der Aussagepflicht

Umfang und Grenzen der Aussagepflicht von Zeugen bildet bei Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen der Untersuchungsgegenstand, wie er im Einsetzungsbeschluss

- Schwarz*, a.a.O. (Fn. 17), Art. 44 Rn. 216; *Sebastian Unger*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 89; *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 17), Art. 44 Rn. 22.
- 26 BVerfGE 156, S. 270 (S. 297); 124, S. 78 (S. 117 f.); *Hans H. Klein* / *Kyrill-Alexander Schwarz*, a.a.O. (Fn. 17), Art. 44 Rn. 216; *Kathrin Groh*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 44 Rn. 55, 66; *Max Poschmann*, a.a.O. (Fn. 4), Art. 44 Rn. 33; *Philipp Austermann* / *Christian Waldhoff*, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 587.
- 27 Zur Frage der Durchsetzbarkeit bei einem Auslandsaufenthalt siehe *Butz Peters*, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 730; *Simone Kämpfer* / *Philip N. Kroner*, in: *Juliane Hilf* / *Simone Kämpfer* / *Max Schwerdtfeger*, Nomos Kommentar – PUAG, 1. Auflage, Baden-Baden 2024, § 20 Rn. 32.
- 28 Vgl. *Lars Brocker*, in: *Völker Epping* / *Christian Hillgruber*, GG, Kommentar, 3. Auflage, München 2020, Art. 44 Rn. 46; *Sebastian Unger*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 101; *Matthias Roßbach*, in: *Christian Waldhoff* / *Klaus Ferdinand Gärditz*, PUAG, Kommentar, 1. Auflage, München 2015, § 20 Rn. 10; *Simone Kämpfer* / *Philip N. Kroner*, a.a.O. (Fn. 27), § 20 Rn. 34.
- 29 Vgl. *Lars Brocker*, in: *Martin Morlok* / *Utz Schliesky* / *Dieter Wiefelspütz*, Parlamentsrecht, 1. Auflage, Baden-Baden 2016, § 31 Rn. 55; *Butz Peters*, in: NVwZ, 40. Jg. (2021), H. 23, S. 1726 – 1734, S. 1728; *Johannes Masing*, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, Tübingen 1998, S. 263.
- 30 Zutreffend *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 28), Art. 44 Rn. 46.
- 31 Vgl. *Philip N. Kroner*, a.a.O. (Fn. 1), S. 78 f.
- 32 Vgl. *Matthias Roßbach*, a.a.O. (Fn. 28), § 20 Rn. 22; *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 19), Kap. 19 Rn. 3.
- 33 BVerfGE 76, S. 363 (S. 382); *Anja Weisgerber*, a.a.O. (Fn. 3), S. 169.
- 34 Vgl. *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 28), Art. 44 Rn. 46.1; *Butz Peters*, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 742.
- 35 Vgl. *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 28), Art. 44 Rn. 46.2.

seinen Niederschlag gefunden hat.³⁶ Wie bereits dargelegt, muss der Zeuge der Ladung eines Untersuchungsausschusses zwingend folgen, ist aber nicht zur Aussage verpflichtet, wenn sich die Fragen auf Tatsachen beziehen, die nicht zum Untersuchungsgegenstand zählen.³⁷ Daher kommt der schon beschriebenen hinreichenden Bestimmtheit des Untersuchungsauftrags eine wesentliche Bedeutung zu. Verweigert der Zeuge die Antwort, weil die gestellte Frage nicht vom Untersuchungsauftrag gedeckt ist, dürfen gegen ihn seitens des Untersuchungsausschusses keine Zwangsmittel eingesetzt bzw. beantragt werden.³⁸ Dabei gibt schon vor der Vernehmung der Beweisbeschluss, der dem Zeugen – abweichend von § 48 StPO – regelmäßig vorab zuzuleiten ist³⁹, Aufschluss darüber, ob sich seine Befragung im Rahmen des Untersuchungsauftrags hält. Unbeschadet dessen können spontan im Verlaufe der Vernehmung an die Auskunftsperson Fragen gerichtet werden, die außerhalb des Untersuchungsgegenstandes liegen. Auch auf sie muss der Zeuge, also auch ein Amtsträger, dann selbstverständlich nicht antworten.

Ebenso wenig darf er dann Zwangsmitteln ausgesetzt werden. Schließlich trifft die Zeugen insoweit – ganz gleich ob Amtsträger oder nicht – mangels Aussagepflicht auch keine Vorbereitungspflicht.

4. Amtsträger als Zeugen bzw. sachverständige Auskunftspersonen

4.1. Parlamentarische Kontrolle als Teil demokratischer Legitimation

Parlamentarische Kontrolle ist dem Demokratiegebot als einem der tragenden Verfassungsprinzipien in Bund und Ländern wesensimmanent, denn die demokratische Legitimation staatlicher Organe und der in ihrem Auftrag handelnden Personen erschöpft sich nicht in dem Wahl- oder Beststellungsakt. Vielmehr ist als „zweite Seite der Medaille“ die parlamentarische Kontrolle zwingend geboten – als unverzichtbares Korrelat demokratischer Verantwortung gegenüber dem Volk als Souverän.⁴⁰ Das Untersuchungsrecht erweist sich insoweit als Korollar der parlamentarischen Kompetenzen.⁴¹ Staatliche Aufgaben müssen durch Organe und Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine klare Verantwortungszuordnung ermöglichen. Das Volk – als Souverän – muss

36 BVerfGE 156, S. 270 (S. 298); 143, S. 101 (S. 136); 124, S. 78 (S. 118); *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 8), Kap. 15 Rn. 6; *Sebastian Unger*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 23.

37 BVerfG, in: NVwZ, 40. Jg. (2021), S. 628 – 635, S. 629 f.; BVerfGE 77, S. 1 (S. 50); *Anja Weisgerber*, a.a.O. (Fn. 3), S. 116; *Marc Köhler*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber Privaten im nichtöffentlichen Bereich, Berlin 1996, S. 206 f.; *Johannes Plöd*, Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages, Berlin 2003, S. 75; *Butz Peters*, a.a.O. (Fn. 29) S. 1727.

38 BVerfGE 77, S. 1 (S. 39); zur schwierigen Stellung des Zeugen in diesem Zusammenhang zutreffend *Philip N. Kroner*, a.a.O. (Fn. 10), S. 848 f.

39 Vgl. *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 19), Kap. 19 Rn. 6.

40 *Christian Waldhoff*, in: *ders. / Klaus Ferdinand Gärditz*, a.a.O. (Fn. 28), § 1 Rn. 2.

41 HessStGH, in: ESVGH 22, S. 136; BayVerfGH, in: BayVerfGHE N.F. 30, S. 48 (S. 59); 38, S. 165, (S. 175); *Kathrin Groh*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 44 Rn. 29; *Sebastian Unger*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 8; *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 17), Art. 44 Rn. 7; *Anja Weisgerber*, a.a.O. (Fn. 3), S. 83; *Max Poschmann*, a.a.O. (Fn. 4), Art. 44 Rn. 7.

wissen, wen es wofür verantwortlich machen kann.⁴² In einer repräsentativen Demokratie gilt dies selbstredend auch für die parlamentarische Kontrolle.⁴³

4.2. Umfang der parlamentarischen Kontrolle

Wie bereits erwähnt, muss nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts parlamentarische Kontrolle, namentlich das Untersuchungsrecht, effektiv und wirksam sein.⁴⁴ Und: Parlamentarische Kontrolle ist Teil der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, die sich ihrerseits nicht nur auf den Kurationsakt, also auf die Wahl oder Berufung in das Amt bezieht, sondern auch eine kontinuierliche Kontrolle von Inhalt und Personen voraussetzt.⁴⁵ Daraus folgt zwangsläufig, dass sich das Parlament neben der sachlichen Prüfung auch mit dem Verhalten von Amtsträgern befassen darf, soweit es um ihre amtliche Tätigkeit geht. Auf welcher staatlichen oder kommunalen Ebene sich dieses Verhalten abgespielt hat, ist dabei unerheblich, sofern es Einfluss auf das konkrete Amt hat oder Rückschlüsse zur Amtsführung auf der in Rede stehenden Ebene zulassen kann. Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind oder das Verhalten die persönliche Eignung für das Amt wegen der Vorbildwirkung in der Öffentlichkeit infrage stellt, darf ausnahmsweise sogar privates Verhalten in den Blick genommen und untersucht werden.⁴⁶

Diese Grundsätze gelten insbesondere, wenn es um die Aufdeckung von möglichen Rechtsverstößen und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung und Verwaltung bzw. bei deren Aufgabenerfüllung geht. Dem Untersuchungsrecht des Parlaments kommt dann ein besonderes Gewicht zu, wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont hat.⁴⁷ Indes setzt das Untersuchungsrecht keinen besonders qualifizierten Verstoß voraus, sondern letztlich kann im Hinblick darauf, dass die Regierung auf das politische Vertrauen des Parlaments angewiesen ist, jedes Handeln oder Unterlassen, das aus Sicht des Parlaments geeignet ist, dieses Vertrauen zu hinterfragen, zum Gegenstand parlamentarischer Untersuchungen werden. Hinsichtlich der Person des Bundeskanzlers wird dies besonders in den Artikeln 67 (Misstrauensvotum) und 68 GG (Vertrauensfrage) deutlich, die nicht an ein rechtliches Fehlverhalten, sondern ausschließlich an „politisches Vertrauen“ anknüpfen.

Darüber hinaus ist das Parlament bzw. der von ihm beauftragte Untersuchungsausschuss gegenüber der Exekutive auch zu einer Gesetzmäßigkeitskontrolle des Handelns befugt. Diese allein auf Gerichte zu beschränken griffe zu kurz und wäre lückenhaft. Denn eine sich auf den subjektiven Rechtsschutz beschränkende Kontrolle griffe nur, wenn sich bei jeder Rechtsverletzung natürliche oder juristische Personen finden würden,

42 BVerfGE 139, S. 194 (S. 225 f.); 119, S. 331 (S. 366).

43 BVerfGE 139, S. 194 (S. 226).

44 Vgl. BVerfGE 156, S. 270 (S. 296); 137, S. 185 (S. 232); 124, S. 161 (S. 187 ff.).

45 BVerfGE 137, S. 185 (S. 232 f.); 89, S. 155 (S. 182).

46 BayVerfGH, in: NVwZ-RR, 27. Jg. (2014), S. 785 – 789, S. 786; NVwZ-RR, 32. Jg. (2019), S. 841 – 845, S. 844; *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 10), S. 1445.

47 BVerfGE 156, S. 270 (S. 296); 137, S. 185 (S. 232 f.); 124, S. 78 (S. 121); 67, S. 100 (S. 130).

die in subjektiven Rechten verletzt und auch bereit wären, gegen die Rechtsverletzung vorzugehen.⁴⁸ Dies dürfte kaum der Fall sein.⁴⁹

Zwischenergebnis: Die Aussagepflicht von Amtsträgern wird in besonderer Weise durch den verfassungsrechtlichen Kontrollauftrag des Parlaments geprägt. Demnach kann jedes Handeln exekutiver Stellen vom Parlament kritisch hinterfragt und zum Gegenstand parlamentarischer Untersuchungen werden.

4.3. Bedeutung von Amtsträgern für die effektive parlamentarische Kontrolle

Der Frage, ob überhaupt und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen Beamte und Angestellte sowie weitere Amtsträger vor Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen aussagen müssen, kommt für die Arbeit dieser Ausschüsse eine wesentliche Bedeutung zu.⁵⁰ Die Aussagepflicht dieser Amtsträger ist Ausfluss ihrer Dienstpflichten⁵¹, über deren Einhaltung Vorgesetzte zu wachen haben. Amtsträger sind indes nur dann taugliche „Beweismittel“, wenn und soweit sie über eine Aussagegenehmigung verfügen.⁵² Ist diese erteilt, hat ein Amtsträger, wie jeder andere Zeuge, seiner Aussagepflicht nachzukommen.⁵³ Er darf zudem den gesetzlichen Zwangsmitteln ausgesetzt werden.

Inhalt und Umfang der Aussagepflicht von Amtsträgern werden durch ihre Stellung im exekutiven Bereich geprägt. Sie nehmen angesichts ihrer beschriebenen Bedeutung für die effektive Kontrollaufgabe Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse eine qualitativ andere Stellung ein als Privatpersonen, die als Zeugen geladen werden. Für den Strafprozess mag es zutreffen, dass der Zeuge nur sein präsentenes Wissen haben muss und für ihn keine Vorbereitungspflicht besteht. Dies lässt sich jedoch nicht ohne weiteres auf die Aussagen von öffentlich Bediensteten übertragen. Die Zielrichtung parlamentarischer Untersuchungen, nach der politischen Verantwortung für Missstände und Versäumnisse zu fragen, wie der Blick auf einen eventuellen gesetzlichen Änderungsbedarf, der durch die Untersuchungen erkennbar werden könnte, machen dies deutlich. Ohne jede Vorbereitungspflicht könnten Amtsträger – als Teil der Exekutive – die Untersuchung und damit die effektive Kontrolle erschweren.⁵⁴

Daher ist in diesem Zusammenhang erneut auf die Abgrenzung parlamentarischer Untersuchungen von Strafverfahren hinzuweisen: keine Suche nach der individuellen, eventuell strafbewehrten Schuld, sondern nach politischer Verantwortung. Im Mittelpunkt steht mithin staatliches Verhalten⁵⁵, in das vor allem Amtsträger „Licht“ bringen können.

48 Vgl. *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 10), S. 1445.

49 Vgl. *Johannes Masing*, a.a.O. (Fn. 29), S. 234.

50 Vgl. *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 19), Kap. 20 Rn. 1.

51 Vgl. *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 28), Art. 44 Rn. 46; *Paul J. Glauben*, *Parlamentarische Aufarbeitung mutmaßlichen politischen und rechtlichen Fehlverhaltens von Regierungs- und Parlamentsmitgliedern*, in: DVBl, 129. Jg. (2014), S. 901, S. 897.

52 Vgl. *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 19), Kap. 20 Rn. 13 mit weiteren Nachweisen; *Butz Peters*, a.a.O. (Fn. 29), S. 1579; zur Frage der Einschränkung siehe *Sebastian Unger*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 102 mit weiteren Nachweisen.

53 BVerfGE 124, S. 78 (S. 118); *Paul Glauben*, a.a.O. (Fn. 51), S. 897; zu möglichen Grenzen der Erteilungspflicht siehe *Kathrin Groh*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 44 Rn. 61 ff.

54 BVerfGE 156, S. 270 (S. 297 f.); 124, S. 78 (S. 118); *Philip N. Kroner*, a.a.O. (Fn. 1), S. 121 f.; *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 19), Kap. 20 Rn. 15.

55 Vgl. *Philip N. Kroner*, a.a.O. (Fn. 1), S. 93.

Dieser Untersuchungszweck bestimmt somit den Umfang und Inhalt der Zeugnispflicht im weitesten Sinne. Gemeinsam ist indes Straf- und parlamentarischem Untersuchungsverfahren, dass sie ein „formalisierter Prozess zur Sachverhaltsaufklärung“ sind, der mit „hoheitlichen Mitteln geführt wird“⁵⁶.

Dies zeigt auch die Verweisung auf die Bestimmungen des Strafprozesses. Die für Parlamentarische Untersuchungsausschüsse geltenden Verfahrensgrundsätze sind an jene im Strafverfahren jedoch allenfalls angelehnt.⁵⁷ Die Regelungen des Strafverfahrens sollen nicht unbesehen, sondern sinngemäß, also unter Beachtung der Besonderheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens, Anwendung finden.⁵⁸ Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass das Verfahren der Beweiserhebung das Kernstück der parlamentarischen Untersuchung darstellt⁵⁹ und sich mithin an dem Zweck und der Effektivität parlamentarischer Kontrolle zu orientieren hat.

Diese Effektivität wird nur erreicht, wenn das Informationsdefizit des Parlaments gegenüber amtlichen Stellen durch deren umfassende Mitwirkung ausgeglichen wird. Es wäre im Sinne einer effektiven parlamentarischen Kontrolle geradezu widersinnig, wenn der Kontrollierte im Wege der „selbstgesteuerten Vorbereitungspflicht“ den Umfang der Kontrolle bestimmen könnte und nicht der Kontrolleur. Eine solche Selbststeuerung läge indes vor, wenn der Amtsträger selbst entscheidet, inwieweit er sich für seine Aussage vorbereitet. Denn der Untersuchungsausschuss könnte in diesen Fällen nur das präsent Wissen öffentlich Bediensteter bzw. das von diesen als präsent angegebene Wissen nutzen. Die damit verbundene qualitative Einschränkung seiner Kontrollmöglichkeiten liegt auf der Hand.

Wie beim Fragerecht und der damit korrespondierenden Antwortpflicht der Regierung gilt daher auch hier, dass die Regierung Anfragen zu konkreten Tatsachen aus ihrem Verantwortungsbereich vollständig beantworten muss. So wie die Regierung und die ihr nachgeordneten Stellen zur ordnungsgemäßen Beantwortung parlamentarisch erbetener Auskünfte grundsätzlich eine Informationsbeschaffungs-⁶⁰ sowie eine Rekonstruktionspflicht⁶¹ trifft, gilt dies erst recht für Parlamentarische Untersuchungsausschüsse.⁶² Auch dies erhellt, dass Amtsträger als Zeugen eine qualifiziertere Aussage- und Vorbereitungspflicht trifft als sonstige Zeugen.⁶³

An dieser Verpflichtung ändert sich auch nichts dadurch, dass in §§ 17 ff. PUAG eine solche Vorbereitungspflicht nicht gesetzlich verankert ist, denn der beschriebene Zusammenhang macht deutlich, dass der einfachgesetzliche Wortlaut nicht als alleiniger

56 Philip N. Kroner, a.a.O. (Fn. 1), S. 93; Klaus Ferdinand Gärditz, in: Christian Waldhoff / ders., a.a.O. (Fn. 28), Vorbem. E Rn. 8.

57 Vgl. Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 8), Kap. 15 Rn. 12.

58 Vgl. Philip N. Kroner, a.a.O. (Fn. 1), S. 93 f.

59 Vgl. Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 8), Kap. 15 Rn. 1; Dieter Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz, Baden-Baden 2003, S. 223.

60 BVerfGE 124, S. 161 (S. 197 f.); BayVerfGH, in: NVwZ-RR, 27. Jg. (2014), S. 785 – 789, S. 787; SächsVerfGH, Urteil vom 28. Januar 2016 – Vf.68-I-15, Rn. 53, juris.

61 BVerfGE 124, S. 161 (S. 197).

62 Ähnlich Claudia von Cossel, in: Christian Waldhoff / Klaus Ferdinand Gärditz, a.a.O. (Fn. 28), § 24 Rn. 31.

63 Vgl. Paul J. Glaußen, a.a.O. (Fn. 19), Kap. 19 Rn. 2; Philip N. Kroner, a.a.O. (Fn. 1), S. 121; Claudia von Cossel, a.a.O. (Fn. 62), § 24 Rn. 31; ähnlich sogar für den Strafprozess, Stefan Maier, in: Hans Kudlich, Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung, Bd. 1, 2. Auflage, München 2023, § 69 Rn. 15.

Maßstab herangezogen und unter Hinweis darauf eine Vorbereitungspflicht von Amtsträgern verneint werden darf. Vielmehr bedürfen diese Bestimmungen an einer dem Zweck parlamentarischer Untersuchungen orientierten und damit gegebenenfalls verfassungskonformen Auslegung. Der Verweis auf den bloßen Wortlaut greift daher offensichtlich zu kurz.

Dies gilt ebenso für den Hinweis auf das Strafverfahren bzw. die Annahme der Vorbereitungspflicht zur Vermeidung eines fahrlässigen Falscheides.⁶⁴ Zutreffend ist, dass der zuletzt genannte Grund für die Annahme einer Vorbereitungspflicht bei parlamentarischen Untersuchungen mangels Strafbarkeit nicht besteht. Mit dieser Argumentation wird jedoch verkannt, dass die Pflicht zur Vorbereitung nicht in der Vermeidung der Strafbarkeit des Zeugen wurzelt, sondern – wie soeben dargelegt – in der Sicherstellung der effektiven parlamentarischen Kontrolle.

In der Konsequenz ihrer Vorbereitungspflicht haben Behördenmitarbeiter gegenüber ihrer Dienststelle ein Akteneinsichtsrecht in die Unterlagen, die sie zur Auffrischung ihrer Erinnerung benötigen. Dies lässt sich durchaus auch aus dem Grundsatz der Verfassungsorganstreue und aus der beamtenrechtlichen bzw. arbeitsvertraglichen Fürsorgepflicht der Exekutive ableiten.⁶⁵ Ebenso trifft es zu, dass die Exekutive so die Voraussetzungen schafft, damit amtlich Bedienstete einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss „bestmöglich“ Auskunft geben können.⁶⁶ Der Zeuge kann sich beispielsweise die abgefragten Sachverhalte anhand eigener Aufzeichnungen und Akten, Kalendereinträge und Kommunikationsdaten möglichst präzise in Erinnerung rufen.⁶⁷ Denn es handelt sich hierbei um Vorgänge, die einer sinnlichen Wahrnehmung zugänglich und daher für eine Zeugenaussage geeignet sind. Wahrnehmungen über (äußere Tatsachen) erfolgen über die fünf Sinne, also unter anderem auch über das Lesen und Hören.⁶⁸ Der Amtsträger als Zeuge kann mithin das, was er in Akten gelesen oder von Kollegen gehört hat, als Tatsache wiedergeben. Der (praktische) Gesichtspunkt, inwieweit er sich schon deshalb besonders vorbereiten sollte, um nicht die Kritik der Ausschussmitglieder auf sich zu ziehen⁶⁹, dürfte dagegen angesichts der beschriebenen Bedeutung effektiver parlamentarischer Kontrolle verfassungsrechtlich irrelevant sein.

Zwischenergebnis: Amtsträger sind für die Aufklärung von Sachverhalten im Rahmen parlamentarischer Untersuchungen besonders wichtig. Sie verfügen regelmäßig auch über die verschriftlichten Informationen, die es dem Ausschuss ermöglichen, umfassend über Hintergründe sowie innerbehördliche Abläufe informiert zu werden. Dies erleichtert zudem das Verständnis für Akteninhalte. Amtsträger repräsentieren die Exekutive als „informierte Gewalt“. Für das parlamentarische Fragerecht ist daher anerkannt, dass die Regierung und die ihr nachgeordneten Stellen auch eine Informationsbeschaffungspflicht trifft. Bei parlamentarischen Untersuchungen besteht eine solche Pflicht angesichts deren besonderer Bedeutung für eine effektive parlamentarische Kontrolle erst recht. Es ist ein verfassungsrechtliches Gebot, dass sich Amtsträger – unter Nutzung aller ihnen zur

64 Siehe dazu *Butz Peters*, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 783.

65 So ebenda, Rn. 785.

66 Vgl. ebenda, Rn. 785.

67 Vgl. *Björn Gercke / Franziska Lieb*, in: *Juliane Hilf / Simone Kämpfer / Max Schwerdtfeger*, a.a.O. (Fn. 27), § 24 Rn. 41; siehe auch *Claudia von Cossel*, a.a.O. (Fn. 62), § 24 Rn. 32.

68 Vgl. *Butz Peters*, a.a.O. (Fn. 29), S. 1726; *Philip N. Kroner*, a.a.O. (Fn. 1), S. 76.

69 Vgl. *Björn Gercke / Franziska Lieb*, a.a.O. (Fn. 67), § 24 Rn. 41.

Verfügung stehenden Erkenntnisquellen – auf ihre Aussage vor einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss vorbereiten.

4.4. Amtsträger als sachverständige Zeugen

Einem Amtsträger kann vor diesem Hintergrund auch die Funktion eines sogenannten sachverständigen Zeugen zukommen. Er ist nicht Sachverständiger und unterscheidet sich von diesem durch dessen Auswechselbarkeit.⁷⁰ Der sachverständige Zeuge berichtet über Tatsachen und Zustände, die er selbst – also etwa durch Aktenlektüre oder Gespräche mit Beteiligten eines (Verwaltungs-)Verfahrens – festgestellt hat und zu deren Wahrnehmung eine besondere Sachkunde erforderlich ist.⁷¹ Bei Amtsträgern in leitender Funktion kann dies beispielsweise der Fall sein, weil sie aufgrund ihrer herausgehobeneren Stellung über einzelne Sachgebiete und Behörden hinausgehende Zusammenhänge erkennen und sachkundig bewerten können. Insgesamt trifft insofern Amtsträger – erst recht – eine Vorbereitungspflicht.

4.5. Personelle Reichweite der Vorbereitungspflicht

Der Zweck des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens, effektive parlamentarische Kontrolle sicherzustellen, beeinflusst auch die Frage nach der „personellen Reichweite“ der Vorbereitungspflicht. Gilt diese nur für die unmittelbar mit der Sache – aktuell oder in der Vergangenheit – befassten Amtsträger oder darüber hinaus für weitere Personen? Zudem ist zu klären, wieweit die Vorbereitung in der Sache geht.

Die Vorbereitungspflicht trifft neben den aktuellen Bearbeitern auch die inzwischen ausgeschiedenen Bediensteten und sonstigen Amtsträger, mithin auch für ehemalige Ministerinnen und Minister, die mit dem Untersuchungsgegenstand einmal befasst waren.⁷² Daher hat der Dienstherr auch ehemaligen Bediensteten Zugang zu den Unterlagen zu ermöglichen. Außerdem dürfen ihnen in der Nachwirkung ihrer Amtspflichten auch Weisungen zur Vorbereitung erteilt werden. Bei ehemaligen Ministerinnen und Ministern kann zwar das Kabinett, weil es nach § 6 Abs. 2 BMinG auch über die Erteilung einer Aussagegenehmigung entscheidet, eine Vorbereitung politisch fordern. Ein Weisungsrecht dürfte ihnen gegenüber indes nicht bestehen, zumal sie nach § 8 BMinG auch nicht disziplinarisch belangt werden können. Dagegen dürfte für Bedienstete, die fachlich zu keiner Zeit in die fraglichen Vorgänge eingebunden oder mit ihnen befasst waren, keine Vorbereitungspflicht bestehen. Regelmäßig dürfte es sich bei ihnen schon nicht um ein geeignetes Beweismittel handeln.

Differenzierter ist dagegen die Stellung von Personen mit Leitungsfunktionen zu beurteilen, denn ihre Verantwortung bezieht sich grundsätzlich auf das gesamte Tätigkeitsfeld in ihrem Zuständigkeitsbereich. Neben den Vorgesetzten, die während der untersuchten Geschehensabläufe permanent im Amt waren oder nach deren Abschluss aus dem Amt geschieden sind, gilt die Vorbereitungspflicht auch für neu in das Amt gekommene

70 Vgl. *Matthias Roßbach*, a.a.O. (Fn. 28), § 20 Rn. 6.

71 Vgl. *Paul J. Glaben*, a.a.O. (Fn. 19), Kap. 19 Rn. 21b.

72 Vgl. *Claudia von Cossel*, a.a.O. (Fn. 62), § 24 Rn. 32.

Personen. Beides erklärt sich aus – der nachfolgend erörterten – sachlichen Reichweite der Vorbereitungspflicht.

Zwischenergebnis: Die personelle Reichweite der Vorbereitungspflicht erfasst alle Amtsträger, die mit dem Untersuchungsgegenstand direkt oder indirekt befasst waren. Letzteres gilt namentlich für Vorgesetzte und Behördenleiter. Unerheblich ist, ob sie sich noch im Amt befinden. Der Dienstherr muss ihnen daher Zugang zu den für eine ordnungsgemäße Vorbereitung notwendigen Akten und Unterlagen verschaffen.

4.6. Sachliche Reichweite der Vorbereitungspflicht

Von entscheidender Bedeutung für die sachliche Reichweite der Vorbereitungspflicht ist neben dem Untersuchungsgegenstand der seitens des Ausschusses (rechtmäßig) festgelegte Untersuchungszeitraum. Personen, die in diesem Zeitraum in Verantwortung standen oder Verantwortung übernommen haben, sind grundsätzlich geeignete Zeugen.

Der Umfang ihrer Vorbereitungspflicht beurteilt sich nach ihrer amtlichen Stellung in diesem Zeitraum. Wer Verantwortung für eine Behörde trägt, hat sich grundsätzlich mit den Vorgängen darin vertraut zu machen. Die Beschränkung auf „eigene Wahrnehmungen“ in dem Sinne, dass der Zeuge unmittelbar mit dem Geschehen zu tun hatte, greift zu kurz. Denn in diesem Fall könnte der Untersuchungsausschuss bei seiner Aufklärungsarbeit nur auf die „sachbearbeitenden“ Bediensteten und nur ausnahmsweise auf Vorgesetzte zurückgreifen, beispielsweise, wenn diese durch Weisungen in zu untersuchende Abläufe eingebunden waren. Dies würde dem verfassungsrechtlichen Gebot effektiver parlamentarischer Kontrolle durch einen Untersuchungsausschuss nicht gerecht. Sachbearbeitenden Amtsträgern kann beispielsweise der übergeordnete Zusammenhang ihrer Tätigkeit durchaus unbekannt sein.

Angesichts der Gesamtverantwortung, die Vorgesetzte für den von ihnen geführten Bereich haben, müssen sie sich mit den gesamten Abläufen vertraut machen und dem Untersuchungsausschuss berichten können – denn die Rolle jedes Zeugen ist im parlamentarischen Untersuchungsverfahren nach seiner amtlichen Funktion zu bestimmen. Es sind keine Zufallszeugen, wie etwa häufig im Strafverfahren, sondern Personen, die für ihr Handeln oder Unterlassen demokratisch und damit parlamentarisch verantwortlich sind. Daher verbietet sich ein Vergleich mit dem Zeugen im Strafprozess. Der Hinweis eines Zeugen in leitender Funktion, er habe sich mit den Vorgängen nie befasst, verkennt, dass es dem Untersuchungsausschuss um die Aufklärung eines Geschehens geht, bei dem er umfassend auch behördeninterne Abläufe aufklären möchte und muss. Für seinen Verantwortungsbereich hat jeder Vorgesetzte sich die notwendigen Kenntnisse zu verschaffen, die dem Ausschuss für die Aufklärung dienlich sein können. Dies ist Teil der exekutiven Informationsbeschaffungspflicht.

Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt: Der Hinweis eines Vorgesetzten, er habe diese Kenntnisse (noch) nicht, obwohl er sich diese aufgrund seiner amtlichen Stellung ohne weiteres hätte beschaffen können, würde dazu führen, dass es auch hier der Zeuge selbst in der Hand hätte, ob und inwieweit er dem Untersuchungsausschuss als geeigneter Zeuge zur Verfügung steht. Mit anderen Worten: Verschafft sich beispielsweise ein Behördenleiter diese Informationen, ist er geeignet, verschafft er sie sich nicht, fällt er als Zeuge aus, mit der Folge, dass der Untersuchungsausschuss jedenfalls mit Hilfe dieses Zeugen

„kein Licht in das Dunkel“ bringen kann. Es liegt auf der Hand, dass in diesem Fall die Effektivität parlamentarischer Untersuchungen empfindlich leiden würde.

Auch der Hinweis auf einen Amtsvorgänger und dessen mögliche Befragung ändert an dem grundsätzlichen Verlust der Effektivität der Untersuchungen jedenfalls dann wenig, wenn sich die Zeiträume überschneiden und beide, aktueller und vorheriger Behördenleiter bzw. Vorgesetzter, im Untersuchungszeitraum Verantwortung trugen. Nicht der Zeuge entscheidet, wer für den Untersuchungsausschuss geeigneter ist, sondern dies ist allein Sache des Ausschusses als „Herr im Verfahren“. Wenn er sich, aus welchem Grund auch immer, für einen bestimmten Zeugen entscheidet und auf einen anderen ganz oder zunächst verzichtet, ändert dies nichts an der Zeugnis- und Vorbereitungspflicht des geladenen und (auch) als Auskunftsperson geeigneten Amtsträgers.

Schließlich geht auch die Annahme fehl, aufgrund der Aktenvorlagepflicht der Exekutive und der ihr nachgeordneten Stellen könne sich der Ausschuss durch die Lektüre der Akten die nötigen Kenntnisse im Wege des Urkundsbeweises selbst beschaffen. Vielmehr folgt aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue, dass alle öffentlichen Stellen verpflichtet sind, die Arbeit Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse als Teilorgane des Parlaments zu unterstützen und zu erleichtern.⁷³ Zudem ist es ihre fachliche Expertise, die dazu führt, dass Amtsträger Akten kompetenter auswerten können, als dies für die Abgeordneten und die sie unterstützenden wissenschaftlichen Mitarbeitenden der Fall ist.

Zwischenergebnis: Die Vorbereitungspflicht trifft Amtsträger hinsichtlich ihres Umfangs in Abhängigkeit von ihrer Funktion. Während beispielsweise der Sachbearbeiter im Wesentlichen auf sein Sachgebiet beschränkt ist, gilt für Vorgesetzte, namentlich Behördenleiter, eine im Umfang sachlich weiter gefasste Vorbereitungspflicht. Sie betrifft grundsätzlich alle Fach- und Sachbereiche, für die der Betroffene Verantwortung trägt. Ferner kann sich in diesem Zusammenhang die Vorbereitungspflicht auf die interbehördliche Zusammenarbeit erstrecken. Solche Amtsträger sind verpflichtet, sich durch Gespräche mit Mitarbeitenden und gegebenenfalls aus den behördlichen Unterlagen die Kenntnisse zu verschaffen, die sie dazu befähigen, zu den Beweisthemen des Untersuchungsausschusses Stellung zu nehmen. Dazu verpflichtet sie auch der Grundsatz der Verfassungsorgantreue.

5. Durchsetzung der Vorbereitungspflicht von Amtsträgern

Der Untersuchungsausschuss darf sein verfassungsgesetzlich garantiertes Beweiserhebungsrecht auch mit Zwangsmitteln durchsetzen.⁷⁴ Nach § 21 Abs. 2 Satz 1 PUAG kann er gegen einen ordnungsgemäß geladenen Zeugen, der ohne genügende Entschuldigung nicht erscheint oder nach § 27 Abs. 1 PUAG, wenn der Zeuge ohne gesetzlichen Grund das Zeugnis verweigert, ein Ordnungsgeld festsetzen. Ferner werden die durch das Ausbleiben oder die Weigerung verursachten Kosten dem Zeugen auferlegt. Zudem ist die Anordnung der zwangsweisen Vorführung möglich. Ebenso kann ein Untersuchungsaus-

73 BVerfGE 45, S. 1 (S. 39); 35, S. 257 (S. 261 f.); Sebastian Unger, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 40 f.; Christian Heyer, in: Christian Waldhoff / Klaus Ferdinand Gärditz, a.a.O. (Fn. 28), § 12 Rn. 34; Butz Peters, a.a.O. (Fn. 7), S. 2020 Rn. 227; Anja Weisgerber, a.a.O. (Fn. 3), S. 86.

74 Vgl. Kathrin Groh, a.a.O. (Fn. 15), Art. 44 Rn. 52; siehe im Ergebnis Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 8); Kap. 26.

schuss des Bundestages beim Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofs die Anordnung von Beugehaft beantragen.⁷⁵ Diese Möglichkeit sehen auch die meisten Länder in ihren Untersuchungsausschussgesetzen vor.⁷⁶

Zwangs- und Ordnungsmaßnahmen wegen einer Verletzung der Vorbereitungs- bzw. Vergewisserungspflicht von Amtsträgern als Zeugen scheiden im Bund und in allen Ländern mangels gesetzlicher Grundlage aus.⁷⁷ Ebenso wenig ist die Vorbereitungspflicht im Verfahren vor einem parlamentarischen Untersuchungsverfahren strafrechtlich abgesichert, da es an der Strafbarkeit eines fahrlässigen Falscheides fehlt.⁷⁸

6. Verfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit

Da einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss – wie dargelegt – kein gesetzliches Mittel zur Verfügung steht, eine Vorbereitungspflicht von Amtsträgern durchzusetzen, kommt der Frage nach der verfassungsgerichtlichen Durchsetzung besondere Bedeutung zu. Die Zuständigkeit der Instanzgerichte, für den Bund des Ermittlungsrichters des Bundesgerichtshofs bzw. des zuständigen Senats nach § 36 PUAG dürfte hier ausscheiden, denn es handelt sich nicht um die „verfahrensrechtliche Prüfung der Ausschussarbeit im Einzelnen“, sondern um verfassungsrechtliche Positionen, für die auf Bundesebene das Bundesverfassungsgericht zuständig ist.⁷⁹ Für die Länder dürfte eine vergleichbare Abgrenzung gelten.

6.1. Organstreit als Hauptsacheverfahren

Nach Artikel 94 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Auslegung dieser Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Antragsteller und Antragsgegner können nach § 63 BVerfGG neben den obersten Bundesorganen auch Teile dieser Organe sein. Dieses sogenannte Organstreitverfahren findet grundsätzlich auch auf das Rechtsverhältnis zwischen einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss bzw. der qualifizierten Einsetzungsministerheit und der Exekutive Anwendung.⁸⁰ So kann sich der Untersuchungsausschuss beispielsweise an das Bundesverfassungsgericht wenden, wenn die Exekutive die Vorlage von

75 Siehe dazu *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 8), Kap. 26 Rn. 12 ff.; *Sebastian Unger*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 106; *Philip N. Kroner*, a.a.O. (Fn. 10), S. 846.

76 Vgl. *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 8), Kap. 26 Rn. 13 mit weiteren Nachweisen.

77 So für den Bund *Claudia von Cossel*, a.a.O. (Fn. 62), § 24 Rn. 32.

78 Vgl. *Philip N. Kroner*, a.a.O. (Fn. 1), S. 122; siehe auch *Butz Peters*, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 783.

79 Vgl. *Sebastian Unger*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 126, auch zu möglichen Abgrenzungsproblemen bzw. Parallelzuständigkeiten; *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 19); § 36 PUAG Rn. 4.

80 Siehe dazu im Ergebnis *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 19), Kap. 28 Rn. 5 ff., 34 ff.; *Sebastian Unger*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 120 ff.; *Kathrin Groh*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 44 Rn. 83.

Akten⁸¹ oder die Erteilung einer Aussagegenehmigung⁸² für einen Amtsträger verweigert. Antragsgegner ist in diesen Fällen die Bundesregierung.

Das Organstreitverfahren dürfte daher nach Artikel 94 Abs. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG, § 36 Abs. 1 PUAG die statthafte Verfahrensart auch dann sein, wenn ein Amtsträger als Teil der Exekutive seiner Vorbereitungspflicht nicht nachkommt. Allerdings ist Beteiligter nicht der jeweilige Amtsträger, sondern die Bundesregierung als Verfassungsorgan bzw. Fachministerien als Organteile.⁸³ Dies gilt jedoch nicht für ehemalige Ministerinnen und Minister. Verletzen diese ihre Vorbereitungspflicht, obwohl ihnen Zugang zu den entsprechenden Unterlagen gewährt wird, ist wegen ihrer fehlenden Beteiligungsfähigkeit verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz für den Untersuchungsausschuss nicht möglich.

Der Untersuchungsausschuss ist nach Art. 44 GG mit eigenen Rechten ausgestattet und daher ebenfalls beteiligtenfähig.⁸⁴ Dies bedeutet, dass er vor dem Bundesverfassungsgericht die Feststellung beantragen kann, dass die unterbliebene Weisung an einen Amtsträger, sich auf die Zeugenvernehmung vorzubereiten, den Untersuchungsausschuss in seinen verfassungsrechtlich garantierten Untersuchungsrechten verletzt.

Rechtsschutz kann zudem die qualifizierte Einsetzungsminorität im Untersuchungsausschuss in Anspruch nehmen, wenn die Mehrheit ihrem Begehren nicht entspricht, indem sie beispielsweise die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts ablehnt.⁸⁵

Die Möglichkeit der Weisung seitens vorgesetzter Stellen besteht grundsätzlich gegenüber den Amtsträgern, wie bereits dargelegt, mit Ausnahme der Ministerinnen und Minister, aufgrund ihrer beamtenrechtlichen oder arbeitsvertraglichen Stellung. Die Bundesregierung trifft insoweit eine Verantwortung hinsichtlich ihrer Bediensteten wie auch gegenüber den Bediensteten der ihr nachgeordneten Stellen und öffentlichen Einrichtungen.

6.2. Einstweilige Anordnung

Das Bundesverfassungsgericht kann nach § 32 Abs. 1 BVerfGG im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dies gilt für alle Verfahrensarten, wenn nicht ausdrücklich, wie beispielsweise in § 96a Abs. 3 BVerfGG, etwas anderes bestimmt ist.⁸⁶ Voraussetzung ist indes, dass andernfalls die einstweilige Anordnung ihre Funktion nicht erfüllen könnte.⁸⁷

81 Vgl. *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 19), Kap. 28 Rn. 6 ff.

82 Vgl. ebenda, Kap. 28 Rn. 27 f.

83 Vgl. *Christofer Lenz / Ronald Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 4. Auflage, Baden-Baden 2024, § 63 Rn. 26.

84 SachsALVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2004 – LVG 7/04 – Rn. 30 – juris; *Kathrin Grob*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 44 Rn. 85; *Paul Glauben*, a.a.O. (Fn. 19), Kap. 28 Rn. 6a; *Christofer Lenz / Ronald Hansel*, a.a.O. (Fn. 83), § 63 Rn. 26.

85 Siehe dazu *Sebastian Unger*, a.a.O. (Fn. 2), Art. 44 Rn. 125 f.; *Kathrin Grob*, a.a.O. (Fn. 15), Art. 44 Rn. 82; *Christofer Lenz / Ronald Hansel*, a.a.O. (Fn. 83), § 63 Rn. 27.

86 BVerfGE 118, S. 111 (S. 122); *Christofer Lenz / Ronald Hansel*, a.a.O. (Fn. 83), § 32 Rn. 1; *Christian Walter*, in: BeckOK BVerfGG, 20. Ed., München, 1. Dezember 2025, § 32 Rn. 6.

87 BVerfG, in: NVwZ, 42. Jg. (2023), S. 1241 – 1247, S. 1242; BVerfGE 162, S. 188 (S. 200); *Christian Walter*, a.a.O. (Fn. 86), § 32 Rn. 27.

Von dieser Möglichkeit kann ein Parlamentarischer Untersuchungsausschuss unter anderem dann Gebrauch machen, wenn eine Zeugenvernehmung besonders eilbedürftig ist – etwa wegen dem bevorstehenden Ende der Wahlperiode – und daher die Entscheidung in der Hauptsache nicht abgewartet werden kann.

Unerheblich ist, dass der vorläufige Rechtsschutz hier über das hinausgeht, was im Hauptsacheverfahren als Schutzziel erreichbar ist. Denn im Hauptsacheverfahren erschöpft sich das Organstreitverfahren im Erfolgsfall in einem bloßen Feststellungstenor des Verfassungsgerichts⁸⁸, während der Entscheidung des Gerichts im vorläufigen Rechtsschutzverfahren eine rechtsgestaltende Wirkung zukommt.⁸⁹ Letztlich ist in dem hier interessierenden Zusammenhang das Verfahren nur sinnvoll, wenn beantragt wird, den jeweiligen Antragsgegner zu verpflichten, den Amtsträger anzuweisen, seiner Vorbereitungspflicht nachzukommen.

Zwischenergebnis: Die grundsätzlich bestehende Pflicht von Amtsträgern, sich auf ihre Zeugenvernehmung vorzubereiten, kann nicht mit den einfachgesetzlichen Zwangsmitteln des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens durchgesetzt werden. Stattdessen muss der Untersuchungsausschuss um verfassungsgerichtlichen Schutz im Wege des Organstreitverfahrens nachsuchen.

7. Fazit: Gebot effektiver parlamentarischer Kontrolle verlangt nach einer umfassenden Vorbereitungs- und Aussagepflicht von Amtsträgern

Für die praktische Arbeit Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse kann die Nutzung der ihnen einfachgesetzlich zur Verfügung gestellten verfahrensrechtlichen Instrumente nicht losgelöst von ihrer verfassungsrechtlich determinierten Stellung beurteilt werden. Die Untersuchungsausschüsse müssen diese Instrumente so einsetzen können, dass sie ihrem verfassungsrechtlichen Auftrag, effektive parlamentarische Kontrolle sicherzustellen, gerecht werden können. Dies hat auch Auswirkungen auf die Zeugnispflicht von Auskunftspersonen, namentlich von Amtsträgern.

Der Umfang dieser Zeugnispflicht wird unter anderem vom Untersuchungsauftrag des Parlaments bestimmt. Jede Auskunftsperson, also auch Amtsträger, müssen auf Fragen, die nicht vom Untersuchungsgegenstand erfasst werden, nicht antworten. Auf derartige Fragen muss sich daher auch kein Zeuge vorbereiten.

Amtsträgern kommt für die Aufklärung von Sachverhalten im Rahmen parlamentarischer Untersuchungen eine besondere Bedeutung zu. Sie verfügen regelmäßig auch über die verschriftlichten Informationen, die es dem Ausschuss ermöglichen, umfassend über Hintergründe sowie innerbehördliche Abläufe Kenntnis zu erlangen. Daher trifft sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit – ähnlich wie beim parlamentarischen Fragerecht – eine Informationsbeschaffungspflicht. Diese schließt notwendigerweise eine Vorbereitungspflicht mit ein, denn andernfalls könnte der Kontrollierte den Umfang der Kontrolle beeinflussen. Die Vorbereitungspflicht trifft Amtsträger hinsichtlich ihres Umfangs in Abhängigkeit von ihrer Funktion. Maßgeblich ist der Verantwortungsbereich des Betroffenen. Bei Leitungsfunktionen bezieht sich die Vorbereitung folglich nicht allein auf die von ihnen selbst bearbeiteten Vorgänge.

88 BVerfGE 147, S. 50 (S. 121 f., S. 174 f.); BVerfG, in: NVwZ, 42. Jg. (2023), S. 586 – 591, S. 587 f.

89 BVerfGE 162, S. 188 (S. 200); Paul J. Glauben, a.a.O. (Fn. 15), Art. 44 Rn. 251.

Die Vorbereitungspflicht von Amtsträgern auf ihre Zeugenvernehmung kann nicht mit den einfachgesetzlichen Zwangsmitteln des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens durchgesetzt werden. Stattdessen ist das Organstreitverfahren nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG statthaft, um gegenüber der Exekutive die Feststellung zu erreichen, dass diese die Rechte des Untersuchungsausschusses verletzt hat, weil sie ihre eigenen bzw. die Amtsträger der ihr nachgeordneten Stellen nicht angewiesen hat, ihrer Vorbereitungspflicht nachzukommen. Bei Eilbedürftigkeit ist unter den Voraussetzungen des § 32 Abs 1 BVerfGG zudem ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel zulässig, dass die Exekutive zu dieser Anweisung verfassungsgerichtlich verpflichtet wird.

Alles Hürde – oder was? Weshalb die deutsche Europawahlrechtsdebatte eine Perspektiverweiterung braucht*

Jona-Frederik Baumert

Zu den umstrittensten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in den letzten Jahren zählt das Verbot einer Sperrklausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament (EP). Gleich zweimal haben die Karlsruher Richter¹ geurteilt, dass Parteien unterhalb eines bestimmten Stimmenanteils nicht von der Vergabe der 96 deutschen Sitze ausgeschlossen werden dürfen. 2011 erklärten sie die seit der ersten Direktwahl gültige Fünf-Prozent-Hürde für ungültig.² Die daraufhin eingeführte Drei-Prozent-Hürde wurde 2014 ebenfalls gekippt.³ Hiermit gaben sich CDU/CSU, SPD, FDP und Grüne nicht zufrieden und versuchten durch eine Änderung von EU-Recht, die faktisch nur Deutschland und Spanien betrifft, die Einführung einer Sperrklausel zu erzwingen. Die Verabschiedung des dafür nötigen Zustimmungsgesetzes wurde 2024 vom BVerfG zwar genehmigt⁴; der entsprechende Rechtsakt (2018/994) ist bisher jedoch aufgrund der fehlenden Zustimmung Spaniens noch nicht in Kraft getreten. Der Grund für die ablehnende Haltung Spaniens besteht darin, dass bei Einführung einer Sperrklausel Parteien der katalanischen und baskischen Minderheit voraussichtlich keine Sitze mehr erhalten würden.⁵

Die beiden Urteile zur Abschaffung der Sperrklausel riefen eine intensive Debatte unter Juristen und Politikwissenschaftlern hervor. Ohne eine Sperrklausel genügen bereits ca. 0,5 Prozent der Stimmen, um einen Sitz zu erhalten. Dies führte bei den letzten Wahlen dazu, dass ein erheblicher Anteil der Sitze an kleine Parteien wie Volt, die Familienpartei oder Die PARTEI fielen. Einige Kommentatoren sehen darin eine gefährliche Zersplitterung des Parteiensystems und fürchten eine Arbeitsunfähigkeit des Europäischen

* Ich möchte mich bei der ZParl-Redaktion und *Dominic Nyhuis* für die vielen hilfreichen Kommentare und Anmerkungen bedanken.

1 Dieser Beitrag verwendet zur Verbesserung der Lesbarkeit das generische Maskulinum. Unabhängig vom grammatikalischen Geschlecht sind jedoch stets Personen aller Geschlechtsidentitäten gemeint.

2 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 9. November 2011 – 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10.

3 Dass., Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u.a., 2 BvR 2220/13 u.a.

4 Dass., Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Februar 2024 – 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23. Vgl. auch *Johanna Mittrop / Jonas Grundmann*, Vorzeichenwechsel im Europawahlrecht, in: *Verfassungsblog* vom 14. Juli 2023, <https://verfassungsblog.de/vorzeichenwechsel-im-europawahlrecht/> (Abruf am 6. Oktober 2025).

5 Vgl. *Carlos Santaló Goris*, The Long Delay in the Application of the 2018 Reform of the European Electoral Act: is it all About the Thresholds?, in: *Blog des European Institute of Public Administration (EIPA)* vom 23. Mai 2024, <https://www.eipa.eu/de/blog-de/delay-european-electoral-act/> (Abruf am 6. Oktober 2025).

Parlaments.⁶ Andere stimmen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zu⁷, welches seine Urteile damit begründete, dass eine Einschränkung bei der Stimmenverrechnung nur im Fall eines vollwertigen staatlichen Parlaments zulässig sei. Das EP erfülle diese Eigenschaft nicht: Zum einen werde der Gleichheitsgrundsatz durch die Bevorteilung kleiner Staaten bei der Vergabe der Sitzkontingente verletzt („degressive Proportionalität“); zum anderen sei die EU-Kommission nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig.

Dieser Beitrag verfolgt *nicht* das Ziel, sich für oder gegen die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu positionieren. Stattdessen wird argumentiert, dass infolge der einseitigen Fokussierung der Debatte auf die Frage der Sperrklausel wesentliche Schwächen des deutschen Europawahlsystems übersehen und besser geeignete Reformoptionen nicht in Betracht gezogen wurden: Das aktuelle Wahlsystem ist weder in der Lage, einen regionalen Proporz der Abgeordneten sicherzustellen noch eine enge Bindung zwischen Wählern und Abgeordneten zu fördern. Zudem profitieren einige Parteien aufgrund der gleichzeitigen Durchführung der Kommunalwahlen mit der Europawahl in nur einem Teil der Bundesländer auf Kosten anderer Parteien. Die Möglichkeit, Landeslisten statt einer Bundesliste aufzustellen, ist keine sinnvolle Bestimmung, da Landeslisten faktisch dazu führen, dass Bewerber aus kleinen Bundesländern chancenlos sind. In der Praxis dient die Regelung allein dem Zweck, zu verhindern, dass CDU und CSU gegeneinander antreten müssen. Im Zuge der ausschließlichen Konzentration der Debatte auf eine Sperrklausel geht darüber hinaus unter, dass auch andere Elemente eines Wahlsystems eine zu starke Zersplitterung des Parteiensystems verhindern können.

Zur Lösung der benannten Probleme wird vorgeschlagen, kleinere Bundesländer so zusammenzuschließen, dass es insgesamt sechs Wahlkreise gibt. Zudem wird angeregt, die Sitzverteilung nicht auf Bundesebene, sondern auf Ebene der neuen Wahlkreise vorzunehmen. Hierdurch ließe sich ohne eine dem Wahlsystem „künstlich“ aufgepfropfte

- 6 Vgl. *Jonas Grundmann* / *Johanna Mittrop*, Ein stabiles Parlament (auch) für Europa, in: Verfassungsblog vom 5. März 2024, <https://verfassungsblog.de/ein-stabiles-parlament-auch-fur-europa/>; *Maximilian Steinbeis*, 5%-Hürde: Kein Grund zur Freude (außer für die CSU vielleicht), in: Verfassungsblog vom 9. November 2011, <https://verfassungsblog.de/5hrde-kein-grund-zur-freude-auer-fr-die-csu-vielleicht/>; *ders.*, Dreiprozenthürde bei Europawahl: Der Bundestag will's wissen, in: Verfassungsblog vom 17. Mai 2013, <https://verfassungsblog.de/dreiprozenthurde-bei-europawahl-der-bundestag-wills-wissen/>; *Christoph Schönberger*, Lob der Fünfprozenthürde, in: Verfassungsblog vom 27. September 2013, <https://verfassungsblog.de/lob-fuenfprozenthuerde/>; *Maximilian Steinbeis*, Politisierung des Europaparlaments: Für Karlsruhe nichts als „spekulativ“, in: Verfassungsblog vom 26. Februar 2014, <https://verfassungsblog.de/politisierung-europaparlaments-fuer-karlsruhe-nichts-als-spekulativ/>; *Gerd Strohmeier*, Funktioniert Weimar auf EU-Ebene? Reflektionen zur Europawahl 2014 ohne Sperrklausel, in: ZfP, 61. Jg. (2014), H. 3, S. 346 – 368; *Heribert Prantl*, Ist eh schon wurst, in: SZ vom 10. November 2011, <https://www.sueddeutsche.de/politik/sperrklausel-urteil-des-verfassungsgerichts-ist-eh-schon-wurst-1.1185059> (Abruf jeweils am 6. Oktober 2025).
- 7 Vgl. *Hans Herbert von Arnim*, Einspruch gegen die deutsche Wahl zum Europäischen Parlament vom 7. Juni 2009, https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Ehemalige/Hans_Herbert_von_Arnim/Einspruchvom24.7.2009.pdf; *Luise Quaritsch*, Die Sperrklausel ist keine Lösung, in: Verfassungsblog vom 4. April 2024, <https://verfassungsblog.de/die-sperrklausel-ist-keine-loesung/>; *Maximilian Steinbeis*, Europaparlament und Fünf-Prozent-Hürde, in: Verfassungsblog vom 11. November 2009, <https://verfassungsblog.de/europaparlament-und-funf-prozent-hurde/> (Abruf jeweils am 6. Oktober 2025); *Martin Morlok*, Chancengleichheit ernstgenommen – Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl, in: JuristenZeitung, 67. Jg. (2012), H. 2, S. 76 – 80.

Sperrklausel eine gewisse Sperrwirkung erreichen. Zusätzlich würde sich die Möglichkeit eröffnen, durch die Einführung von offenen Listen eine engere Bindung zwischen Wählern und Abgeordneten zu fördern.

1. Weshalb Landeslisten für Europawahlen keine sinnvolle Option sind

Bei EP-Wahlen können Parteien entweder eine Bundesliste oder Landeslisten aufstellen (§ 9 Abs. 4 EuWG). Entscheiden sie sich für Landeslisten, kommt es wie bei Bundestagswahlen zu einem zweistufigen Vergabeverfahren: Zunächst werden die 96 deutschen Sitze auf Bundesebene proportional zur Stimmenzahl auf die Parteien verteilt („Oberverteilung“). Die Sitze einer Partei werden anschließend proportional zur jeweiligen Stimmenzahl auf ihre Landeslisten weiterverteilt („Unterverteilung“). Bis auf CDU und CSU hat bisher keine Partei von der Möglichkeit, Landeslisten aufzustellen, Gebrauch gemacht. Hierfür gibt es einen guten Grund: Manche Bundesländer sind schlicht zu klein, als dass die dortigen Landeslisten genügend Stimmen für einen Anspruch auf mindestens einen Sitz erreichen könnten. Dies führte bei der letzten Europawahl 2024 dazu, dass keine CDU-Abgeordneten aus Bremen, Hamburg und dem Saarland gewählt wurden, wobei die Unionsparteien mit 30 Prozent der Stimmen bereits die stärkste Kraft waren. Im Fall kleinerer Parteien wären auch andere Bundesländer wie Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Berlin, Rheinland-Pfalz und Sachsen leer ausgegangen. Der einzige Grund, weshalb die CDU dennoch Landeslisten aufstellt, ist offenkundig zu verhindern, in Konkurrenz zu ihrer Schwesterpartei CSU zu treten.

Es sei daran erinnert, dass Landeslisten bei Bundestagswahlen eingeführt wurden, um eine Repräsentanz aller Landesteile durch Abgeordnete zu gewährleisten und den föderalen Proporz sicherzustellen. Um nicht nur den Bundesländern, sondern auch unterhalb dieser Ebene jedem Landesteil eine Vertretung zu garantieren, sieht das Bundestagswahlssystem Einerwahlkreise vor. Anders als im Fall der Landeslisten und der Fünf-Prozent-Hürde wurden Einerwahlkreise vor der erstmaligen Direktwahl des Europäischen Parlaments jedoch nicht für das Europawahlssystem übernommen: Die hierfür nötigen Wahlkreise schienen zu groß für den Kontakt zwischen Wählern und Abgeordneten zu sein.⁸ Zudem stellte sich die Frage, wie mit Überhangmandaten zu verfahren sei. Im Gegensatz zu Bundestagswahlen konnten diese nicht einfach erhalten bleiben, da es ansonsten zu einer Überschreitung des Deutschland zustehenden Sitzkontingents gekommen wäre. Auch die Nichtbesetzung einzelner Wahlkreise, wie sie im aktuellen Bundestagswahlssystem vorgesehen ist, zog man in den 1970er Jahren noch nicht in Betracht.

In der Folge waren die Landeslisten das einzige verbleibende Element zur Gewährleistung einer regional gleichmäßigen Verteilung der Abgeordneten. Da man erkannte, dass eine verpflichtende Aufstellung von Landeslisten im Fall kleinerer Parteien nicht sinnvoll gewesen wäre, führte der Gesetzgeber 1978 zusätzlich die Option einer Bundesliste ein.⁹ Während es bei der ersten direkten Wahl des EP 1979 noch zwei große Volksparteien

8 Vgl. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 29. Sitzung, Bonn, 26. Mai 1977, <https://dserver.bundestag.de/btp/08/08029.pdf> (Abruf am 6. Oktober 2025).

9 Vgl. ebenda; Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz – EuWG) vom 16. Juni 1978 (BGBl. I S. 709).

gab und auf einen deutschen Abgeordneten 548.000 Wahlberechtigte kamen¹⁰, ist das Parteiensystem heutzutage deutlich kleinteiliger geworden und die Repräsentationsquote auf 1:645.000 gesunken. Zudem gibt es aufgrund der Wiedervereinigung sechs weitere, relativ kleine Bundesländer. All diese Faktoren tragen dazu bei, dass Landeslisten kein geeignetes Mittel mehr zur Sicherstellung regionaler Repräsentation sind, sondern diesem Ziel sogar eher entgegenstehen.

Betrachtet man die Wohnorte der 2024 gewählten EP-Abgeordneten, fällt auf, dass überproportional viele davon in Großstädten ansässig sind. Berlin ist mit 14 Abgeordneten deutlich überrepräsentiert; in Relation zur Zahl der Wahlberechtigten hätte es auf nicht einmal vier (rechnerisch 3,87) Abgeordnete Anspruch. Demgegenüber sind die meisten süd- und ostdeutschen Bundesländer unterproportional vertreten.¹¹

Ein weiterer Nachteil des jetzigen Wahlsystems besteht darin, dass es für die Abgeordneten kaum Anreize bietet, in engen Kontakt zu ihren Wählern zu treten, um sich für deren Interessen einzusetzen.¹² Da geschlossene Listen verwendet werden und es keine Wahlkreise für die Wahl von Direktkandidaten gibt, handelt es sich um eine reine Parteienwahl. Folglich kann ein einzelner Kandidat die eigenen Wahlchancen kaum dadurch verbessern, dass er sich besonders für die Anliegen seiner Wählerschaft einsetzt und einen intensiven Wahlkampf zugunsten der eigenen Person führt. Dieser Zustand erscheint angesichts der Tatsache, dass dem Europäischen Parlament regelmäßig mangelnde Bürgernähe vorgeworfen wird, nicht tragbar. Hinzu kommt, dass geschlossene Listen nicht gut mit dem Anspruch einer unmittelbaren Wahl der Abgeordneten durch die Bürger vereinbar scheinen.¹³

2. Wahlbereiche als Minimallösung

Die Reformoption mit der geringsten Veränderung des jetzigen Wahlsystems ist die Zusammenlegung kleinerer Bundesländer zu Wahlbereichen. Wahlbereich ist ein Begriff aus dem Kommunalwahlrecht und bezeichnet ein Gebiet, in dem Parteien Listen aufstellen, die im Rahmen einer Unterverteilung Sitze erhalten. Die Wahlbereiche für die Europawahl müssten so bemessen sein, dass auch mittelgroße Parteien realistische Aussichten haben, in jedem Wahlbereich einen Sitz zu erhalten. Geht man von einer Partei mit zehn

10 Ohne Berücksichtigung der drei durch das West-Berliner Abgeordnetenhaus gewählten Abgeordneten.

11 Vgl. *Sabine Gurol*, Europawahl 2024: Das sind die neuen Abgeordneten aus Deutschland, in: RedaktionsNetzwerk Deutschland vom 10. Juni 2024, <https://www.rnd.de/politik/europawahl-2024-das-sind-die-neuen-abgeordneten-aus-deutschland-FO5S7WIMWBHVRPNYZNNBJ2HPZU.html> (Abruf am 6. Oktober 2025).

12 Vgl. *Edward L. Scholl*, The Electoral System and Constituency-Oriented Activity in the European Parliament, in: *International Studies Quarterly*, 30. Jg. (1986), H. 3, S. 315 – 332; *Fabio Sozzi*, Asking Territories: The Constituency Orientation of Italian and French Members of the European Parliament, in: *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, 46. Jg. (2016), H. 2, S. 199 – 217; *Martijn Huysmans / Niels Gheyle*, Regional Representation in the European Parliament: Parliamentary Questions on Geographical Indications, in: U.S.E. Working Papers Series, No. 23-09, Utrecht 2023, <https://www.econstor.eu/handle/10419/323048> (Abruf am 5. März 2026).

13 Vgl. *Hans Herbert von Arnim*, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, in: *JuristenZeitung*, 57. Jg. (2002), H. 12, S. 578 – 588.

Tabelle 1: Vorgeschlagene Wahlbereiche für Europawahlen

Bezeichnung des Wahlbereichs	Wahlberechtigte Bevölkerung	Idealanspruch	Umfasste Bundesländer
Baden-Württemberg	7.838.256	12,14	Baden-Württemberg
Bayern	9.697.558	15,02	Bayern
Norddeutschland	11.613.716	17,99	Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein
Nordrhein-Westfalen	13.210.928	20,47	Nordrhein-Westfalen
Ostdeutschland	11.311.363	17,52	Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
Westmitteldeutschland	8.291.199	12,85	Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland

Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf: Bundeswahlleiterin, Tabelle: Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen (flacher Aufbau), Wiesbaden 2024, https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/32edebff-544d-489d-ae16-0d40faac180e/ew24_kerg2.csv (Abruf am 6. Oktober 2025).

Prozent der Stimmen und insgesamt zehn Sitzen aus, deren Stimmen sich einigermaßen gleichmäßig auf das Bundesgebiet verteilen, bedeutet dies, dass jeder Wahlbereich einen Idealanspruch¹⁴ von mindestens zehn Sitzen haben sollte. Da es insgesamt 96 deutsche Europaabgeordnete gibt, wären somit insgesamt höchstens neun Wahlbereiche möglich.

Berücksichtigt man die geografische Lage der Bundesländer zueinander, wird schnell klar, dass die Bildung von sechs Wahlbereichen am naheliegendsten wäre. Für die drei bevölkerungsreichsten Bundesländer – Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg – würde es jeweils einen eigenen Wahlbereich geben. Hinzu käme ein norddeutscher, ostdeutscher und westmitteldeutscher¹⁵ Wahlbereich. Während sich die Zugehörigkeit der meisten Bundesländer zu einem dieser Wahlbereiche von selbst ergibt, könnte sich Mecklenburg-Vorpommern entscheiden, ob es dem norddeutschen oder ostdeutschen Wahlbereich angehören möchte; im Folgenden wird es zum norddeutschen Wahlbereich zugeordnet. Tabelle 1 bietet einen Überblick über die Größe, Zusammensetzung und die Idealansprüche der sechs Wahlbereiche.

Jeder Wahlbereich würde zwischen knapp acht und 13 Millionen Wahlberechtigte umfassen und einen idealen Anspruch zwischen 12 und 20 Sitzen erfüllen. Auch wenn die tatsächliche Sitzverteilung aufgrund von Rundungsungenauigkeiten bei der Unterverteilung der Parteisitze auf die Wahlbereichslisten vom Idealanspruch leicht abweichen dürfte, ließe sich mit den sechs Wahlbereichen der regionale Ausgleich dennoch deutlich besser gewährleisten als mit dem jetzigen Wahlsystem. Da der norddeutsche und ostdeutsche Wahlbereich Regionen umfassen, die eine bundesländerübergreifende Identität aufweisen und bereits heutzutage häufig für Proporzüberlegungen zusammengefasst werden, dürften die Wahlbereiche kaum auf Akzeptanzprobleme stoßen. Ebenfalls für die vorgeschlagene Einteilung spricht, dass sie gut mit den Verbreitungsgebieten regionaler Print- und Rundfunkmedien übereinstimmt.

14 Wahlberechtigte des Wahlbereichs / alle Wahlberechtigte in Deutschland * 96.

15 Diese Bezeichnung orientiert sich am Begriff der westmitteldeutschen Mundarten, die in Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Luxemburg, Ostbelgien, Teilen Lothringens und im Kölner Raum verbreitet sind.

Auch aus Sicht von Befürwortern einer Sperrklausel böten Wahlbereiche Vorteile: Wenn die Aufstellung von Wahlbereichslisten verpflichtend wäre, würde es hierdurch kleinen Parteien bereits erschwert werden, einen Sitz zu erhalten. Statt eines Bundesparteitags müssten sechs regionale Parteitage zur Aufstellung der Listen durchgeführt werden. Dies dürfte kleine Parteien, die häufig nur in wenigen Bundesländern Landesverbände haben, vor nicht zu unterschätzende organisatorische Herausforderungen stellen. Hinzu kommt, dass auch die Unterstützerunterschriften für die Zulassung einer Liste nicht mehr nur in einem eng umrissenen geografischen Gebiet gesammelt werden könnten, sondern in allen sechs Wahlbereichen erbracht werden müssten. Als Konsequenz dürften viele kleine Parteien nur in Teilen Deutschlands wählbar sein. Hierdurch könnten ihnen die Stimmen abhandenkommen, die für den Anspruch auf mindestens ein Mandat nötig sind. Wenngleich durch diese Maßnahmen die Teilnahme für kleine Parteien also etwas erschwert würde, erscheinen sie dennoch nicht als unfair oder illegitim. Auch aus rechtlicher Sicht dürften Wahlbereiche kaum zu beanstanden sein: Bei Bundestagswahlen werden statt sechs sechzehn Wahlbereiche verwendet, ohne dass dies je auf Bedenken gestoßen ist.

Da Bayern einen eigenen Wahlbereich bildet, können CDU und CSU nach wie vor als eigene Parteien antreten, ohne Gefahr zu laufen, in Konkurrenz zueinander zu geraten. Kandidaten aus sehr kleinen Bundesländern wie Bremen oder dem Saarland wären zugleich nicht von Anfang an chancenlos. Ihre Wahlchancen hingen vielmehr davon ab, inwieweit es ihnen gelingt, einen günstigen Platz auf der Liste ihres Wahlbereichs zu erhalten. Dies mag zwar nicht immer der Fall sein; über mehrere Parteien und Wahlen hinweg ist dennoch damit zu rechnen, dass kleine Bundesländer bessere Repräsentationschancen hätten als im jetzigen System.

Die Verwendung von aus mehreren Bundesländern zusammengesetzten Wahlbereichen verspricht somit neben einem besseren Regionalproporz auch verschiedene weitere Vorteile. Dennoch handelt es sich keineswegs um eine ideale Lösung. Im folgenden Abschnitt wird argumentiert, dass die Ersetzung der Wahlbereiche durch Mehrpersonenwahlkreise eine deutlich bessere Option darstellt.

3. Mehrpersonenwahlkreise als bessere Lösung

Die Verwendung von Wahlbereichen und eines zweistufigen Vergabeverfahrens aus Unter- und Oberverteilung ist eine Besonderheit deutscher Wahlsysteme, die außerhalb der Bundesrepublik kaum verbreitet ist. Wenn Staaten ihr Gebiet für Wahlen in geografische Einheiten unterteilen, handelt es sich fast ausschließlich um „gewöhnliche“ Wahlkreise. Die Sitzverteilung erfolgt dabei in jedem Wahlkreis separat. Dies kann dazu führen, dass die Summe der Sitze einzelner Parteien auf nationaler Ebene nicht mehr genau mit der Sitzzahl übereinstimmt, die sie erhalten hätten, wenn die Sitze auf nationaler Ebene verteilt worden wären. Das Ausmaß dieser Abweichungen hängt maßgeblich vom verwendeten Sitzzuteilungsverfahren ab:

Im Fall des Hare-Niemeyer- und Sainte-Laguë-Verfahrens setzt die Einführung von Wahlkreisen den Stimmenanteil, den eine Partei mindestens erhalten muss, um Anspruch auf wenigstens einen Sitz zu haben („natürliche Hürde“), zwar nach oben; für Parteien oberhalb einer bestimmten Größe lassen sich jedoch keine systematischen Verzerrungen des Stimmen-Mandate-Verhältnisses beobachten. Anders verhält es sich beim D'Hondt-

Verfahren: Dieses tendiert dazu, große Parteien bei der Sitzvergabe leicht zu bevorzugen. Erfolgt die Sitzverteilung in mehreren Wahlkreisen unabhängig voneinander, können sich die kleinen Abweichungen im Stimmen-Sitze-Verhältnis einzelner Wahlkreise auf nationaler Ebene zu größeren Diskrepanzen aufsummieren.¹⁶

Aus diesem Grund überrascht es wenig, dass nach dem Verbot der Fünf-Prozent-Hürde durch das BVerfG aus Reihen der CSU der Vorschlag kam, Deutschland für Europawahlen in Mehrpersonenwahlkreise zu unterteilen und die Sitze anhand des D'Hondt-Verfahrens zu vergeben.¹⁷ Für die Unionsparteien könnte sich ein solches Wahlsystem sogar günstiger auswirken als die Fünf-Prozent-Hürde: Einerseits würden sie als die zumeist stimmenstärkste Partei mehr als die übrigen Parteien vom D'Hondt-Effekt profitieren; andererseits bestünde für die CSU nicht mehr das Risiko, eines Tages an der Fünf-Prozent-Hürde zu scheitern.

Die Idee, Wahlkreise mit dem D'Hondt-Verfahren zu kombinieren, ist zweifelsohne stark von partikularistischen Parteiinteressen bestimmt und liefe als solche Gefahr, vor dem Bundesverfassungsgericht zu scheitern. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erklärte aus demselben Grund das D'Hondt-Verfahren für bayerische Landtagswahlen, bei denen die Regierungsbezirke als Wahlkreise dienen, 1992 für unzulässig.¹⁸ Würde man jedoch das aktuell verwendete Sainte-Laguë-Verfahren beibehalten und die Wahlkreise ausreichend groß bemessen, dürfte aus rechtlicher Sicht der Einführung von Mehrpersonenwahlkreisen nichts entgegenstehen.

Mit dem Sainte-Laguë-Verfahren hat eine Partei bei einem rechnerischen Anspruch¹⁹ von einem halben Sitz ungefähr eine fünfzigprozentige Chance, einen Sitz zu erhalten.²⁰ Überschreitet der Stimmenanteil den rechnerischen Anspruch von einem halben Sitz, nähert sich die Wahrscheinlichkeit schnell hundert Prozent an. Umgekehrt geht eine Partei mit weniger als einem halben Sitzanspruch sehr wahrscheinlich leer aus.²¹ Die Halbe-Sitze-Hürde ist daher ein geeigneter Maßstab für die natürliche Hürde eines Wahlkreises. Die Formel zu ihrer Berechnung lautet:

$$\frac{100\%}{2 \cdot \text{Sitze}}$$

Würde die natürliche Hürde eines Wahlkreises oberhalb von fünf Prozent liegen, erscheint die Gefahr gegeben, dass die Wahlkreiseinteilung höchstrichterlich verworfen wird. Bei zehn Mandaten beträgt die natürliche Hürde genau fünf Prozent. Um sicherzustellen, dass jede Partei mit mindestens fünf Prozent der Stimmen in jedem Fall ein

16 Vgl. Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, Stuttgart 2014, S. 403 f.

17 Vgl. Markus Ferber / Angelika Niebler / Albert Deß / Monika Hohlmeier / Manfred Weber / Anja Weisgerber / Bernd Posselt / Martin Kastler, Antrag C 17 „Reform Europawahlrecht“, 77. Parteitag der CSU, 19./20. Oktober 2012, München, https://www.csu-geschichte.de/media/user_upload/PDF/PT20121019-Antraege.pdf (Abruf am 6. Oktober 2025), S. 118.

18 Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 24. April 1992 – Vf 5-V-92 –, VerfGH 45, 54 = DÖV 1992, S. 965 = NVwZ-RR 1993, S. 113.

19 Stimmen der Partei / alle gültigen Stimmen * zu vergebene Sitze.

20 Vgl. Jona-Frederik Baumert, *Einsitzhürde im neuen Gewand? Analyse des neuen Sitzzuteilungsverfahrens für Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen*, in: PVS, 66. Jg. (2025), Open access, <https://doi.org/10.1007/s11615-025-00601-1>.

21 Das Hare-Niemeyer-Verfahren ist deutlich weniger deterministisch. Im Regelfall hat eine Partei jedoch ebenfalls mit einem Anspruch auf einen halben Sitz eine 50 Prozent Chance, diesen zu erhalten. Vgl. ebenda.

Mandat erhält, sollten die Wahlkreise daher so bemessen sein, dass ihnen mehr als zehn Mandate zustehen. Die im vorigen Abschnitt vorgeschlagenen sechs Wahlbereiche weisen genau die richtigen Dimensionen hierfür auf: Würde man die Wahlbereiche als Wahlkreise verwenden, läge die natürliche Hürde zwischen 4,2 Prozent in Baden-Württemberg und 2,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen; im (nach Zahl der Wahlberechtigten gewichteten) Durchschnitt würde sie 3,1 Prozent betragen.

Zusammenfassend ergibt sich damit das folgende Modell: Deutschland wird in sechs Mehrpersonenwahlkreise unterteilt, denen zwischen 12 und 20 Sitze zustehen. Die Sitzvergabe erfolgt nach dem Sainte-Laguë-Verfahren auf Ebene der Wahlkreise. Eine Sperrklausel gibt es nicht. Infolge der natürlichen Sperrwirkung von Wahlkreisen besteht dennoch ein Konzentrationseffekt.

Anders als bei erneuter Einführung einer Sperrklausel bestünde kaum die Gefahr, dass das BVerfG das vorgeschlagene Wahlsystem als verfassungswidrig beurteilt. Bisher haben die höchsten deutschen Richter in allen ihren Urteilen zu Wahlsystemfragen betont, dass ein Wahlsystem nicht anhand seiner Auswirkungen auf den parteipolitischen Proporz, sondern anhand seiner inneren Stimmigkeit und Kohärenz zu beurteilen sei.²² Bei einer Verhältniswahl in einem nationalen Wahlkreis ist eine gesetzliche Sperrklausel gewissermaßen ein Fremdkörper, der dem Wahlsystem von außen aufgezungen wird. Als solcher bedarf er einer besonderen Rechtfertigung. Dies gilt jedoch nicht für eine Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise. So wird man in Karlsruhe seit Jahrzehnten nicht müde darin zu versichern, dass auch eine Gliederung des Bundesgebietes in Einerwahlkreise, wie man sie für eine Mehrheitswahl benötigen würde, rechtlich unbedenklich sei.²³

Natürlich kann man bezweifeln, ob das Bundesverfassungsgericht, das in vielen wahl-systemischen Fragen eher als ein Wahrer des Status Quo aufgetreten ist, ein Mehrheitswahlrecht im Fall des Falles tatsächlich akzeptieren würde.²⁴ Bei Mehrpersonenwahlkreisen, deren Sperrwirkung deutlich unterhalb der Fünf-Prozent-Hürde liegt, dürfte es jedoch kaum möglich sein, geeignete Argumente zu finden. Hinzu kommt, dass die Unterteilung des Wahlgebietes in Artikel 2 des Direktwahlaktes ausdrücklich erlaubt wird, sofern dadurch der Verhältniswahlcharakter einer Wahl nicht an sich infrage gestellt wird. Die EU-Verträge sehen unter anderem aus diesem Grund vor, dass jeder Mitgliedstaat mit mindestens sechs Sitzen im Europäischen Parlament vertreten sein muss. Bei Wahlkreisen mit mehr als zehn Sitzen wird der Verhältniswahlcharakter einer Wahl also eindeutig nicht infrage gestellt.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive mag es befremdlich erscheinen, dass zwei hinsichtlich ihrer Auswirkungen funktional äquivalente Elemente verfassungsrechtlich unterschiedlich beurteilt werden, nur weil das eine gewissermaßen als „ästhetischer“ und „natürlicher“ wahrgenommen wird als das andere. Gleichwohl ist nachvollziehbar, wie das BVerfG zu einem solchen Rechtsverständnis gelangt ist. Strukturen, die als „natürlich gewachsen“ gelten, werden in vielen normativen Kontexten als weniger problematisch

22 Vgl. *Jan-Marcel Drossel*, Wahlsystem und Wahlgleichheit, Tübingen 2021, S. 109 – 111.

23 Vgl. u.a. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, S. 208; dass., Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 – 2 BvF 1/95; dass., Urteil des Zweiten Senats vom 3. Juli 2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07; dass., Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23, 2 BvF 3/23, 2 BvE 2/23, 2 BvE 9/23, 2 BvE 10/23, 2 BvR 1523/23, 2 BvR 1547/23.

24 Die Einführung einer Mehrheitswahl für Europawahlen wäre ohnehin nicht möglich, da die EU-Verträge explizit eine Verhältniswahl vorschreiben.

angesehen als künstlich geschaffene oder veränderte Systeme. Die Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise ist weltweit gängige Praxis und wirkt dadurch als legitimierende Selbstverständlichkeit. Daher ist es gewissermaßen durchaus gerechtfertigt, in der natürlichen Hürde ein quasi-naturgegebenes Phänomen zu sehen, auch wenn Wahlsysteme und ihre Bestandteile menschengemacht und somit selbstverständlich alles andere als natürlichen Ursprungs sind.

Im Vergleich zu einer Sperrklausel auf nationaler Ebene lassen sich Wahlkreise dafür kritisieren, die Chancengleichheit der Parteien und Wählerstimmen nicht im vollen Umfang sicherstellen zu können. Bei Verwendung von Wahlkreisen kann der Fall eintreten, dass eine Partei mit einer räumlich in einem Wahlkreis konzentrierten Wählerschaft Mandate erringt, während eine andere Partei mit der gleichen oder größeren Stimmenzahl, aber einer über das gesamte Land verteilten Anhängerschaft leer ausgeht. Von der Wählerseite aus betrachtet könnte zudem der Umstand als ungerecht wahrgenommen werden, dass Wähler in Wahlkreisen mit einer größeren Anzahl an Mandaten und einer geringen Wahlbeteiligung eine geringe Chance haben, mit ihrer Stimme die Verteilung der Mandate zu beeinflussen.

Beide Aspekte sind valide Kritikpunkte an der Verwendung von Wahlkreisen. Dennoch ist keiner davon ausreichend stark, um die mit ihnen einhergehenden Vorteile oder gar ihre rechtliche Zulässigkeit infrage zu stellen. Eine Bevorteilung regional konzentrierter Parteien gegenüber Parteien ohne klare Hochburgen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Bundestagswahlssystem der Ampel-Regierung nicht nur als zulässig, sondern sogar verfassungsrechtlich geboten beurteilt.²⁵ So musste die zuvor gestrichene Regelung, dass Parteien, die in drei Wahlkreisen die Mehrheit der Erststimmen erringen, von der Fünf-Prozent-Hürde ausgenommen sind, wieder ins Wahlgesetz aufgenommen werden. Anders als im Fall der Sperrklausel würde sich eine Pflicht zur Unterteilung großer Mitgliedstaaten in Wahlkreise auch problemlos auf Staaten mit parteipolitisch organisierten Minderheiten wie Spanien übertragen lassen: Die Chancen von Parteien ethnischer Minderheiten auf Sitze würden durch die Einführung von Wahlkreisen kaum beeinflusst werden.²⁶

Bei der Einschränkung der Erfolgchancengleichheit der Wählerstimmen handelt es sich in erster Linie um ein theoretisches Problem. Im Regelfall gleichen sich bei der Verwendung größerer Wahlkreise und eines proportionalen Sitzzuteilungsverfahrens Ungenauigkeiten im Stimmen-Mandate-Verhältnis in einzelnen Wahlkreisen auf nationaler Ebene wieder aus. Daher folgt aus der Tatsache, dass die Wähler einiger Wahlkreise mit ihrer Stimme formal gesehen einen etwas größeren Einfluss ausüben können als die Wähler anderer Wahlkreise, keineswegs automatisch, dass hierdurch eine bestimmte Partei bessergestellt wird. Die starken Unterschiede in der Wahlbeteiligung, wie es sie lange Zeit zwischen Ost- und Westdeutschland gab, sind mittlerweile vollständig verschwunden. Bei der letzten Europawahl lag die Wahlbeteiligung im Osten sogar um 1,1 Prozentpunkte

25 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2024, a.a.O. (Fn. 23).

26 Bereits Ende der 1990er Jahre gab es aus Reihen des Europäischen Parlaments den Vorschlag, große Staaten einheitlich in Mehrpersonenwahlkreise zu unterteilen. Dieser wurde jedoch aufgrund der ablehnenden Haltung einiger Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, nicht weiter in Betracht gezogen. Vgl. Europäisches Parlament, Bericht über die Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Wahlverfahren, das auf gemeinsamen Grundsätzen für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments beruht, A4-0212/1998, 2. Juni 1998, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1998-0212_DE.html?redirect (Abruf am 6. Oktober 2025).

über der Wahlbeteiligung im Westen.²⁷ Es gibt somit a priori keinen Grund anzunehmen, dass eine regional unterschiedlich hohe Wahlbeteiligung die Sitzverteilung nennenswert beeinflussen könnte.

Eine Möglichkeit, wie man trotzdem in jedem Fall sicherstellen könnte, dass Abweichungen in der Wahlbeteiligung die Erfolgchancengleichheit der Stimmen nicht beeinflussen, wäre, die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise von der Wahlbeteiligung abhängig zu machen. Eine entsprechende Regelung findet sich beispielsweise für Abgeordnetenhauswahlen in Tschechien.²⁸ Für Deutschland käme eine Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise in Abhängigkeit von der Gesamtstimmenszahl jedoch nicht in Betracht. Der Grund hierfür ist, dass dabei das vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Phänomen des negativen Stimmgewichts auftreten könnte. Es ist denkbar, dass eine zusätzliche Stimme für eine Partei in Wahlkreis A bewirkt, dass der Wahlkreis A einen zusätzlichen Sitz auf Kosten eines anderen Wahlkreises B dazugewinnt. Jenes Mandat könnte im Wahlkreis B der Partei mit der zusätzlichen Stimme verloren gehen, während das neue Mandat im Wahlkreis A einer anderen Partei zugeteilt wird. Somit hätte eine zusätzliche Stimme für eine Partei dazu geführt, dass diese einen Sitz weniger erhält.

Ebenfalls gegen eine Bindung der Sitzzahl eines Wahlkreises an die Wahlbeteiligung spricht, dass eine niedrige Wahlbeteiligung oftmals als ein Zeichen von Unzufriedenheit mit dem politischen System und Personal ist.²⁹ Werden in einem Wahlkreis mit hoher Unzufriedenheit pro Kopf weniger Abgeordnete gewählt, führt dies dazu, dass die Interessen der Bevölkerung dieses Wahlkreises weniger Gewicht haben. Dies könnte im Sinne eines selbstverstärkenden Teufelskreislaufs dazu führen, dass die Unzufriedenheit weiter anwächst, die Wahlbeteiligung abermals zurückgeht und sich damit die Repräsentation erneut verschlechtert.

Eine Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise proportional zur dort ansässigen wahlberechtigten Bevölkerung bietet demgegenüber den Vorteil, dass jeder Wahlkreis stets annähernd das gleiche Verhältnis zwischen Abgeordneten und Wahlberechtigten aufweist. Hierbei handelt es sich zugleich um einen Vorzug gegenüber Wahlbereichen, deren genaue Abgeordnetenzahl durch zufällige Rundungsfehler schwanken kann.

Ein weiterer Grund, der durch Wahlkreise leicht eingeschränkten Erfolgchancengleichheit der Stimmen nicht allzu viel Bedeutung zuzumessen, besteht darin, dass diese bei Europawahlen ohnehin nicht gegeben ist. Aufgrund der Bevorteilung kleiner Staaten im Zuge der degressiv proportionalen Verteilung der Sitze auf die EU-Mitgliedstaaten haben deren Bürger alle unterschiedlich große Stimmgewichte. Die möglichen Unterschiede zwischen Wahlkreisen innerhalb eines Staates sind demgegenüber in ihrer Dimension zu vernachlässigen.

In einer anderen Hinsicht könnten Wahlkreise sogar zu einem Abbau von Ungleichheit beitragen: In neun der sechzehn Länder sind die Kommunalwahlen mit der EP-Wahl gebündelt. Da die Zusammenlegung mehrerer Wahlen an einem Tag einen höheren

27 Eigene Berechnung, basierend auf: Bundeswahlleiterin, Tabelle: Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen (flacher Aufbau), Wiesbaden 2024, https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/32edebff-544d-489d-ae16-0d40faac180e/ew24_kerg2.csv (Abruf am 6. Oktober 2025).

28 Vgl. *Jakub Charvát*, The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform, in: *Acta Politologica*, 14. Jg. (2022), H. 2, S. 6 – 22.

29 Vgl. *Martin Althoff*, Nichtwahl aus Unzufriedenheit: eine Option auch für Hochgebildete?, in: *ZParl*, 45. Jg. (2014), H. 4, S. 825 – 837.

Anreiz zur Teilnahme bietet, ist davon auszugehen, dass Bundesländer mit gleichzeitig stattfindenden Wahlen eine höhere Wahlbeteiligung und damit einen größeren Einfluss auf das bundesweite Wahlergebnis haben. Dies ist insbesondere deswegen relevant, weil alle ostdeutschen Bundesländer, aber nur vier westdeutsche ihre Kommunalwahlen mit der Europawahl bündeln. Entsprechend werden Parteien bevorteilt, die in den „neuen“ Bundesländern ihre Hochburgen haben.

4. Auswirkungen von Wahlbereichen und Mehrpersonenwahlkreisen am Beispiel der EP-Wahlen 2014, 2019 und 2024

Verwendet man die Ergebnisse vergangener Wahlen, um die Auswirkungen eines anderen Wahlsystems zu simulieren, muss berücksichtigt werden, dass sich auf diese Weise nicht die strategischen Reaktionen der Wähler und Parteien auf das veränderte Verfahren nachbilden lassen. Wie dargelegt würde es vermutlich nicht allen Parteien gelingen, in jedem Wahlbereich oder Wahlkreis eine Liste aufzustellen. Zudem ist davon auszugehen, dass einige Wähler, die zuvor für eine Kleinstpartei gestimmt haben, sich für die Wahl einer anderen Partei mit realen Chancen auf ein Mandat in ihrem Wahlkreis entscheiden würden. Ebenso würden einige Kleinstparteien ihre Wahlkampf Bemühungen vermutlich reduzieren, wenn sie aufgrund der Einführung von Wahlkreisen keine realistischen Chancen mehr auf ein Mandat hätten. Alle Mechanismen trügen somit zu einer zusätzlichen Reduzierung der parteipolitischen Fragmentierung bei, die sich durch eine bloße Umrechnung der Sitzverteilung nicht erfassen lässt. Darin schlagen sich ausschließlich die „mechanischen“ Effekte eines Wahlsystems nieder. Die Simulationsergebnisse dürften die tatsächlichen Effekte des Wahlsystems daher tendenziell unterschätzen.

Tabelle 2: Regionale Proporz Wirkung von Wahlbereichen und Wahlkreisen

	2014			2019			2024		
	Ideal	WB	WK	Ideal	WB	WK	Ideal	WB	WK
Baden-Württemberg	11,94	12	12	12,07	12	12	12,14	12	12
Bayern	14,72	13	15	14,88	13	15	15,02	15	15
Norddeutschland	17,80	16	18	17,89	17	18	17,99	16	18
Nordrhein-Westfalen	20,54	21	20	20,49	23	20	20,47	22	20
Ostdeutschland	18,13	22	18	17,81	18	18	17,52	19	18
Westmitteldeutschland	12,87	12	13	12,86	13	13	12,85	12	13

Anmerkung: Ideal = Idealanspruch, WB = Wahlbereich, WK = Wahlkreis.

Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf: Bundeswahlleiter, Tabelle: Endgültige Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen der Europawahl 2014, Wiesbaden 2016, https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/b8f92809-3aa0-4391-953b-00de193ace43/ew14_kerg.csv; ders., Tabelle: Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen der Europawahl 2019 (für Datenbanksysteme u.ä.), Wiesbaden 2019, https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/5441f564-1f29-4971-9ae2-b8860c1724d1/ew19_kerg2.csv; Bundeswahlleiterin, Tabelle: Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen (flacher Aufbau), Wiesbaden 2024, https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/32edebff-544d-489d-ac16-0d40faac180e/ew24_kerg2.csv (Abruf jeweils am 6. Oktober 2025).

Tabelle 3a: Sitzverteilung der Parteien in den Wahlbereichen und Wahlkreisen 2014

	Union		SPD		AfD		Grüne		FDP		Linke		Andere	
	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK
Baden-Württemberg	5	5	3	3	1	1	2	2	1	1	0	0	0	0
Bayern	5	7	3	3	1	1	2	2	0	1	0	0	2	1
Norddeutschland	6	7	5	6	1	1	2	2	1	1	1	1	0	0
Nordrhein-Westfalen	8	8	8	7	1	1	2	2	1	1	1	1	0	0
Ostdeutschland	5	6	4	4	2	2	2	2	0	0	4	4	5	0
Westmitteledeutschland	5	5	4	4	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0
Insgesamt	34	38	27	27	7	7	11	11	3	5	7	7	7	1

Anmerkung: WB = Wahlbereich, WK = Wahlkreis.
Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf: Bundeswahlleiter, Tabelle: Endgültige Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen der Europawahl 2014, Wiesbaden 2016, https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/b8f92809-3aa0-4391-953b-00de193ace43/ew14_kerg.csv (Abruf jeweils am 6. Oktober 2025).

Tabelle 2 zeigt die Auswirkungen von Wahlbereichen und Wahlkreisen auf den regionalen Proporz im Vergleich zum – an der Zahl der Wahlberechtigten bemessenen – Idealanspruch. Seit 2014 hätten sich die den Wahlkreisen zugewiesenen Sitzkontingente nicht verändert. Die auf die Wahlbereiche entfallenen Sitze schwanken wie erwartet über die Zeit leicht. Baden-Württemberg und Westmitteledeutschland hätten bei allen drei Wahlen ungefähr die Sitzzahl erhalten, die ihrem Idealanspruch entspricht. Bei jeweils zwei Wahlen wären der norddeutsche und der bayerische Wahlbereich mit ungefähr zwei Sitzen unterrepräsentiert gewesen. Ostdeutschland hätte 2014 vier Sitze mehr erhalten als ihm seinem Idealanspruch nach zuständen. In Nordrhein-Westfalen hätte 2019 und 2024 die Überrepräsentation 1,5 und 2,5 Sitze betragen. Faktoren, die eine Überrepräsentation von Wahlbereichen begünstigen, sind eine hohe Wahlbeteiligung und eine hohe Anzahl an Stimmen für Kleinstparteien. So wären die Mandate von Parteien, die deutschlandweit nur ein einziges Mandat errungen haben, häufig auf denselben Wahlbereich entfallen.

In den Tabellen 3a bis 3c sind die Sitze ausgewiesen, die die Parteien in den Wahlbereichen und Wahlkreisen bei den Wahlen 2014, 2019 und 2024 erhalten hätten. Parteien, auf die weniger als drei Prozent der gültigen Stimmen entfallen sind, werden als „Andere“ zusammengefasst. Mit Blick auf die Wahlbereiche zeigt sich, dass alle Parteien mit bundesweit mindestens zehn Prozent der gültigen Stimmen wie angedacht in jedem der sechs Wahlbereiche mindestens einen Sitz erhalten hätten. Von den Parteien oberhalb von drei Prozent hätten lediglich FDP, Linke und BSW in ein bis zwei Wahlbereichen keinen Sitz erhalten. Während dies im Fall der FDP daran lag, dass ihr insgesamt weniger als fünf Sitze zustanden, waren die Stimmenanteile von Linke und BSW im Süden Deutschlands zu gering, um dort Anspruch auf einen Sitz zu erlangen.

Am stärksten von der Verwendung von Wahlkreisen hätten die Unionsparteien 2014 mit insgesamt vier zusätzlichen Mandaten profitiert. Ansonsten wären auf die Parteien mit drei Prozent der gültigen Stimmen und mehr bis zu zwei zusätzliche Sitze entfallen. Die Sitze der „anderen“ Parteien mit weniger als drei Prozent der Stimmen wären demgegenüber 2014 von sieben auf einen, 2019 von neun auf vier und 2024 von fünfzehn

Tabelle 3b: Sitzverteilung der Parteien in den Wahlbereichen und Wahlkreisen 2019

	Union		SPD		AfD		Grüne		FDP		Linke		Andere	
	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK
Baden-Württemberg	4	5	2	2	1	1	3	3	1	1	0	0	1	0
Bayern	6	7	1	1	1	1	3	3	0	1	0	0	2	2
Norddeutschland	5	5	4	4	2	2	4	5	1	1	1	1	0	0
Nordrhein-Westfalen	6	6	4	4	2	2	5	5	1	1	1	1	4	1
Ostdeutschland	4	4	2	2	4	4	3	3	1	1	2	3	2	1
Westmitteldeutschland	4	4	3	3	1	1	3	3	1	1	1	1	0	0
Insgesamt	29	31	16	16	11	11	21	22	5	6	5	6	9	4

Anmerkung: WB = Wahlbereich, WK = Wahlkreis.

Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf: Bundeswahlleiter, Tabelle: Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen der Europawahl 2019 (für Datenbanksysteme u.ä.), Wiesbaden 2019, https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/5441f564-1f29-4971-9ae2-b8860c1724d1/ew19_kerg2.csv (Abruf am 6. Oktober 2025).

Tabelle 3c: Sitzverteilung der Parteien in den Wahlbereichen und Wahlkreisen 2024

	Union		SPD		AfD		Grüne		FDP		BSW		Andere	
	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK	WB	WK
Baden-Württemberg	4	4	2	2	2	2	2	2	1	1	0	1	1	0
Bayern	6	7	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1
Norddeutschland	5	5	3	3	2	3	2	3	1	1	1	1	2	2
Nordrhein-Westfalen	6	7	4	4	2	3	3	3	1	1	1	1	5	1
Ostdeutschland	4	4	2	2	5	5	2	2	0	1	2	3	4	1
Westmitteldeutschland	4	4	2	3	2	2	1	2	1	1	1	1	1	0
Insgesamt	29	31	14	15	15	17	12	14	5	6	6	8	15	5

Anmerkung: WB = Wahlbereich, WK = Wahlkreis.

Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf: Bundeswahlleiterin, Tabelle: Ergebnisse nach kreisfreien Städten und Landkreisen (flacher Aufbau), Wiesbaden 2024, https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/32ede6ff-544d-489d-ae16-0d40faac180e/ew24_kerg2.csv (Abruf am 6. Oktober 2025).

auf fünf zurückgegangen. Allein die mechanischen Effekte von Wahlkreisen würden die parteipolitische Zersplitterung also erheblich reduzieren, ohne dass kleine Parteien jedoch völlig chancenlos wären.

5. Offene Listen zur Personalisierung

Einer der häufigsten geäußerten Kritikpunkte am Europäischen Parlament ist seine Bürgerferne.³⁰ Ohne Frage ist es mit nur 96 deutschen Abgeordneten schwierig, engen Kon-

30 Vgl. u.a. *Hans Herbert von Arnim*, Das Europa-Komplott. Wie EU-Funktionäre unsere Demokratie verscherbeln, Speyer 2006; *Reinhard Müller*, Europawahlrecht: EU-Kaste ist abgehoben

takt zu 62 Millionen Wahlberechtigten zu gewährleisten. Zum Vergleich: Der Deutsche Bundestag hat 6,5-mal so viele Abgeordnete. Zudem sind durchaus einige EP-Abgeordnete dafür bekannt, sich um einen engen Kontakt in die ihnen – oftmals parteiintern zugeordneten – Regionen zu bemühen. Dennoch leistet auch das jetzige Wahlsystem einen erheblichen Beitrag dazu, dass die meisten Mitglieder des Europäischen Parlaments hierzulande so gut wie unbekannt sind.

Durch die Einführung von Wahlbereichen oder Wahlkreisen ließe sich das Problem bereits ein wenig entschärfen: So wären auch Abgeordnete, die nicht der CDU/CSU angehören, nicht mehr für die gesamte Bundesrepublik zuständig, sondern „nur noch“ für ungefähr ein Sechstel. Auch für die Wähler würde es bei Einführung von Wahlbereichen oder Wahlkreisen einfacher werden, einen geeigneten Ansprechpartner zu finden. Das Hauptproblem des jetzigen Wahlsystems – die mangelnde Anreizstruktur zur Förderung der Wähler-Abgeordneten-Beziehung – können Wahlbereiche oder Wahlkreise allein jedoch nicht lösen. Hierfür wäre eine Abkehr von der Verwendung geschlossener Listen nötig.

Geschlossene Listen stehen seit Weimarer Zeiten in dem Ruf, die Herausbildung einer von den Interessen der Wähler abgelösten Parteilite zu begünstigen.³¹ In einem Wahlsystem mit geschlossenen Listen werden die einer Partei zustehenden Sitze in der Reihenfolge der von dieser Partei zuvor festgelegten Liste besetzt. Daher kann ein einzelner Abgeordneter seine Wahlchancen kaum dadurch beeinflussen, dass er sich um eine gute Vertretung der Interessen seiner Wählerschaft bemüht oder einen besonders engagierten Wahlkampf führt. Entscheidend ist vielmehr, dass es ihm gelingt, einen möglichst günstigen Listenplatz zu erreichen. In Deutschland werden Wahllisten auf Parteitag aufgestellt. Für einen Abgeordneten ist es daher rational, seine Zeit und Ressourcen darauf zu verwenden, die Parteitagsdelegierten³² und einflussreiche Personen aus der Führungsspitze der Partei davon zu überzeugen, ihn auf einen möglichst hohen Listenplatz zu wählen.

Delegierte eines Bundesparteitags machen nur einen verschwindend kleinen Bruchteil der Wählerschaft einer Partei aus und unterscheiden sich oftmals von dieser hinsichtlich soziostruktureller Merkmale und inhaltlicher Positionen. Dies gilt umso mehr für einflussreiche Führungskader. Daher ist davon auszugehen, dass ein auf nationalen Listen basierendes Wahlsystem sowohl die Zeit, die Abgeordnete für den Wählerkontakt aufwenden, reduzieren würde, als auch ein Abweichen der inhaltlichen Positionen zwischen Wählern und Gewählten begünstigen würde.

Als eine der „Lehren aus Weimar“ wurde in der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg das sogenannte „Personalisierte Verhältniswahlsystem“ eingeführt. Dabei werden bekanntermaßen ungefähr die Hälfte der Mandate per Direktwahl in Einerwahlkreisen und die andere Hälfte anhand geschlossener Listen vergeben. Aufgrund der verbreiteten Praxis, aussichtsreiche Wahlkreiskandidaten auf der Landesliste „abzusichern“, haben auch im System der Personalisierten Verhältniswahl Wähler nur geringen Einfluss auf

und bürgerfern, in: FAZ vom 10. März 2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/euro-pawahlrecht-eu-kaste-ist-abgehoben-und-buergerfern-17867664.html> (Abruf am 6. Oktober 2025).

31 Vgl. *Volker Nenstiel*, Die Auswirkungen der Weimarer Wahlrechtsentwicklung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Heidelberg 1992.

32 Sehr kleine Parteien führen zur Wahl der Liste zuweilen auch eine Mitgliederversammlung durch, vgl. *Benjamin Höbne*, Rekrutierung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments: Organisation, Akteure und Entscheidungen in Parteien, Opladen 2013.

die Wahlchancen der Kandidaten. Allerdings werden die Wahlkreisbewerber nicht durch einen Bundes- oder Landesparteitag nominiert, sondern auf Wahlkreisebene ausgewählt. Die an der Kandidatenaufstellung beteiligten Parteimitglieder gehören der Parteibasis an. Viele Parteien führen zudem auf Wahlkreisebene anstatt einer Delegiertenversammlung eine Mitgliederversammlung durch³³, sodass kein zusätzlicher Selektionsfilter existiert. Aus beiden Gründen ist davon auszugehen, dass die Teilnehmer der Mitgliederversammlung den Ansichten und Interessen der Wählerschaft näherkommen als die Delegierten eines Bundesparteitags. Hinzu kommt, dass der Gewinn eines Wahlkreises für einen Abgeordneten einen wichtigen Prestigegewinn bedeutet: Der Wahlkreissieger kann sich fortan als der direkt gewählte Vertreter der jeweiligen Stadt oder Region bezeichnen. Selbst für die per Liste gewählten Abgeordneten scheint die schiere Existenz von Wahlkreisen einen Anreiz zu bieten, Zeit und Ressourcen für die Repräsentation „ihres“ Wahlkreises aufzuwenden, sodass sich empirisch nur vergleichsweise geringe Unterschiede im Repräsentationsverhalten von Wahlkreis- und Listenabgeordneten feststellen lassen.³⁴ Auch lässt sich in Deutschland auf den meisten Politikfeldern kein eklatantes Auseinanderklaffen zwischen Wähler- und Politikerpositionen beobachten³⁵, was ebenfalls als ein Indiz für die positiven Auswirkungen eines auf Wahlkreisebene und regionalisierten Listen basierenden Systems herangezogen werden kann.

Für Europawahlen wäre die Übernahme des Personalisierten Verhältniswahlsystems wie bereits erwähnt nicht praktikabel: Würde man die Hälfte der deutschen Mandate in Einerwahlkreisen vergeben, hätten diese im Durchschnitt 1,75 Millionen Einwohner bzw. 1,3 Millionen Wahlberechtigte. Damit wären sie größer als manches Bundesland und kaum mehr als bürgernahe Institution zu bezeichnen. Hinzu kommt die Frage, wie mit Überhangmandaten umzugehen wäre: Entweder müsste man wie bei Bundestagswahlen auf die höchst unbefriedigende Lösung zurückgreifen, einige Wahlkreise unbesetzt zu lassen; oder aber die Überhangmandate müssten vom Verhältniswahlsitzkontingent abgezogen werden.³⁶ Die erste Option wäre nicht gut mit der Verwendung von Wahlbereichen oder (Mehrpersonen-)Wahlkreisen kompatibel, da Überhangmandate in kleineren Wahl-

- 33 Vgl. *Danny Schindler / Daniel Hellmann*, Kapitel 9: Kandidat gesucht – innerparteilicher Wettbewerb und Vorauswahlprozesse in vakanten Wahlkreisen, in: *Suzanne S. Schüttemeyer* u.a., *Die Aufstellung der Kandidaten für den Deutschen Bundestag: Empirische Befunde zur personellen Qualität der parlamentarischen Demokratie*, Baden-Baden 2024, S. 281 – 311; *Marion Reiser*, „Wer entscheidet unter welchen Bedingungen über die Nominierung von Kandidaten?“ Die innerparteilichen Selektionsprozesse zur Aufstellung in den Wahlkreisen, in: *Oskar Niedermayer* (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009*, Wiesbaden 2011, S. 237 – 259; *Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm*, *Der Kandidat – das (fast) unbekannte Wesen: Befunde und Überlegungen zur Aufstellung der Bewerber zum Deutschen Bundestag*, in: *ZParl*, 36. Jg. (2005), H. 3, S. 539 – 553.
- 34 Vgl. *Sven T. Sieffken*, *Repräsentation vor Ort: Selbstverständnis und Verhalten von Bundestagsabgeordneten bei der Wahlkreisarbeit*, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 486 – 506.
- 35 Vgl. *Oscar W. Gabriel*, *Responsivität im polarisierten Pluralismus – Teil 2: Die Rolle der Parteien*, in: *ZParl*, 55. Jg. (2024), H. 1, S. 171 – 204; *ders.*, *Responsivität im polarisierten Pluralismus – Zur Entwicklung der Einstellungskongruenz zwischen Politikern und Wählern auf umstrittenen Politikfeldern*, in: *ZParl*, 54. Jg. (2023), H. 2, S. 408 – 439.
- 36 Ein solches Wahlsystem ist u.a. in Schottland und Lesotho in Gebrauch, vgl. *Timothy Rich / Vasabjit Banerjee / Sterling Recker*, *Identifying the Institutional Effects of Mixed Systems in New Democracies: The Case of Lesotho*, in: *Journal of Asian and African Studies*, 49. Jg. (2014), H. 6, S. 637 – 653.

gebieten häufiger anfallen.³⁷ Ohne die Verwendung von Wahlkreisen ginge zugleich die Konzentrationsfunktion verloren. Würde die Zahl der per Verhältniswahl vergebenen Sitze um die Anzahl der Überhangmandate verringert werden, würde dies den Verhältniswahlcharakter infrage stellen. Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, dass es nur in sehr geringem Umfang bereit ist, unausgeglichene Überhangmandate zu akzeptieren.³⁸

Damit verbleibt als einzige praktikable Option die Einführung offener Listen. Diese werden in den meisten Bundesländern bei Kommunalwahlen verwendet. Zudem kommen sie bei Bürgerschaftswahlen in Hamburg und Bremen und – in eingeschränkter Form – auch bei bayerischen Landtagswahlen zum Einsatz. Von den übrigen 26 EU-Mitgliedstaaten nutzten 19 offene Listen für EP-Wahlen.³⁹ Hinzu kommen Irland und Malta, in denen das in seiner Wirkung vergleichbare System der übertragbaren Einzelstimme gilt.

Die Grundidee offener Listen besteht darin, dass Wähler sich für Kandidaten entscheiden, deren Stimmen zugleich für deren Partei zählen. Zunächst werden die Sitze proportional auf die Parteien verteilt. Anschließend erhalten die Kandidaten in absteigender Reihenfolge der auf sie entfallenen Stimmen die Sitze ihrer Partei.

Es existieren zahlreiche Varianten dieses Systems. In der einfachsten Form hat jeder Wähler genau eine Stimme für die Wahl eines Kandidaten. Ein solches Verfahren wird zum Beispiel in Finnland für Europa- und Parlamentswahlen verwendet. Auch in Deutschland kommt das Ein-Stimmen-Verfahren zur Anwendung: Neben vielen universitären Wahlen⁴⁰ wird der Bayerische Landtag (in einer modifizierten Form⁴¹) auf diese Weise gewählt. Andere Verfahren gewähren jedem Wähler mehr als eine Stimme. Üblich sind drei, fünf oder so viele Stimmen, wie es Sitze gibt. Die Stimmen sind dazu gedacht, sie auf mehrere Kandidaten zu verteilen. Können mehrere Stimmen für einen Kandidaten abgegeben werden, spricht man von „kumulieren“. In Deutschland ist die Anzahl an Stimmen je Kandidat zumeist auf drei begrenzt. Dürfen darüber hinaus Kandidaten verschiedener Parteien gewählt werden, ist von „panaschieren“ die Rede.

Um fehlerhafte Stimmabgaben zu vermeiden und den Aufwand an Informationskampagnen über das Wahlsystem möglichst gering zu halten, sollte idealerweise ein Wahlsystem eingeführt werden, das den Wählern bereits von anderen Wahlen her vertraut ist. Dies sind im Fall offener Listen Kommunalwahlen. Für die Übernahme dieses Systems spräche zudem, dass Kommunalwahlen in vielen Bundesländern gleichzeitig mit den Europawahlen durchgeführt werden. Bedauerlicherweise gibt es in Deutschland kein einheitliches Wahlsystem für Kommunal- und Stadtbezirkswahlen. Stattdessen besitzt

37 Bis in die 2010er Jahre kamen Überhangmandate ausschließlich dadurch zustande, dass eine Partei in einem Land mehr Wahlkreise gewonnen hatte, als ihr dort Sitze auf der Landesliste zustanden. Bundesweit hatten die Parteien hingegen stets mehr Sitze als Wahlkreisabgeordnete.

38 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25. Juli 2012, 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11.

39 Vgl. *Kai-Friederike Oelbmann / Friedrich Pukelsheim*, The European Elections of May 2019: Electoral Systems and Outcomes, European Parliamentary Research Service (EPRS), PE 652.037, Juli 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652037/EPRS_STU\(2020\)652037_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652037/EPRS_STU(2020)652037_EN.pdf) (Abruf am 6. Oktober 2025).

40 Vgl. *Jona-Frederik Baumert*, Die Wahlsysteme von Studierendenparlamenten an deutschen Universitäten, in: Zeitschrift für empirische Hochschulforschung (im Erscheinen).

41 Bei bayerischen Landtagswahlen zählen auch die Erststimmen der Direktkandidaten bei der Festlegung der Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste mit, sodass diese einen erheblichen Vorteil gegenüber Kandidaten haben, die nur auf der Liste mit der Zweitstimme wählbar sind.

jedes Bundesland sein eigenes Verfahren, wobei sich mindestens fünf Hauptvarianten unterscheiden lassen.

Aus diesem Grund scheint es am naheliegendsten, die einfachste und am leichtesten verständliche Variante offener Listen zu übernehmen: das Ein-Stimmen-System. Dieses lässt sich mit den beiden Sätzen „Sie haben eine Stimme. Die Stimme zählt zugleich für eine Person und deren Partei.“ hinreichend auf dem Wahlzettel erklären. Auch wenn Wähler weder kumulieren noch panaschieren können, kann das Ein-Stimmen-System die in diesem Kontext relevante Funktion offener Listen vollständig gewährleisten: Die Kandidaten haben einen Anreiz, sich in der Wählerschaft um Stimmen zu bemühen.

Offene Listen sind keineswegs unumstritten. Oftmals wird befürchtet, dass der Konkurrenzkampf sich vom Wettbewerb zwischen den Parteien zu sehr hin zum Wettbewerb zwischen den Kandidaten einer Partei verlagert. Ebenfalls besteht die Sorge, Kandidaten könnten im Kampf um Aufmerksamkeit verstärkt auf populistische und polarisierende Äußerungen zurückgreifen. Im Vergleich dazu hätten Kandidaten, die von einer Partei aufgrund ihres Sachverständnisses und Expertenwissens nominiert werden, das Nachsehen. Darüber hinaus wird in der Literatur darüber debattiert, ob offene Listen auf den Frauenanteil einen eher positiven oder negativen Effekt haben. Bisher ließ sich für keine dieser beiden Positionen eindeutige Evidenz erbringen.⁴² Wenn alle Stimmen einem Kandidaten gegeben werden können (was zwangsläufig auch auf das Ein-Stimmen-System zutrifft), lässt sich zudem beobachten, dass ein Großteil der Stimmen auf den Listenerstplatzierten entfällt. In der Folge entscheiden die Stimmen von nur wenigen Wählern über die Vergabe eines Großteils der Sitze. Dies wird von *Jan Lorenz* am Beispiel Bremens als polarisierend kritisiert.⁴³

Die Erfahrungen, die in Deutschland und weltweit mit offenen Listen gemacht wurden, können einen Großteil der Einwände gegen offene Listen entkräften. Die befürchteten negativen Effekte treten fast ausschließlich in jungen Demokratien und Staaten ohne ein gefestigtes Parteiensystem auf.⁴⁴ In Staaten mit einem starken etablierten Parteiensystem

42 Für einen positiven Effekt: vgl. *Lukas Rudolph / Thomas Däubler / Jan Menzner*, Das Potenzial offener Listen für die Wahl von Frauen zum Bundestag. Ergebnisse eines Survey-Experiments, in: *PVS*, 63. Jg. (2022), H. 3, S. 441 – 468; *Sheri Kunovich*, Unexpected Winners: The Significance of an Open-List System on Women’s Representation in Poland, in: *Politics & Gender*, 8. Jg. (2012), H. 2, S. 153 – 177. Für einen negativen Effekt: vgl. *Ina Bieber / Luisa Wingerter*, Is It All a Question of the Electoral System? The Effects of Electoral System Types on the Representation of Women in German Municipal Councils, in: *German Politics*, 31. Jg. (2022), H. 4, S. 532 – 557; *Martín Gonzalez-Eiras / Carlos Sanz*, Women’s Representation in Politics: The Effect of Electoral Systems, in: *Journal of Public Economics*, 198. Jg. (2021), Article 104399, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104399>; *Laura A. Dean*, Striking Out Women: Preferential Voting and Gender Bias in Latvian Saeima Elections, in: *East European Politics*, 37. Jg. (2021), H. 4, S. 635 – 658. Für keinen (eindeutigen) Effekt: vgl. *Mirjam Allik*, Who Stands in the Way of Women? Open vs. Closed Lists and Candidate Gender in Estonia, in: *East European Politics*, 31. Jg. (2015), H. 4, S. 429 – 451; *Melody Ellis Valdini*, A Deterrent to Diversity: The Conditional Effect of Electoral Rules on the Nomination of Women Candidates, in: *Electoral Studies*, 31. Jg. (2012), H. 4, S. 740 – 749; *Richard E. Matland*, Women’s Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries, in: *Legislative Studies Quarterly*, 23. Jg. (1998), H. 1, S. 109 – 125.

43 Vgl. *Jan Lorenz*, Wie die Kumulierungsmöglichkeit Panaschieren verhindert und Personenwahlkampf polarisiert: Das Beispiel Bremens, in: *ZParl*, 49. Jg. (2018), H. 3, S. 564 – 585.

44 Vgl. *Alan Wall*, Open List Proportional Representation: The Good, the Bad and the Ugly, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, 2. Juni 2021, <https://www.idea>.

tem wie Deutschland stehen den Parteien hingegen ausreichend Sanktioninstrumente zur Verfügung, um einem allzu bunten Treiben ihrer Kandidaten im Wahlkampf Einhalt zu gebieten.⁴⁵ In der Regel verhalten sich Parteien gegenüber Kandidaten, die zugunsten ihrer Person Wahlkampf führen, neutral bis wohlwollend, sofern sich dieser nicht gegen andere Kandidaten oder Grundsatzpositionen der Partei richtet. Sollte letzteres dennoch der Fall sein, steht als *Ultima Ratio* stets die Option offen, den Kandidaten bei der nächsten Wahl nicht erneut zu nominieren. Zudem kann man Parteien nicht dazu zwingen, deutlich mehr Kandidaten aufzustellen, als für sie Sitze zu erwarten sind. Daher bleibt es faktisch jeder Partei selbst überlassen, das Ausmaß zu bestimmen, in dem Wähler Einfluss auf die personelle Zusammensetzung ihrer Abgeordneten nehmen können.

Einige Systeme mit offenen Listen kennen trotzdem Elemente, die den Einfluss der Wähler einschränken sollen. In den Niederlanden existiert beispielsweise das Quorum, dass ein Kandidat rechnerisch mindestens Anspruch auf einen Viertelsitz haben muss, um an den Listenanfang rücken zu können.⁴⁶ Bei Bürgerschaftswahlen in Bremen und Hamburg und niedersächsischen Kommunalwahlen können die Wähler ihre Stimmen entweder einzelnen Kandidaten oder der gesamten Liste geben. Die Mandate der Partei werden anschließend im Verhältnis der Personen- und Listenstimmen auf einen offenen und einen geschlossenen Listenteil verteilt. Beide Varianten gehen mit bedeutenden Nachteilen einher: Ein Quorum ist ebenso wie die Sperrklausel ein Fremdkörper, der in ein – auch ohne ihn voll funktionsfähiges – System von außen eingeführt wird. Als vor einigen Jahren in Hamburg die CDU ein solches Quorum einführen wollte, wurde dieses vom Verfassungsgericht der Hansestadt als zu hoch und daher wählertäuschend verworfen.⁴⁷ In der Tat besteht die Gefahr, dass ein zu hoch angesetztes Quorum dazu führt, dass kaum noch Kandidaten direkt gewählt werden. Dies trägt dazu bei, dass immer weniger Wähler für einen anderen Kandidaten als den Listenerstplatzierten stimmen. Hierdurch wiederum sinkt der Anreiz für Kandidierende, sich um Wählerstimmen zu bemühen, was erneut die Aufmerksamkeit der Wähler für die Personenwahlkomponente reduziert usw.

Bei einer Listenteilung nach nordwestdeutschem Muster kann ein dem negativen Stimmgewicht ähnelndes Phänomen auftreten. Dieses ist unter der Bezeichnung Personenstimmenparadox bekannt.⁴⁸ Zwar lässt sich dies mit geeigneten Regelungen vermei-

int/publications/catalogue/open-list-proportional-representation-good-bad-and-ugly (Abruf am 18. Februar 2026).

- 45 Vgl. *Patrick Horst*, Das neue Hamburger Wahlrecht auf dem Prüfstand: kontraproduktiv, aber schwer reformierbar, in: ZParl, 42. Jg. (2011), H. 4, S. 707 – 724; *José Antonio Cheibub / Gisela Sin*, Preference Vote and Intra-party Competition in Open List PR Systems, in: *Journal of Theoretical Politics*, 32. Jg. (2020), H. 1, S. 70 – 95.
- 46 Vgl. *Rudy B. Andeweg*, The Netherlands: The Sanctity of Proportionality, in: *Michael Gallagher / Paul Mitchell* (Hrsg.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2005, S. 491 – 510.
- 47 Vgl. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 13. Juli 2007 – HVerfG 2/07 –, in: NordÖR 2007, S. 301 ff. Vgl. auch *Frank Decker*, Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung. Der Streit um ein neues Wahlrecht in Hamburg, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 1, S. 118 – 133.
- 48 Vgl. *Lothar Probst / Valentin Schröder*, Das Bremer Wahlsystem: Intransparent, paradox und möglicherweise verfassungswidrig, https://www.lotharprobst.de/fileadmin/user_upload/alt_daten/aktuelles/2019/Effekte_Wahlsystem_2015.pdf (Abruf am 13. Mai 2024); *Valentin Schröder*, Fremdverwertung und Personenstimmenparadox: Negatives Stimmgewicht im Bremer und Hamburger Bürgerschaftswahlrecht, in: ZParl, 46. Jg. (2015), H. 3, S. 561 – 577.

den⁴⁹; jedoch lohnt sich der Aufwand hierfür nur bei sehr großen Wahlkreisen, in denen, wie in Bremen, auch mittelgroße Parteien mindestens zehn Sitze erhalten. Die Tabellen 3a bis 3c zeigen, dass die vorgeschlagenen Wahlbereiche bzw. Wahlkreise hiervon weit entfernt sind. Das Maximum an Mandaten je Wahlbereich oder Wahlkreis liegt bei acht. Diese Anzahl wäre 2014 von CDU und SPD in Nordrhein-Westfalen erreicht worden. Die meisten Parteien haben jedoch lediglich auf zwei bis drei Mandate Anspruch. Es scheint kaum zielführend und nur schwierig zu rechtfertigen, ein solches Minikontingent noch einmal in zwei Unterkontingente zu unterteilen.

Eine normativ unproblematische Methode, die es den Parteien ermöglicht, den Stimmenanteil ihrer Kandidaten zu beeinflussen, und zugleich die positiven Eigenschaften offener Listen vollständig bewahrt, könnte folgendermaßen aussehen: Es ist bekannt, dass bei offenen Listen ein erheblicher Anteil der Wähler sich für den Listenerstplatzierten entscheidet. Würde man den Parteien erlauben, die Reihenfolge der Liste auf Ebene von (kleinen) Bundesländern und Regierungsbezirken zu variieren, ließe sich der Vorteil des ersten Listenplatzes gleichmäßiger auf die Kandidaten verteilen. In einigen Bundesstaaten der USA und Australiens sowie in Dänemark werden ähnliche Verfahren bereits seit vielen Jahren erfolgreich praktiziert, um einen übermäßigen Vorteil der Erstplatzierten zu verhindern.⁵⁰

6. Fazit: Pragmatische Lösungen und Perspektiverweiterung statt endloser Hürdendebatten

Für Europawahlen in Deutschland kommt ein Wahlsystem zur Anwendung, mit dem vier erhebliche Nachteile einhergehen: (1) Es gibt keinen geeigneten Mechanismus, eine regional gleichmäßige Verteilung der Abgeordneten sicherzustellen; (2) die Verwendung geschlossener Listen steht einer engen Bindung zwischen Wählern und Gewählten entgegen; (3) die gleichzeitige Durchführung der Kommunalwahlen in manchen Bundesländern bevorteilt einseitig bestimmte Parteien; und (4) die bundesweite Verteilung der Mandate fördert eine Zersplitterung des Parteiensystems. Seit dem Verbot der Fünf-Prozent-Hürde durch das BVerfG wird jedoch fast ausschließlich über die Legitimität dieses Urteils diskutiert. Mehreren Bundesregierungen fiel nichts anderes ein, als auf immer neuen Wegen zu versuchen, das Urteil irgendwie zu umgehen. Dabei waren sie sogar bereit, sich in die Wahlsysteme anderer Staaten einzumischen und dadurch einen Konflikt mit Spanien zu provozieren.

Ziel dieses Beitrags war es, aufzuzeigen, dass es sehr viel besser geeignete Optionen als die bloße Wiedereinführung einer Sperrklausel gibt, nämlich Deutschland in sechs

49 Siehe *Jona-Frederik Baumert*, Wählen mit Kübeln und Kaskaden: Wie sich das Personenstimmenparadox bei Wahlen in Bremen, Hamburg und Niedersachsen auf einfache Weise vermeiden lässt, in: *ZParl*, 55. Jg. (2024), H. 2, S. 312 – 328.

50 Vgl. *Robert Darcy*, Position Effects with Party Column Ballots, in: *Western Political Quarterly*, 39. Jg. (1986), H. 4, S. 648 – 662; *Graeme Orr*, Ballot Order: Donkey Voting in Australia, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 1. Jg. (2002), H. 4, S. 573 – 578; *Eric Chen* / *Gábor Simonovits* / *Jon A. Krosnick* / *Josh Pasek*, The Impact of Candidate Name Order on Election Outcomes in North Dakota, in: *Electoral Studies*, 35. Jg. (2014), S. 115 – 122; *Jens Blom-Hansen* / *Jørgen Elklit* / *Søren Serritzlew* / *Louise Riis Villadsen*, Ballot Position and Election Results: Evidence from a Natural Experiment, in: *Electoral Studies*, 44. Jg. (2016), S. 172 – 183.

Wahlbereiche – oder besser noch Wahlkreise – zu unterteilen und auf ein System offener Listen umzusteigen. Hierdurch ließe sich sowohl eine stärkere Konzentration des Parteiensystems als auch ein besserer Regionalproporz und eine engere Wähler-Abgeordneten-Bindung erreichen, ohne dabei in Konflikt mit dem Bundesverfassungsgericht oder anderen Nationen zu geraten. Ebenso könnte verhindert werden, dass einige Parteien durch die gleichzeitige Durchführung der Europawahl mit den Kommunalwahlen in manchen Bundesländern auf Kosten anderer Parteien profitieren. Zwar gehen auch mit dem hier vorgeschlagenen Wahlsystem Nachteile einher – dies gilt jedoch bekanntlich für jedes Wahlsystem.

Gerade die starre Position der CDU in der Wahlsystemfrage ist unverständlich. Eigentlich sollten die Christdemokraten von allen Parteien am meisten an einer weitreichenden Reform des Europawahlsystems interessiert sein. Zum einen besteht aktuell die einzige Möglichkeit für sie, nicht mit ihrer Schwester CSU ins Gehege zu kommen, darin, Kandidaten aus kleinen Bundesländern faktisch auszuschließen. Zum anderen könnte eine Sperrklausel für ihre kleine Schwester in Zukunft durchaus gefährlich werden. Daher überrascht es nicht, dass die CSU als einzige Partei einen Vorschlag unterbreitet hat, der nicht die Wiedereinführung einer bundesweiten Hürde beinhaltet. Zwar war dieser Vorschlag noch deutlich durch parteipolitischen Partikularismus geprägt, zeigte aber dennoch eine gangbare Richtung auf. Es ist bedauerlich, dass diese Idee nicht weiterverfolgt wurde. Zu hoffen bleibt, dass künftig die Bundesregierung, aber auch die wissenschaftliche Debatte, ihren Blick etwas über den eigenen Tellerrand erweitert und erkennt, dass es auch andere Wahlsysteme als eine landesweite Verhältniswahl plus Fünf-Prozent-Hürde gibt.

Parteiverbot durch die Hintertür? Der Ausschluss des AfD-Kandidaten von der Direktwahl des Oberbürgermeisters in Ludwigshafen

Markus Klein

Am 5. August 2025 entschied der Wahlausschuss der Stadt Ludwigshafen, den AfD-Landtagsabgeordneten *Joachim Paul* nicht zur Direktwahl des Oberbürgermeisters¹ am 21. September 2025 als Kandidat zuzulassen.² Die Mitglieder des Ausschusses waren mit deutlicher Mehrheit³ zu der Einschätzung gelangt, dass *Paul* nicht, wie von der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung verlangt, „die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt“⁴. Diese Entscheidung fand bundesweite Beachtung und löste bei der AfD und ihrem Umfeld große Empörung aus. Die AfD sah in der Nicht-Zulassung *Joachim Pauls* ein ungerechtfertigtes „Parteiverbot durch die Hintertür“ und startete unter dem Motto „Demokratie retten – Freie Wahlen schützen“ eine bundesweite Kampagne.⁵ Befürworter des Ausschlusses *Pauls* von der Wahl verwiesen auf die Notwendigkeit einer im Hinblick auf die Gefahren des Rechtsextremismus wehrhaften Demokratie.⁶ Nahezu zeitgleich wurde auch in den Städten Lage (Nordrhein-Westfalen) und Neukloster (Mecklenburg-Vorpommern) jeweils ein AfD-Kandidat nicht zur (Ober-)Bürgermeisterwahl zugelassen⁷, was allerdings deutlich weniger Aufmerksamkeit fand. Dies kann aller Wahrscheinlichkeit nach dadurch erklärt werden, dass es sich bei Ludwigshafen um die mit deutlichem Abstand größte der drei Städte handelt.⁸

Die AfD war dort bei der Bundestagswahl 2025 mit 24,3 Prozent der Zweitstimmen die stärkste politische Kraft. Es durfte daher vermutet werden, dass die Nicht-Zulassung

- 1 Bei der allgemeinen Bezugnahme auf Personengruppen, Positionen und Ämter sind stets Personen jeden Geschlechts gleichermaßen gemeint. Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im weiteren Fortgang des Beitrags das generische Maskulinum verwendet.
- 2 „Oberbürgermeisterwahl in Ludwigshafen: AfD-Kandidat darf nicht antreten“, in: SWR Aktuell vom 6. August 2025, <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/ludwigshafen/ludwigshafen-afd-kandidat-nicht-zur-oberbuergermeisterwahl-zugelassen-102.html> (Abruf am 29. Oktober 2025).
- 3 Die Entscheidung wurde mit sechs Ja- und einer Gegenstimme getroffen. Vgl. hierzu die „Niederschrift über die Sitzung des Wahlausschusses zur Entscheidung über die Zulassung der eingereichten Wahlvorschläge für die Wahl der/des Oberbürgermeisters der Stadt Ludwigshafen am Rhein am 21. September 2025“. Das Protokoll wurde dem Autor von der Stadt Ludwigshafen auf Anfrage zugänglich gemacht.
- 4 Rheinland-Pfälzische Gemeindeordnung (GemO) § 53 Abs. 3.
- 5 Vgl. hierzu die folgende Website: <https://www.afd.de/deine-wahl/> (Abruf am 29. Oktober 2025).
- 6 Vgl. *Patrick Bahners*, Der Testfall von Ludwigshafen, in: FAZ vom 26. August 2025, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/ob-wahl-ohne-afd-der-testfall-von-ludwigshafen-11065572-2.html> (Abruf am 29. Oktober 2025).
- 7 Vgl. *Fabian Hillebrand*, Darf man radikale AfD-Kandidaten von Wahlen ausschließen?, in: Spiegel online vom 20. August 2025, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-in-ludwigshafen-lage-neukloster-darf-man-radikale-kandidaten-von-wahlen-ausschliessen-a-33a50302-0819-4cbb-b022-d2c30ebbf307> (Abruf am 29. Oktober 2025).
- 8 Ludwigshafen hat 176.000 Einwohner, Lage 37.000 und Neukloster 3.900.

ihres Kandidaten einen starken Effekt auf das Ergebnis der Oberbürgermeisterwahl haben würde. Und tatsächlich lag die Beteiligung beim ersten Wahlgang am 21. September 2025 bei nur 29,3 Prozent, was einem Rückgang um 30,9 Prozentpunkte im Vergleich zum ersten Wahlgang der vorangegangenen Bürgermeisterwahl im Jahr 2017 entsprach.⁹ Von den abgegebenen Stimmen waren darüber hinaus 9,2 Prozent ungültig, ein Zuwachs um 6,5 Prozentpunkte im Vergleich zu 2017. Die effektive Wahlbeteiligung betrug 2025 damit sogar nur 26,6 Prozent.¹⁰

Viele Beobachter¹¹, vor allem aber AfD-nahe Kreise¹², interpretierten die niedrige Beteiligung und den hohen Anteil ungültiger Stimmen beim ersten Wahlgang als Protest der Bürger gegen den Ausschluss des AfD-Kandidaten. Dabei hätten nicht nur potenzielle Wähler *Joachim Pauls* ihren Unmut zum Ausdruck gebracht, sondern auch Wahlberechtigte, die seinen Ausschluss aus prinzipiellen Erwägungen heraus falsch gefunden hätten. Darüber hinaus wurde vermutet, dass die Wahlbeteiligung auch deswegen gesunken sein könne, weil einige Wahlberechtigte durch den Ausschluss des AfD-Kandidaten davon ausgehen konnten, dass „ihre Stimme nicht nötig war, um eine AfD-Mehrheit zu verhindern“¹³. Die amtierende Oberbürgermeisterin *Jutta Steinruck* verwies hingegen darauf, dass bei Direktwahlen auf kommunaler Ebene die Wahlbeteiligung generell niedrig sei und keine Ludwigshafener Besonderheit vorliege. Der Vergleich mit der Wahlbeteiligung des ersten Wahlgangs der OB-Wahl des Jahres 2017 sei zudem irreführend, da dieser zeitgleich mit der Bundestagswahl stattgefunden habe.¹⁴

Wie die vorstehenden Ausführungen deutlich gemacht haben sollten, wirft der Ausschluss von Kandidaten bei (Ober-)Bürgermeisterwahlen aufgrund vermeintlich mangelnder Verfassungstreue eine ganze Reihe von demokratietheoretischen, juristischen und

- 9 Vgl. für das Wahlergebnis des ersten Wahlgangs der Direktwahl des Oberbürgermeisters in Ludwigshafen im Jahr 2025, <https://ludwigshafen.de/verwaltung-politik/oberbuergmeisterinn-enwahl-2025/ergebnispraesentation-sowie-für-den-ersten-wahlgang-der-vorausgegangenen-wahl-im-jahr-2017>, https://ludwigshafen.de/fileadmin/ludwigshafen/verwaltung_und_politik/Politik/Wahlen/ob_wahl2017_ergebnis_erster_wahlgang.pdf (Abruf jeweils am 29. Oktober 2025).
- 10 Unter dem Begriff der effektiven Wahlbeteiligung wird an dieser Stelle der Prozentanteil der abgegebenen gültigen Stimmen (31.430) an der Zahl der Wahlberechtigten (118.314) verstanden.
- 11 Vgl. etwa „Viele ungültige Stimmen nach Ausschluss von AfD-Kandidat in Ludwigshafen“, in: Spiegel online vom 22. September 2025, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ludwigshafen-viele-ungueltige-stimmen-bei-ob-wahl-nach-ausschluss-von-afd-kandidat-a-7ea327d7-8432-4c7e-8c65-030550259f00> (Abruf am 29. Oktober 2025).
- 12 Vgl. hierzu exemplarisch: „29,3 Prozent Wahlbeteiligung, 9,2 Prozent ungültige Stimmen: So wählte Ludwigshafen ohne den AfD-Kandidaten“, in: Apollo News vom 21. September 2025, <https://apollo-news.net/293-prozent-wahlbeteiligung-92-prozent-ungueltige-stimmen-so-while-ludwigshafen-ohne-den-afd-kandidaten/> (Abruf am 29. Oktober 2025) sowie den dort veröffentlichten Kommentar von *Max Roland*, In Ludwigshafen ist Wahl und keiner geht hin: „Unsere Demokratie“ in der Sackgasse, in: Apollo News vom 22. September 2025, <https://apollo-news.net/in-ludwigshafen-ist-wahl-und-keiner-geht-hin-unsere-demokratie-in-der-sackgasse/> (Abruf am 29. Oktober 2025).
- 13 *Thomas Jansen*, Ein Drittel ist für die Demokratie zu wenig, in: FAZ vom 22. September 2025, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/ob-wahl-ludwigshafen-wenn-nur-noch-ein-drittel-waehlt-110698012.html> (Abruf am 29. Oktober 2025).
- 14 Schon bei der Stichwahl der Oberbürgermeisterwahl 2017, die nicht zusammen mit einer anderen Wahl stattfand, lag die Wahlbeteiligung mit nur 34,8 Prozent dann auch bereits deutlich niedriger.

empirischen Fragen auf, die auch im Kontext der übergeordneten Diskussion über ein Parteiverbot der AfD von Bedeutung sind.

1. Die Verfassungstreue als Wählbarkeitsvoraussetzung bei Direktwahlen des (Ober-)Bürgermeisters

Kandidaten bei Direktwahlen des (Ober-)Bürgermeisters müssen in allen Bundesländern bestimmte formale Anforderungen erfüllen. Immer gibt es ein Mindest-¹⁵ und zuweilen auch ein Höchstalter¹⁶. Bewerber müssen zudem die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union. In manchen Bundesländern werden zudem Anforderungen an den Wohnsitz gestellt. Das passive Wahlrecht darf den Kandidaten auch nicht durch Gerichtsbeschluss aberkannt worden sein. Darüber hinaus muss die Frist zur Anmeldung der Kandidatur gewahrt und bei unabhängigen Bewerbern eine bestimmte Zahl von Unterstützerunterschriften vorgelegt werden. Im Saarland müssen Bürgermeister in Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst oder zum Richteramt besitzen.¹⁷

Dass die Kandidaten auch die Gewähr bieten müssen, sich jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzusetzen, wird in den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalwahlgesetzen von Baden-Württemberg¹⁸, Bayern¹⁹, Mecklenburg-Vorpommern²⁰, Niedersachsen²¹, Nordrhein-Westfalen²², Rheinland-Pfalz²³, dem Saarland²⁴, Sachsen-Anhalt²⁵ und Thüringen²⁶ als Wählbarkeitsvoraussetzung explizit genannt. In Sachsen²⁷ müssen Bewerber für das Amt des Bürgermeisters die allgemeinen Voraussetzungen zur Ernennung in ein Beamtenverhältnis erfüllen. Damit ist das Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung zumindest indirekt ebenfalls vorausgesetzt. Nur in Bran-

15 In den meisten Ländern 18 Jahre, aber in Sachsen-Anhalt ((KVG LSA § 62 Abs. 1) 21 Jahre, in Niedersachsen (NKomVG § 80 Abs. 4 Nr. 1) und Nordrhein-Westfalen (GO NRW § 65 Abs. 2) 23 Jahre sowie im Saarland 25 Jahre (KSVG § 54 Abs. 1).

16 In Rheinland-Pfalz (GemO § 53 Abs. 3), Sachsen (SächsGemO § 49 Abs. 1) sowie dem Saarland (KSVG § 54 Abs. 1) gilt z.B. ein Höchstalter von 65 Jahren und in Niedersachsen von 66 Jahren (NKomVG § 80 Abs. 4).

17 Saarländisches Kommunal selbstverwaltungsgesetz (KSVG) § 54 Abs. 3. Allerdings kann die Kommunalaufsicht hier Ausnahmen zulassen.

18 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) § 46 Abs. 1.

19 Bayerisches Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz (GLKrWG) Art. 39 Abs. 2 Nr. 7.

20 Landes- und Kommunalwahlgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LKWG M-V) § 66 Abs. 4.

21 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) § 80 Abs. 4 Nr. 3.

22 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) § 65 Abs. 2.

23 Rheinland-Pfälzische Gemeindeordnung (GemO) § 53 Abs. 3.

24 Saarländisches Kommunal selbstverwaltungsgesetz (KSVG) § 54 Abs. 1.

25 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) § 62 Abs. 1

26 Thüringer Gesetz über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden (ThürKWG) § 24 Abs. 3.

27 Die Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) verweist in § 49 Abs. 1 auf § 7 des Beamtenstatusgesetz (BeamtStG). Dort ist in Abs. 1 Nr. 2 die Verfassungstreue verlangt.

denburg²⁸, Hessen²⁹ und Schleswig-Holstein³⁰ wird in den einschlägigen Rechtsnormen die Verfassungstreue nicht als Wählbarkeitsvoraussetzung verlangt.³¹ Dies bedeutet aber nicht, dass in diesen drei Ländern Verfassungsfeinde Bürgermeister sein dürfen. Direkt gewählte (Ober-)Bürgermeister werden in ein Dienstverhältnis als kommunale Wahlbeamte berufen, sind also Beamte auf Zeit. Der Beamtenstatus aber setzt die Verfassungstreue des Amtsinhabers zwingend voraus.³² Wird die Verfassungstreue also nicht bereits im Vorfeld einer Wahl im Rahmen der Wählbarkeitsvoraussetzungen festgestellt, kann (und sollte) sie nach der Wahl überprüft werden.

Die Prüfung der Verfassungstreue der Kandidaten als Teil der Wählbarkeitsvoraussetzungen bei Direktwahlen von (Ober-)Bürgermeistern ist Aufgabe der kommunalen Wahlausschüsse. Dies wird in der staats- und verfassungsrechtlichen Literatur überaus kritisch gesehen.³³ Der Wahlausschuss besteht in der Regel aus einem Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung als Wahlleiter sowie weiteren Beisitzern. Letztere werden auf Vorschlag der im Gemeinderat bzw. der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Parteien und Wählervereinigungen von der kommunalen Vertretungskörperschaft gewählt. Besondere Qualifikationserfordernisse für die Wahl in den Wahlausschuss gibt es dabei neben der Wahlberechtigung in der jeweiligen Gemeinde nicht.³⁴ Für die Prüfung rein formaler Zulassungskriterien wie dem Alter oder der Staatsangehörigkeit erscheint dies unproblematisch. Dass die Mitglieder des Wahlausschusses aber nicht zwingend über juristische Qualifikationen verfügen müssen, lässt Zweifel daran aufkommen, ob ein solches Gremium tatsächlich „weitreichende Entscheidungen über die Zulassung von Kandidaten zur Wahl“ treffen sollte, die „unmittelbar in deren passives Wahlrecht eingreifen“³⁵. Dies gilt umso mehr, als in die Wahlausschüsse in der Praxis oftmals Vertreter politischer Parteien und kommunaler Wählervereinigungen entsandt werden, so dass der Verdacht aufkommen kann, dass sich diese durch die Nicht-Zulassung eines Kandidaten missliebiger

28 In der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) sind keine Wählbarkeitsvoraussetzungen normiert. In § 11 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg (BbgKWahlG) wird die Verfassungstreue nicht genannt.

29 Die Hessische Gemeindeordnung (HGO) nennt in § 39 Abs. 2 die Verfassungstreue nicht als Wählbarkeitsvoraussetzung. Diese wird auch nicht in § 32 Abs. 2 und § 31 erwähnt, auf die in § 39 Abs. 2 verwiesen wird.

30 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) § 57 Abs. 3

31 In den drei Stadtstaaten gibt es keinen direkt vom Volk gewählten Oberbürgermeister.

32 Dies ist bundesrechtlich geregelt im Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) dort § 7 Abs. 1 Nr. 2 sowie § 33 Abs. 1. Abweichende landesrechtliche Bestimmungen sind hier nicht möglich.

33 So z.B. *Isabelle M. Kutting*, Kommunale Wahlprüfung als Trumpf der Demokratie? Zur Frage des richtigen Zeitpunkts der Überprüfung der Verfassungstreue kommunaler Wahlbeamter, in: Verfassungsblog vom 12. Juli 2023, <https://verfassungsblog.de/kommunale-wahlpruefung-als-trumpf-der-demokratie/> (Abruf am 30. Oktober 2025); *Thorsten Masuch*, Verfassungstreue von kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten – ein kritischer Überblick, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 42. Jg. (2023), H. 22, S. 1694 – 1698; *Klaus Ritgen*, Wehrhafte(re) Kommunen. Rechtliche Resilienz in herausfordernden Zeiten, Wiesbaden 2025; *Guy Beaucamp*, Ineligibilität- Wer darf bei Wahlen nicht kandidieren?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 124. Jg. (2009), H. 16, S. 1006 – 1013; *Thorsten Ingo Schmidt*, Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten gegenüber radikalisierten kommunalen Wahlbeamten, in: *Hans-Günter Henneke* (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen Beteiligungschancen und Radikalisierungsgefahren, Stuttgart 2024, S. 217 – 231.

34 Vgl. hierzu *Thorsten Ingo Schmidt*, a.a.O. (Fn. 33), S. 221.

35 Ebenda.

Konkurrenz entledigen wollen.³⁶ Schließlich muss die Entscheidung des Wahlausschusses auch noch unter enormem Zeitdruck erfolgen, da die engen Fristen der Wahlvorbereitung gewahrt werden müssen. Es stellt sich damit die Frage, wie gründlich eine solche Prüfung vor der Wahl tatsächlich ausfallen kann.³⁷

Sehr prinzipiell wird in der Literatur die Frage aufgeworfen, ob die Prüfung der Verfassungstreue aller Kandidaten vor der Wahl überhaupt notwendig ist, da letztlich nur der gewählte Kandidat dieses Erfordernis tatsächlich auch erfüllen muss.³⁸ Bei der Besetzung anderer Beamtenstellen würde man auch nicht die Verfassungstreue aller Bewerber bereits vor der eigentlichen Auswahlentscheidung überprüfen, sondern nur diejenige der letztlich erfolgreichen Person. Insofern sei es ein besseres Vorgehen, nach der Wahl nur die Verfassungstreue des gewählten Kandidaten zu überprüfen.³⁹ Dies gelte nicht zuletzt auch deshalb, weil der Ausschluss eines Kandidaten vor der Wahl Gründe dafür liefern könne, an der Legitimität der Wahl und des Wahlergebnisses zu zweifeln. Für eine Partei käme der Ausschluss ihres Kandidaten im Vorfeld der Wahl zudem tatsächlich einer Art „Parteiverbot durch die Hintertür“ gleich, da sie keine Möglichkeit mehr hätte, ersatzweise einen anderen Kandidaten zu nominieren. Ein Parteiverbot sei in Deutschland aber mit sehr hohen Hürden versehen und könne nur durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen werden. Für den Ausschluss von Kandidaten bei Direktwahlen sei hingegen ein Beschluss des Wahlausschusses hinreichend, was im Vergleich dazu unangemessen sei. Auch gebe es gegen die Entscheidungen der Wahlausschüsse keinen wirklichen Rechtsschutz, da diese von den Betroffenen erst im Rahmen eines nachträglichen Wahlprüfungsverfahrens angefochten werden könnten. Würde ein ursprünglich nicht zugelassener Kandidat nach der Wahl seine Zulassung erstreiten, müsste die Wahl wiederholt und der gewählte Kandidat wieder aus dem Amt entfernt werden, was ausgesprochen misslich sei.

Bei der Überprüfung der Verfassungstreue des gewählten Bürgermeisters nach der Wahl stellen sich dann aber wiederum Probleme eigener Art. Im Normalfall wird ein Beamter durch Aushändigung einer Urkunde formell ernannt. Dies eröffnet die Möglichkeit, die Verfassungstreue zu prüfen und die Ernennung vom Ergebnis dieser Prüfung abhängig zu machen.⁴⁰ Die Prüfung auf Verfassungstreue liegt dabei bei derjenigen Stelle, die die Ernennung vornimmt. Bei direkt gewählten Bürgermeistern ist dies der Amtsvorgänger, dessen Stellvertreter oder ein Mitglied der kommunalen Vertretungskörperschaft.⁴¹ Nun ist aber nicht in allen Bundesländern eine formelle Ernennung des gewählten Bürgermeisters auch vorgesehen. Tatsächlich ist dies nur in Rheinland-Pfalz⁴² und Schleswig-Holstein⁴³ der Fall. In anderen Bundesländern erfolgt bloß eine Amtseinführung, die eher „als ein Ritual kommunaler Selbstbewusstwerdung“⁴⁴ denn als formelle Ernennung verstanden werden kann. Eine Prüfung der Verfassungstreue kann aus diesem Anlass nicht erfolgen. Außerdem gibt es Länder, deren Kommunalverfassungen davon ausgehen, dass der gewählte Bürgermeister, wenn er seine Wahl wirksam angenommen hat, mit dem Ende der

36 Vgl. *Guy Beaucamp*, a.a.O. (Fn. 33), S. 1010.

37 Vgl. *Isabelle M. Kutting*, a.a.O. (Fn. 33).

38 Vgl. *Klaus Ritgen*, a.a.O. (Fn. 33), S. 109.

39 Besonders pointiert vertritt diese Position *Guy Beaucamp*, a.a.O. (Fn. 33).

40 Vgl. *Klaus Ritgen*, a.a.O. (Fn. 33), S. 113.

41 Vgl. *Thorsten Ingo Schmidt*, a.a.O. (Fn. 33), S. 224.

42 Rheinland-Pfälzische Gemeindeordnung (GemO) § 54 Abs. 1.

43 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) § 57c Abs. 1.

44 *Thorsten Ingo Schmidt*, a.a.O. (Fn. 33), S. 225.

Amtszeit des bisherigen Amtsinhabers automatisch in sein Amt gelangt, ohne dass ein formeller Verwaltungsakt oder ein informelles Ritual nötig sind.⁴⁵ Auch in diesen Fällen fehlt es vor dem Amtsantritt an einem Ansatzpunkt, die Verfassungstreue des gewählten Bürgermeisters zu prüfen.

Eine solche Prüfung kann nach der Wahl im Rahmen einer Wahlanfechtung stattfinden. Dies gilt aber nur dann, wenn die Verfassungstreue bereits als Wählbarkeitsvoraussetzung verlangt wird. Dabei müsste als Anfechtungsgrund die Zulassung des gewählten Kandidaten trotz fehlender Verfassungstreue angeführt werden. Die dadurch ausgelöste Wahlprüfung wird je nach Bundesland entweder durch die kommunale Vertretungskörperschaft oder durch die Aufsichtsbehörde vorgenommen. Als Ergebnis kann die Wahl dann aufgrund der fehlenden Verfassungstreue des gewählten Kandidaten ggf. für ungültig erklärt werden. Umgekehrt gilt natürlich auch, dass ein Kandidat, der wegen vermeintlich mangelnder Verfassungstreue nicht zur Wahl zugelassen wurde, die Wahl im Nachhinein anfechten kann, indem er geltend macht, dass sein Ausschluss rechtsfehlerhaft war. Auch in diesem Fall würde eine erfolgreiche Wahlanfechtung dazu führen, dass die Wahl für ungültig erklärt wird.

Aber auch nach Amtsantritt eines Bürgermeisters existieren noch Möglichkeiten, seine Verfassungstreue zu überprüfen. Sollten Anhaltspunkte für eine verfassungsfeindliche Haltung bestehen, so kann – wie bei jedem anderen Beamten auch – eine disziplinarrechtliche Prüfung erfolgen, die mit der Entfernung aus dem Amt enden kann. Zuständig für die Einleitung von Disziplinarverfahren sind im Fall von Bürgermeistern die kommunalen Vertretungskörperschaften bzw. die kommunale Rechtsaufsicht.⁴⁶ Darüber hinaus wird in der einschlägigen Literatur zuweilen darauf hingewiesen, dass bei Zweifeln an der Verfassungstreue eines Bürgermeisters auch ein Abwahlverfahren eingeleitet werden könne.⁴⁷ Da die Abwahl aber immer durch eine Abstimmung der Bürger erfolgen muss, wird dabei letztlich nicht die Verfassungstreue, sondern vielmehr der Rückhalt des Bürgermeisters in der Bevölkerung überprüft. Die mangelnde Verfassungstreue kann daher allenfalls der Anlass sein, ein solches Verfahren einzuleiten.

2. Die Nicht-Zulassung von Joachim Paul zur Oberbürgermeisterwahl in Ludwigshafen im Jahr 2025

Rheinland-Pfalz gehört zu denjenigen Bundesländern, die die Verfassungstreue als Wählbarkeitsvoraussetzung bei Direktwahlen des (Ober-)Bürgermeisters normiert haben. Im Vorfeld der Ludwigshafener Oberbürgermeisterwahl des Jahres 2025 wurde der AfD-Politiker *Joachim Paul* vom Wahlausschuss als Kandidat nicht zugelassen, da die Mehrheit seiner Mitglieder an *Pauls* Verfassungstreue zweifelte. Die Wahlleiterin der Stadt Ludwigshafen, die amtierende Bürgermeisterin *Jutta Steinruck*, hatte zweieinhalb Wochen vor der Sitzung des Wahlausschusses die Verfassungsschutzabteilung des rheinland-pfälzischen Innenministeriums über Anhaltspunkte informiert, dass *Pauls* Verfassungstreue aus ihrer Sicht fraglich sei, und bat „um Mitteilung etwaiger objektiver Anhaltspunkte dafür, dass dessen Verfassungstreue ... nicht gegeben sein könnte“. Sollten diese nicht vorliegen

45 Dies gilt beispielsweise für Bayern (Art. 9 KWBG) und Brandenburg (§ 123 Abs. 3 LBG).

46 Vgl. *Klaus Ritgen*, a.a.O. (Fn. 33), S. 116.

47 Vgl. *Thorsten Ingo Schmidt*, a.a.O. (Fn. 33), S. 226 f.

würde sie dem Ausschuss die Zulassung *Pauls* zur Wahl empfehlen.⁴⁸ Mit Schreiben vom 29. Juli 2025 übermittelte das Innenministerium „die aus Sicht des Verfassungsschutzes relevanten offenen und gerichtsverwertbaren Erkenntnisse“⁴⁹. Darin waren eine ganze Reihe aus öffentlichen Quellen zugängliche Informationen über politisch fragwürdige Äußerungen und Aktivitäten *Joachim Pauls* zusammengetragen. Eine eindeutige Einschätzung seiner Verfassungstreue oder gar eine Empfehlung, ihn nicht als Kandidat zuzulassen, enthielt das Schreiben aber nicht. Es wurde von *Jutta Steinruck* dann in der Sitzung des Wahlausschusses auszugsweise verlesen.⁵⁰ Zur Wahl zugelassen wurden vom Wahlausschuss schließlich der von der CDU und der Freien Wählergruppe (FWG) getragene Kandidat *Klaus Blettner*, der SPD-Kandidat *Jens Peter Gotter*, *Michaela Schneider-Wettstein* als Kandidatin von Volt sowie der unabhängige Bewerber *Martin Wegner*. Nicht zur Wahl zugelassen wurde neben *Joachim Paul* der Einzelbewerber *Cem Ali Caglayan*. Dieser hatte eine zu geringe Zahl an gültigen Unterstützungsunterschriften eingereicht.

Die öffentlichen Reaktionen auf die Nicht-Zulassung *Pauls* fielen erwartungsgemäß gemischt aus. Befürworter dieser Entscheidung erklärten, dies sei eine angemessene Antwort der wehrhaften Demokratie auf die Herausforderungen des Rechtsextremismus. Kritiker, unter ihnen auch *Paul* selbst, argumentierten, dass den Bürgerinnen und Bürgern „ihre Stimme genommen worden sei“ und die Wahl nicht mehr als demokratisch bezeichnet werden könne. Zuweilen wurde auch darauf hingewiesen, dass *Joachim Paul* noch Anfang 2025 bei der Landratswahl im Rhein-Pfalz-Kreis als Kandidat zugelassen worden war und er als Lehrer Lebenszeitbeamter sei. Dies stünde in Widerspruch zu der Entscheidung des Ludwigshafener Wahlausschusses, *Paul* mangelnde Verfassungstreue zu attestieren.

Joachim Paul kündigte unmittelbar nach der Entscheidung an, gegen seinen Ausschluss Rechtsmittel einzulegen.⁵¹ Zunächst richtete er am 8. August 2025 ein Eilrechtsgesuch an das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, dem Wahlausschuss per einstweiliger Anordnung aufzugeben, ihn als Kandidat zuzulassen. Er begründete seinen Antrag damit, dass sein passives Wahlrecht durch die Nicht-Zulassung verletzt worden sei und der Wahlausschuss nicht über sein passives Wahlrecht entscheiden dürfe. Auch stünde seine Verfassungstreue außer Frage. Das Gericht lehnte den Eilantrag mit Beschluss vom 18. August 2025 als unzulässig ab.⁵² Es verwies dabei zunächst darauf, dass „das Wahlprüfungsverfahren Vorrang vor der Zulassung des Antragsstellers im Eilverfahren hat“⁵³. In Bezug auf Wahlen gelte der Grundsatz, „dass Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, allein mit den in den Wahlvorschriften vorgesehenen Rechtsbehelfen im nachträglichen Wahlprüfungsverfahren anzufechten sind.

48 So wurde die Abfolge der Ereignisse später in einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz rekonstruiert (Beschluss vom 25. August 2025, Aktenzeichen: 10 B 11032/25.OVG).

49 Dieses Schreiben wurde vom Nachrichtenportal NiUS im Internet veröffentlicht, <https://www.nius.de/politik/news/nius-geheim-gutachten-gutachten-afd-politiker-joachim-paul-oberburgermeister-wahl/ff923a22a-b143-4703-9e7e-bba6cac82b96> (Abruf am 21. Oktober 2025).

50 Vgl. „Oberbürgermeisterwahl in Ludwigshafen: AfD-Kandidat darf nicht antreten“, a.a.O. (Fn. 2).

51 Vgl. ebenda.

52 Vgl. hierzu die Pressemitteilung des Gerichts, <https://vgnw.justiz.rlp.de/presse-aktuelles/presse-mitteilungen/detail/wahl-des-oberburgermeisters-der-stadt-ludwigshafen-eilantrag-des-afd-kandidaten-bleibt-ohne-erfolg-sowie-das-vollstaendige-urteil>, https://vgnw.justiz.rlp.de/fileadmin/justiz/Gerichte/Fachgerichte/Verwaltungsgerichte/Neustadt_an_der_Weinstrasse/Beschluss_3_L_889-25_NW_18-08-2025.pdf (Abruf jeweils am 24. Oktober 2025).

53 Verwaltungsgericht Neustadt, 18. August 2025 – 3 L 889/25.NW, S. 3.

Dies beruht darauf, dass die Verfolgung der subjektiven Rechte Einzelner gegenüber der Notwendigkeit zurücktreten muss, die Stimmen einer Vielzahl von Bürgern in einer einheitlichen, wirksamen Wahlentscheidung zusammenzufassen⁵⁴. *Paul* sei zuzumuten „das Ergebnis eines Wahlprüfungsverfahrens abzuwarten, nachdem die von ihm beanstandete Wahl stattgefunden hat“⁵⁵. Eine Ausnahme sei nur im Falle „offenkundige[r] Willkürakte“⁵⁶ und „offensichtlicher Fehler“⁵⁷ möglich. Diese lägen aber bei seiner Nicht-Zulassung nicht vor. Der Wahlausschuss sei zu dieser Entscheidung befugt gewesen, die Verfassungstreue sei eine zulässige Wählbarkeitsvoraussetzung für Bürgermeister, und es hätten dem Wahlausschuss auch hinreichende Anhaltspunkte für eine mangelnde Verfassungstreue *Pauls* vorgelegen. *Joachim Paul* richtete daraufhin eine Beschwerde gegen das Urteil an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz. Dieses bestätigte am 25. August 2025 die Entscheidung der ersten Instanz in vollem Umfang.⁵⁸ *Paul* erhob daraufhin Verfassungsbeschwerde beim Rheinland-Pfälzischen Verfassungsgerichtshof, die dieser am 17. September 2025 als „teilweise unzulässig ... und im Übrigen jedenfalls unbegründet“ einstufte.⁵⁹ Eine gleichzeitig beim Bundesverfassungsgericht eingereichte Verfassungsbeschwerde war bereits einen Tag zuvor nicht zur Entscheidung angenommen worden.⁶⁰

Nachdem klar war, dass der Wahlausschluss *Joachim Pauls* auf juristischem Wege vor dem ersten Wahlgang der Oberbürgermeisterwahl am 21. September nicht mehr rückgängig zu machen sein würde, wurde innerhalb der AfD über mögliche Wahlempfehlungen an die eigenen Anhänger diskutiert. Eine Empfehlung zugunsten eines anderen Kandidaten kam aus naheliegenden Gründen nicht in Frage. Es wurde aber erwogen, die eigenen Anhänger aufzufordern, an der Wahl teilzunehmen und auf dem Stimmzettel handschriftlich den Kandidaten *Joachim Paul* zu ergänzen und auch anzukreuzen. Diese Stimmzettel hätten dann als ungültig gewertet werden müssen. Das Ziel hätte darin bestanden, das Wählerpotenzial *Pauls* über den Anteil der ungültigen Stimmen im Wahlergebnis sichtbar werden zu lassen und dadurch die Legitimität der Wahl zu schwächen. Eine solche Strategie wäre aber durchaus riskant gewesen. Hätte die AfD aktiv zur Abgabe ungültiger Stimmen aufgerufen und es wären nur wenige tatsächlich dazu bereit gewesen, Zeit für eine solche, letztlich eher symbolische Handlung aufzuwenden, hätte dies bei einem nur geringen Anteil ungültiger Stimmen für die Partei und *Joachim Paul* durchaus peinlich werden können. In einer Videobotschaft auf der Plattform X erklärte *Paul* daher am Tag

54 Ebenda, S. 3 f.

55 Ebenda, S. 4.

56 Ebenda.

57 Ebenda, S. 5.

58 Vgl. hierzu die Pressemitteilung des Gerichts, <https://ovg.justiz.rlp.de/presse-aktuelles/pressemitteilungen/detail/eilantrag-von-joachim-paul-gegen-nichtzulassung-zur-oberbuergemeisterwahl-in-ludwigshafen-bleibt-ohne-erfolg-sowie-das-vollstaendige-urteil>, <https://www.landesrecht.rlp.de/bsrp/document/NJRE001619770> (Abruf jeweils am 24. Oktober 2025).

59 Vgl. hierzu die Pressemitteilung des Gerichts, <https://verfgh.justiz.rlp.de/presse-aktuelles/pressemitteilungen/detail/verfassungsbeschwerde-von-joachim-paul-gegen-nichtzulassung-zur-oberbuergemeisterwahl-in-ludwigshafen-bleibt-ohne-erfolg-sowie-das-vollstaendige-urteil>, https://verfgh.justiz.rlp.de/fileadmin/justiz/Gerichte/Verfassungsgerichtshof/Dokumente/Entscheidungen/VGH_B_27-25_und_VGH_A_28-25_Beschluss_vom_17-09-2025_Rn_anonym.pdf (Abruf jeweils am 24. Oktober 2025).

60 Vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 16. September 2025, 2 BvR 1399/25, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2025/09/rk20250916_2bvr139925.html (Abruf am 24. Oktober 2025).

vor dem ersten Wahlgang, dass er „in allem Respekt“ seinen Anhängern keine „Anweisungen“ für ihr Wahlverhalten geben wolle.⁶¹ Jeder könne selbst entscheiden, ob er *Joachim Paul* auf den Stimmzettel schreiben, lieber zu Hause bleiben oder „andere Optionen“ prüfen wolle.

3. Das Verhalten der AfD-Anhänger bei den beiden Wahlgängen der Direktwahl des Ludwigshafener Oberbürgermeisters 2025

Wie sich die Anhänger der AfD bei der Direktwahl des Ludwigshafener Oberbürgermeisters 2025 tatsächlich verhalten haben, ist eine empirisch zu klärende Frage – idealerweise mittels einer Umfrage, in deren Rahmen sie direkt nach ihrer strategischen Reaktion auf den Wahlausschluss des Kandidaten ihrer Partei gefragt worden wären. Da der Wahlausschluss *Joachim Pauls* aber nur sechseinhalb Wochen vor dem ersten Wahlgang erfolgte, war die Zeit zu kurz, eine solche Umfrage zu planen und ins Feld zu bringen. Die im Folgenden berichteten empirischen Analysen beruhen daher auf einer Auswertung der amtlichen Wahlergebnisse auf der Ebene der vierzehn Ludwigshafener Stadtteile. Dabei werden die Ergebnisse beider Wahlgänge der Direktwahl des Oberbürgermeisters⁶² sowie außerdem die Ergebnisse der beiden Wahlgänge der vorausgegangenen Direktwahl 2017 herangezogen.⁶³ Verwendung finden zudem die Ergebnisse der Kommunalwahlen des Jahres 2024.⁶⁴ Diese werden unter anderem dafür verwendet, das AfD-Potenzial in einem Stadtteil zu bestimmen.⁶⁵ Prinzipiell hätte dieses auch über das Ergebnis der Bundestagswahl 2025 geschätzt werden können. Diese hätte zwar zeitlich näher an der Oberbürgermeisterwahl 2025 gelegen, wäre aber wegen der Beschränkung der Wahlberechtigung auf deutsche Staatsbürger kein angemessener Vergleichsmaßstab gewesen. Bei Kommunalwahlen hingegen sind ebenso wie bei der Direktwahl des Oberbürgermeisters auch ortsansässige EU-Bürger ohne deutsche Staatsangehörigkeit wahlberechtigt, so dass die Vergleichbarkeit hier eher gegeben ist.⁶⁶

61 *Joachim Paul* auf der Plattform X am 20. September 2025, https://x.com/JoachimPaul_AfD/status/1969449667784999228 (Abruf am 21. Oktober 2025).

62 Vgl. für das Wahlergebnis des ersten Wahlgangs der Direktwahl des Oberbürgermeisters in Ludwigshafen im Jahr 2025, <https://www.rlp-wahlen.de/M212/OBWahl2025/ergebnisse.html> sowie für den zweiten Wahlgang, <https://www.rlp-wahlen.de/M212/StOBWahl2025/ergebnisse.html> (Abruf jeweils am 29. Oktober 2025).

63 Vgl. für das Wahlergebnis des ersten Wahlgangs der der Direktwahl des Oberbürgermeisters in Ludwigshafen im Jahr 2017, https://ludwigshafen.de/fileadmin/ludwigshafen/verwaltung_un_d_politik/Politik/Wahlen/ob_wahl2017_ergebnis_erster_wahlgang.pdf sowie für den zweiten Wahlgang, https://web.archive.org/web/20180826183217/https://ludwigshafen.de/fileadmin/Wbsites/Stadt_Ludwigshafen/Buergernah/Politik/Aktuell/Ergebnisse_Bundestags-_und_OB-Wahl/bw2017.html (Abruf jeweils am 29. Oktober 2025).

64 Vgl. für das Wahlergebnis der Stadtratswahl in Ludwigshafen im Jahr 2024, <https://www.rlp-wahlen.de/M212/SRW2024/> (Abruf am 29. Oktober 2025).

65 Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die Wähler bei der Stadtratswahl in Ludwigshafen insgesamt 60 Stimmen vergeben konnten. Das AfD-Potenzial wird also über den Prozentanteil der AfD-Stimmen an allen abgegeben gültigen Stimmen erfasst. Es wird also nicht auf die Wähler prozentuiert.

66 Bei der Bundestagswahl 2025 erzielte die AfD in Ludwigshafen 24,3 Prozent der Zweitstimmen und bei der Stadtratswahl 2024 19,9 Prozent der Stimmen.

Tabelle 1: Das Ergebnis der Direktwahl des Oberbürgermeisters der Stadt Ludwigshafen am 21. September und am 12. Oktober 2025 (in Prozent)

	1. Wahlgang (21. September 2025)	2. Wahlgang (12. Oktober 2025)
<i>Klaus Bletner</i> (CDU/FWG)	41,2	58,5
<i>Jens Peter Gotter</i> (SPD)	35,5	41,5
<i>Michaela Schneider-Wettstein</i> (Volt)	7,6	
<i>Martin Wegner</i> (unabhängig)	15,7	
Wahlbeteiligung (Prozentpunktdifferenz zu 2017)	29,3 (-30,9)	24,1 (-10,7)
Ungültige Stimmen (Prozentpunktdifferenz zu 2017)	9,2 (+6,5)	5,5 (+4,8)
Quelle: Siehe Fn. 62 und 63.		

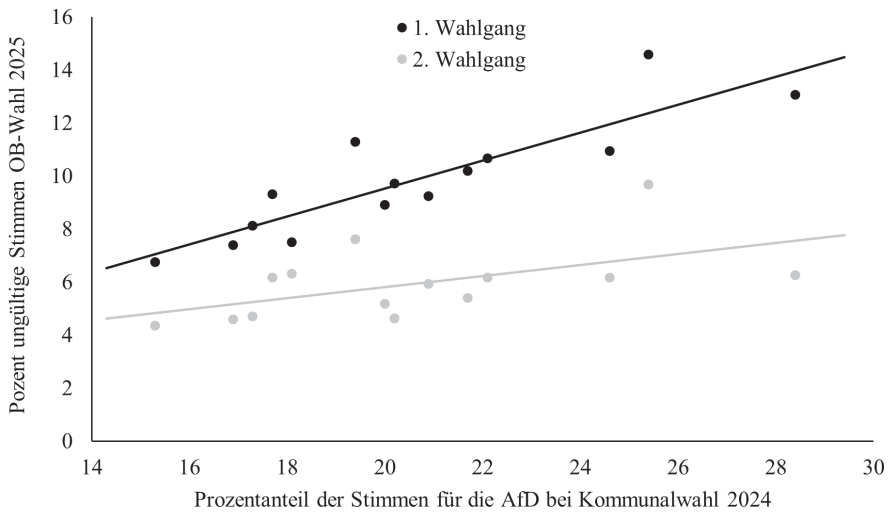
Die Ergebnisse der beiden Wahlgänge der Direktwahl des Ludwigshafener Oberbürgermeisters im Jahr 2025 sind in Tabelle 1 dokumentiert. Unmittelbar ins Auge fallen dabei der – insbesondere im ersten Wahlgang – hohe Anteil ungültiger Stimmen sowie die niedrige Wahlbeteiligung. Beides ist von Kritikern des Ausschlusses *Joachim Pauls* im Sinne einer Protestreaktion der AfD-Anhänger interpretiert worden. Eine notwendige⁶⁷ Bedingung für die Zulässigkeit einer solchen Interpretation wäre aber, dass sich auf Aggregatenebene tatsächlich Zusammenhänge zwischen dem AfD-Potenzial in einem Stadtteil und dem Anteil der ungültigen Stimmen sowie der Wahlbeteiligung nachweisen lassen. Dies soll im Folgenden überprüft werden.

In Abbildung 1 sind für die Ludwigshafener Stadtteile die Zusammenhänge zwischen dem AfD-Stimmenanteil bei den Kommunalwahlen 2024 und den Prozentanteilen ungültiger Stimmen bei den beiden Wahlgängen der Direktwahl des Oberbürgermeisters 2025 in Form von Streudiagrammen visualisiert. Zusätzlich ist jeweils die Regressionsgerade eingetragen, die sich im Rahmen einer linearen Einfachregression ergibt. Erwartungsgemäß zeigt sich, dass in den Stadtteilen mit einem steigenden AfD-Stimmenanteil bei den Kommunalwahlen 2024 bei beiden Wahlgängen der Bürgermeisterwahlen 2025 ein steigender Anteil ungültiger Stimmen einhergeht. Dass dieser Zusammenhang beim ersten Wahlgang deutlich stärker ausfällt als beim zweiten erscheint durchaus plausibel. Die Abgabe einer ungültigen Stimme ist ein symbolischer Protestakt, der mit einem gewissen Aufwand verbunden ist. Viele AfD-Anhänger mögen es daher beim ersten Wahlgang der Bürgermeisterwahl damit haben bewenden lassen und sich nicht die Mühe gemacht haben, auch bei der Stichwahl noch ungültig zu wählen.

In Tabelle 2 sind darüber hinaus die Ergebnisse eines Regressionsmodells zur Erklärung des Anteils ungültiger Stimmen dokumentiert, in dem neben dem AfD-Potenzial bei den Kommunalwahlen 2024 außerdem noch der Anteil ungültiger Stimmen bei den vorangegangenen Bürgermeisterwahlen des Jahres 2017 als unabhängige Variable berücksichtigt werden. Dadurch wird die abhängige Variable des Modells gewissermaßen in sich selbst verankert, was eine übliche Vorgehensweise bei der Aggregatanalyse von Wahlergebnissen darstellt. Es zeigt sich, dass vom AfD-Potenzial in einem Stadtteil jeweils ein starker Effekt

67 Da die Analysen auf der Grundlage von Aggregatdaten erfolgen, kann nicht eindeutig auf entsprechende Zusammenhänge auf der Individualebene geschlossen werden.

Abbildung 1: Der Zusammenhang zwischen dem AfD-Stimmenanteil bei den Kommunalwahlen 2024 und dem Prozentanteil ungültiger Stimmen bei den beiden Wahlgängen der Oberbürgermeisterwahl 2025 auf Stadtteilebene



Quelle: Eigene Berechnung; siehe auch Fn. 62, 63 und 64.

ausgeht.⁶⁸ Dieser erweist sich erneut im ersten Wahlgang stärker als im zweiten. Darüber hinaus liegt auch die Erklärungskraft des Modells beim ersten Wahlgang deutlich höher als beim zweiten.

In Abbildung 2 sind für die Ludwigshafener Stadtteile die Zusammenhänge zwischen dem AfD-Potenzial und der Wahlbeteiligung bei den beiden Wahlgängen der Oberbürgermeisterwahl zunächst in Form von Streudiagrammen samt Regressionsgeraden aus linearen Einfachregressionen visualisiert. Hier zeigt sich bei beiden Wahlgängen eine negative Beziehung. Führt man zusätzlich die Höhe der Wahlbeteiligung beim jeweiligen Wahlgang der Bürgermeisterwahl 2017 in das Regressionsmodell ein, dann bleibt dieser negative Zusammenhang erhalten, auch wenn von der Höhe der Wahlbeteiligung bei der letzten OB-Wahl ein deutlich stärkerer Effekt ausgeht (Tabelle 3). In der Tendenz ist

68 Die in diesem Abschnitt präsentierten empirischen Analysen basieren auf einer Vollerhebung aller vierzehn Ludwigshafener Stadtteile. Da also keine Daten einer Zufallsstichprobe ausgewertet werden, kann eigentlich nicht sinnvoll mit statistischen Signifikanzen argumentiert werden. Gleichwohl hat es sich in der empirischen Forschung eingebürgert, auch bei Analysen auf der Basis von Vollerhebungen mit statistischen Signifikanzen zu argumentieren. Über die Stichhaltigkeit der hierbei angeführten Argumente kann man durchaus streiten (*Joachim Behnke*, Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen, in: PVS, 46. Jg. (2005), H. 1, O1 – O15; *Andreas Broscheid / Thomas Gschwend*, Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen, in: PVS, 46. Jg. (2005), H. 1, O16 – O26). Um aber dem Einwand vorzubeugen, dass die gefundenen Effekte einem statistischen Signifikanztest hätten standhalten müssen, werden in diesem Aufsatz in den Ergebnistabellen auch statistische Signifikanzen präsentiert. Aufgrund der sehr niedrigen Fallzahl wird dabei mit Irrtumswahrscheinlichkeiten von 10, 5 und 1 Prozent gearbeitet.

Tabelle 2: Determinanten des Anteils ungültiger Stimmen bei den beiden Wahlgängen der Direktwahl des Oberbürgermeisters der Stadt Ludwigshafen 2025

	1. Wahlgang		2. Wahlgang	
	b	beta	b	beta
Konstante	-2,01		,60	
AfD-Potenzial (Stimmenanteil bei der Kommunalwahl 2024)	,50	,82***	,22	,56**
Anteil ungültiger Stimmen im jeweiligen Wahlgang bei der OB-Wahl 2017	,60	,13	1,28	,20
R ² in Prozent	78,3		33,2	
N	14		14	

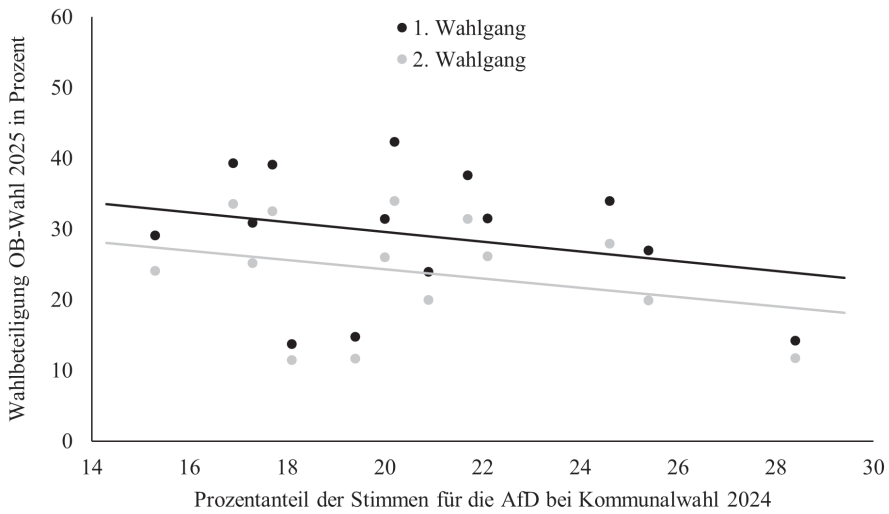
Anmerkung: Signifikanzniveaus: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.
 Lesehilfe: Die standardisierten Koeffizienten b geben an, um wie viele Prozentpunkte sich der Anteil ungültiger Stimmen beim jeweiligen Wahlgang verändert, wenn sich die entsprechende unabhängige Variable um eine Einheit erhöht. An den standardisierten Koeffizienten beta, die auf das Intervall -1 bis +1 normiert sind, lässt sich die relative Bedeutung der unabhängigen Variablen ablesen.
 Quelle: Eigene Berechnung; siehe auch Fn. 62, 63, und 64 sowie 68.

also die Wahlbeteiligung in den Stadtteilen bei beiden Wahlgängen mit einem höheren AfD-Potenzial leicht rückläufig. Man hätte erwarten können, dass dieser Rückgang im zweiten Wahlgang stärker ausfällt als im ersten, da dort ja einige AfD-Anhänger an der Wahl teilnehmen, um eine ungültige Stimme abzugeben. Einen solchen Unterschied in den Effektstärken zeigen die Ergebnisse unserer empirischen Analysen allerdings nicht. Möglicherweise haben einige AfD-Anhänger auch nur den ersten Wahlgang aus Protest ausgelassen und haben sich dann doch am letztlich entscheidenden zweiten Wahlgang beteiligt, um dort das aus ihrer Sicht kleinere Übel zu wählen.

Eine dritte und letzte Möglichkeit, wie AfD-Anhänger auf den Ausschluss des Kandidaten ihrer Partei reagieren konnten, bestand darin, ihre Stimme für einen der zur Wahl zugelassenen Kandidaten abzugeben. Diese Möglichkeit hatte ja auch *Joachim Paul* selbst mit seiner verklausulierten Formulierung angedeutet, seine Anhänger könnten auch „andere Optionen“ prüfen. Und tatsächlich mag der eine oder andere AfD-Anhänger bei der Oberbürgermeisterwahl auch lieber für das aus seiner Sicht kleinste Übel gestimmt haben, als sein Wahlrecht ungenutzt zu lassen. Nicht auszuschließen ist dabei, dass manche AfD-Anhänger erst zum zweiten Wahlgang ihre Stimme abgaben, da hier letztlich die Wahl des neuen Oberbürgermeisters stattfand. Es fällt dabei ausgesprochen schwer, Erwartungen dahingehend zu formulieren, welcher der tatsächlich angetretenen Kandidaten für AfD-Anhänger am ehesten wählbar gewesen sein sollte. Manche Journalisten glaubten im Vorfeld der Wahl beobachtet zu haben, dass der unabhängige Kandidat *Martin Wegner*⁶⁹

69 Vgl. „Diese Kandidaten und Kandidatin treten bei OB-Wahl in Ludwigshafen an“, in: SWR Aktuell vom 5. August 2025, <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/ludwigshafen/das-sind-die-ob-kandidaten-fuer-ludwigshafen-100.html> (Abruf am 24. Oktober 2025).

Abbildung 2: Der Zusammenhang zwischen dem AfD-Stimmenanteil bei den Kommunalwahlen 2024 und der Wahlbeteiligung bei den beiden Wahlgängen der Oberbürgermeisterwahl 2025 auf Stadtteilebene



Quelle: Eigene Berechnung; siehe auch Fn. 62, 63 und 64.

Tabelle 3: Determinanten der Wahlbeteiligung bei den beiden Wahlgängen der Direktwahl des Oberbürgermeisters der Stadt Ludwigshafen 2025

	1. Wahlgang		2. Wahlgang	
	b	beta	b	beta
Konstante	-9,80		2,53	
AfD-Potenzial (Stimmenanteil bei der Kommunalwahl 2024)	-,32	-,12*	-,26	-,12*
Wahlbeteiligung im jeweiligen Wahlgang bei der OB-Wahl 2017	,75	,95***	,76	,95***
R ² in Prozent	95,1		96,0	
N	14		14	

Anmerkung: Signifikanzniveaus: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Lesehilfe: Die standardisierten Koeffizienten b geben an, um wie viele Prozentpunkte sich die Wahlbeteiligung beim jeweiligen Wahlgang verändert, wenn sich die entsprechende unabhängige Variable um eine Einheit erhöht. An den standardisierten Koeffizienten beta, die auf das Intervall -1 bis +1 normiert sind, lässt sich die relative Bedeutung der unabhängigen Variablen ablesen.

Quelle: Eigene Berechnung; siehe auch Fn. 62, 63 und 64 sowie 68.

in seinem Wahlkampf um die Stimmen der AfD-Anhängerschaft warb.⁷⁰ Inwieweit diese Strategie aufging, ist dabei erneut eine empirisch zu prüfende Frage.

In Abbildung 3 sind für die Ludwigshafener Stadtteile die Zusammenhänge zwischen dem AfD-Stimmenanteil bei den Kommunalwahlen 2024 und den Stimmenanteilen der vier Kandidaten des ersten Wahlgangs der Oberbürgermeisterwahl 2025 visualisiert. Es handelt sich erneut um Streudiagramme, in die die bivariaten Regressionsgeraden eingezeichnet wurden. Für *Klaus Blettner* (CDU/FWG), *Michaela Schneider-Wettstein* (Volt) und *Martin Wegner* (unabhängig) zeigt sich dabei ein schwacher negativer Zusammenhang. Je höher das AfD-Potenzial in einem Stadtteil, desto geringer ist in der Tendenz ihr Stimmenanteil im ersten Wahlgang. Sollte *Wegner* also tatsächlich um die Stimmen enttäuschter AfD-Anhänger geworben haben, so war dies offenkundig nicht erfolgreich. Ein positiver Zusammenhang besteht hingegen zwischen dem AfD-Potenzial und dem Stimmenanteil des SPD-Kandidaten *Jens Peter Gotter*. Dies erscheint zunächst einigermaßen überraschend, da sich die SPD politisch deutlich von der AfD abgrenzt. Umso wichtiger ist es daher, die Möglichkeit auszuschließen, dass es sich bei diesem Zusammenhang um ein statistisches Artefakt handelt. So ist beispielsweise nicht auszuschließen, dass in den Stadtteilen, in denen die AfD stark ist, auch die SPD überdurchschnittlich abschnidet. Der in Abbildung 3 dokumentierte Zusammenhang könnte dann eine Scheinkorrelation sein.

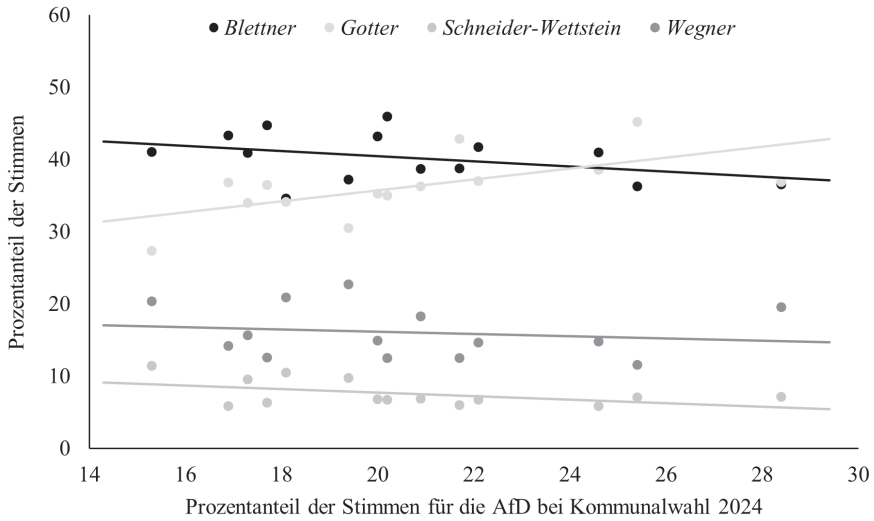
Im Rahmen eines multiplen Regressionsmodells wurde daher neben dem AfD-Potenzial auch das SPD-Potenzial in einem Stadtteil als unabhängige Variable berücksichtigt (vgl. Tabelle 4). Im Rahmen dieses Modells zeigt sich zunächst wie erwartet ein starker Effekt des SPD-Potenzials auf den Stimmenanteil von *Gotter*. Daneben gibt es aber einen fast genauso starken Effekt des AfD-Stimmenanteils. Bei *Blettner* ist in einer von der Logik her ähnlich angelegten Analyse eine starke Wirkung des CDU-Stimmenanteils bei der Kommunalwahl 2024 auf seinen Stimmenanteil im ersten Wahlgang festzustellen. Des Weiteren gibt es einen deutlich schwächeren positiven Effekt des FWG-Stimmenanteils sowie einen ebenfalls deutlich schwächeren negativen des AfD-Potenzials. Für die anderen beiden Kandidaten waren vergleichbare Analysen nicht möglich, da sich *Wegner* als unabhängigen Kandidaten keine ihn tragende Partei zuordnen ließ und Volt bei den Kommunalwahlen 2024 nicht angetreten war.

In Abbildung 4 sind die Stimmenanteile von *Klaus Blettner* und *Jens Peter Gotter* beim zweiten Wahlgang in Abhängigkeit vom AfD-Stimmenanteil abgetragen. Hier zeigt sich bei *Gotter* erneut ein positiver, bei *Blettner* wiederum ein negativer Zusammenhang, die sich auch in der multivariaten Analyse bestätigen (vgl. Tabelle 5). *Gotter* scheint also – bei aller Vorsicht, die bei der Interpretation der Ergebnisse von Analysen auf der Grundlage von Aggregatdaten geboten ist – im zweiten Wahlgang der Oberbürgermeisterwahl auch bei AfD-Anhängern Unterstützung gefunden zu haben.

Die Ergebnisse der empirischen Analysen zusammenfassend, kann folglich festgehalten werden: Je höher in einem Stadtteil das AfD-Potenzial, desto höher war bei der Direktwahl des Oberbürgermeisters in Ludwigshafen der Anteil der ungültigen Stimmen. Dieser Zusammenhang war im ersten Wahlgang stärker als im zweiten. Gleichzeitig ging mit einem höheren AfD-Potenzial in einem Stadtteil eine geringere Wahlbeteiligung einher.

70 Vgl. *Timo Steppat*, Wahlkampf mit Armut und Angst, in: FAZ vom 18. September 2025, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wahlkampf-in-ludwigshafen-mit-armut-und-angst-a-ber-ohne-afd-accg-110690669.html> (Abruf am 24. Oktober 2025).

Abbildung 3: Die Zusammenhänge zwischen dem AfD-Stimmenanteil bei den Kommunalwahlen 2024 und den Stimmenanteilen der vier Kandidaten im ersten Wahlgang der Oberbürgermeisterwahl 2025 auf Stadtteilebene



Quelle: Eigene Berechnung; siehe auch Fn. 62, 63 und 64.

Tabelle 4: Determinanten des Stimmenanteils von Klaus Blettner und Jens Peter Gotter im ersten Wahlgang der Direktwahl des Oberbürgermeisters der Stadt Ludwigshafen 2025

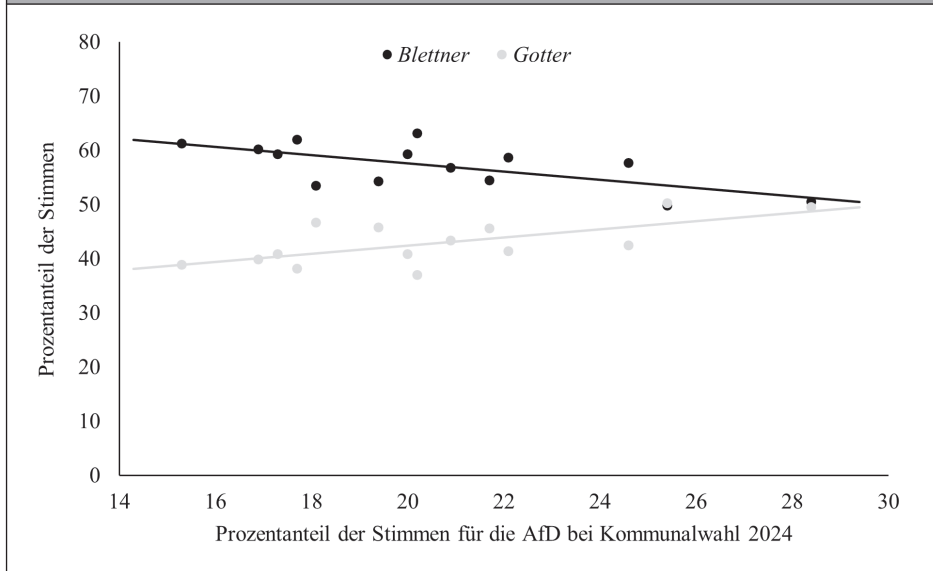
	Klaus Blettner (CDU/ FWG)		Jens Peter Gotter (SPD)	
	b	beta	b	beta
Konstante	27,42		12,53	
AfD-Stimmenanteil Kommunalwahl 2024	-,13	-,14	,48	,40
CDU-Stimmenanteil Kommunalwahl 2024	,48	,87**		
FWG-Stimmenanteil Kommunalwahl 2024	,44	,20		
SPD-Stimmenanteil Kommunalwahl 2024			,61	,46*
R ² in Prozent	81,8		55,0	
N	14		14	

Anmerkung: Signifikanzniveaus: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Lesehilfe: Die standardisierten Koeffizienten b geben an, um wie viele Prozentpunkte sich der Stimmenanteil des jeweiligen Kandidaten verändert, wenn sich die entsprechende unabhängige Variable um eine Einheit erhöht. An den standardisierten Koeffizienten beta, die auf das Intervall -1 bis +1 normiert sind, lässt sich die relative Bedeutung der unabhängigen Variablen ablesen.

Quelle: Eigene Berechnung; siehe auch Fn. 62, 63 und 64 sowie 68.

Abbildung 4: Die Zusammenhänge zwischen dem AfD-Stimmenanteil bei den Kommunalwahlen 2024 und den Stimmenanteilen der beiden Kandidaten im zweiten Wahlgang der Oberbürgermeisterwahl 2025 auf Stadtteilebene



Quelle: Eigene Berechnung; siehe auch Fn. 62, 63 und 64.

Tabelle 5: Determinanten des Stimmenanteils von Klaus Blettner und Jens Peter Gotter im zweiten Wahlgang der Direktwahl des Oberbürgermeisters der Stadt Ludwigshafen 2025

	Klaus Blettner (CDU/ FWG)		Jens Peter Gotter (SPD)	
	b	beta	b	beta
Konstante	54,62		20,00	
AfD-Stimmenanteil Kommunalwahl 2024	-,53	-,47**	,51	,45*
CDU-Stimmenanteil Kommunalwahl 2024	,43	,64***		
FWG-Stimmenanteil Kommunalwahl 2024	,33	,44		
SPD-Stimmenanteil Kommunalwahl 2024			,56	,45*
R ² in Prozent	80,0		59,6	
N	14		14	

Anmerkung: Signifikanzniveaus: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Lesehilfe: Die standardisierten Koeffizienten b geben an, um wie viele Prozentpunkte sich der Stimmenanteil des jeweiligen Kandidaten verändert, wenn sich die entsprechende unabhängige Variable um eine Einheit erhöht. An den standardisierten Koeffizienten beta, die auf das Intervall -1 bis +1 normiert sind, lässt sich die relative Bedeutung der unabhängigen Variablen ablesen.

Quelle: Eigene Berechnung; siehe auch Fn. 62, 63 und 64 sowie 68.

Die Stärke dieses Effekts unterschied sich zwischen den beiden Wahlgängen nicht. Ein höheres AfD-Potenzial in einem Stadtteil brachte außerdem in beiden Wahlgängen einen höheren Stimmenanteil des SPD-Kandidaten mit sich, während die Stimmenanteile der anderen Kandidaten abnahmen. Die AfD-Anhänger haben folglich auf den Ausschluss ihres Kandidaten teilweise mit der Abgabe einer ungültigen Stimme, teilweise mit Wahlenthaltung und teilweise mit der Wahl des SPD-Kandidaten reagiert. Einige AfD-Anhänger haben sich bei den beiden Wahlgängen vermutlich auch unterschiedlich verhalten.

4. Müssen Kandidaten bei Direktwahlen des (Ober-)Bürgermeisters verfassungstreu sein?

Der Ausschluss *Joachim Pauls* von der Ludwigshafener Oberbürgermeisterwahl des Jahres 2025 fand bundesweite Beachtung und gab der AfD die Gelegenheit, sich einmal mehr als Opfer der „Kartellparteien“ zu inszenieren. Diese hätten im Wahlausschuss rechts- und demokratiewidrig gegen die Zulassung *Pauls* gestimmt, um sich eines Konkurrenten mit guten Wahlchancen zu entledigen. Vor diesem Hintergrund gelte es nun, die Demokratie und das Prinzip der freien Wahl zu verteidigen. Diese Kampagne der AfD fand sogar international Beachtung. *Paul* veröffentlichte Ende August auf dem X-Account des Nachrichtenportals „Deutschland-Kurier“ ein Video in englischer Sprache, in dem er unter anderem den US-amerikanischen Vizepräsidenten *J.D. Vance* und den Tech-Milliardär *Elon Musk* um Hilfe bat.⁷¹ *Musk* antwortete bereits einen Tag später mit der suggestiven Frage „Excluded from election for no actual crime?“⁷². Der Wahlausschluss *Pauls* kam Anfang September auch in einem Pressebriefing des Weißen Hauses zu Sprache, und kurz darauf wurden die AfD-Bundestagsabgeordnete *Beatrix von Storch* und *Joachim Paul* nach eigener Aussage von „wichtigen Beratern der US-Regierung“ im Weißen Haus empfangen, um den Fall vorzutragen.⁷³

Auch wenn die AfD und *Joachim Paul* keine klaren Empfehlungen aussprachen, wie sich ihre Anhänger bei der Direktwahl des Oberbürgermeisters in Ludwigshafen angesichts des Ausschlusses des AfD-Kandidaten verhalten sollten, lassen sich zwei klare Protestreaktionen beobachten. Nach den Ergebnissen unserer empirischen Analysen hat ein Teil der AfD-Anhänger zwar an der Wahl teilgenommen, dort aber aus Protest eine ungültige Stimme abgegeben. Dies lässt sich beim ersten Wahlgang häufiger beobachten als beim zweiten. Andere AfD-Anhänger sind der Wahl ganz ferngeblieben. Wieder andere scheinen an der Wahl teilgenommen und den SPD-Kandidaten gewählt zu haben. Dies dürfte häufiger im zweiten als im ersten Wahlgang der Fall gewesen zu sein. Die Frage, warum die an der Wahl teilnehmenden AfD-Anhänger ausgerechnet den SPD-Kandidaten *Gotter* für am ehesten wählbar hielten, kann mit den verfügbaren Daten nicht beantwortet werden. Dies ist für die Argumentation dieses Beitrags aber letztlich auch ohne Belang. Ebenfalls ist mit unseren Daten nicht zu klären, zu welchen Teilen die AfD-Anhänger ungültig stimmten, der Wahl fernblieben oder aber einen der zur Wahl zu-

71 Siehe *Joachim Paul* auf dem X-Account des Deutschland-Kurier am 25. August 2025, https://x.com/Deu_Kurier/status/1960050032889258410 (Abruf am 31. Oktober 2025).

72 Ebenda.

73 *Nils Altland | Ciara Cesaro-Tadic | Tamara Keller | Noura Mahdhaoui*, Wie die AfD Anschluss in den USA sucht, in: tagesschau.de vom 27. Oktober 2025, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/afd-vernetzung-usa-medien-100.html> (Abruf am 31. Oktober 2025).

gelassenen Kandidaten wählten. Dies ist insofern misslich, als die Frage nach der relativen Häufigkeit dieser drei möglichen Reaktionsformen spätestens in der Diskussion um die Wirkungen eines möglichen Parteiverbots der AfD relevant ist. Ihre Beantwortung bleibt damit zukünftiger Forschung vorbehalten.

Kurz vor dem zweiten Wahlgang der Ludwigshafener Oberbürgermeisterwahl erklärte der spätere Wahlgewinner *Klaus Blettner*, er „hätte gerne alle anderen Kandidaten an der Wahlurne geschlagen“⁷⁴. Dies dürfte wohl nichts anderes bedeuten, als dass seiner Ansicht nach *Joachim Paul* besser zur Wahl hätte zugelassen werden sollen. *Blettner* hatte also bereits zu diesem Zeitpunkt erkannt, dass aufgrund des Ausschlusses *Pauls* von der Wahl, der darauffolgenden Kampagne der AfD, der niedrigen Wahlbeteiligung und des hohen Anteils ungültiger Stimmen der Wahlgewinner mit dem Vorwurf zu leben haben würde, seinen Wahlsieg auf nicht legitime Weise errungen zu haben.

Wie weiter oben bereits ausführlich dargestellt, finden sich unabhängig von der konkreten Wahl in Ludwigshafen in der staats- und verfassungsrechtlichen Literatur aber auch einige sehr grundsätzliche Argumente, die die Verfassungstreue als Wählbarkeitsvoraussetzung bei der Direktwahl von (Ober-)Bürgermeistern in Frage stellen.⁷⁵ In diesem Zusammenhang ist vorgeschlagen worden, bei den Direktwahlen der (Ober-)Bürgermeister die Überprüfung der Verfassungstreue erst nach der Wahl und dann auch nur für den gewählten Kandidaten durchzuführen. Dies habe den Vorteil, dass zunächst die „Wahlrechtsgrundsätze unbeschränkt bleiben und das Demokratieprinzip Vorrang“⁷⁶ habe. Auch führe der Ausschluss extremer Kandidaten von der Wahl dazu, dass die politische Auseinandersetzung mit ihren Positionen im Wahlkampf unterbleiben könne. Dadurch blieben bestimmte gesellschaftliche Problemlagen politisch unbearbeitet und die Unzufriedenheit in der Bevölkerung könne noch weiter steigen. Zudem stelle der Wahlausschluss eines Kandidaten immer auch eine „Bevormundung“ der Wähler dar, die nach Möglichkeit zu unterlassen sei.⁷⁷ Für eine solche nachträgliche Prüfung der Verfassungstreue ist es allerdings notwendig, dass in allen Bundesländern kommunalrechtlich eine formelle Ernennung des gewählten Kandidaten zum Beamten auf Zeit vorgesehen wird, aus deren Anlass seine Verfassungstreue dann tatsächlich auch überprüft werden kann.

Mit der Einführung einer Überprüfung der Verfassungstreue erst nach der Wahl sind aber nicht alle Probleme gelöst. Denn natürlich kann damit die Situation entstehen, dass ein gewählter Kandidat sein Amt nicht antreten darf, weil Zweifel an seiner Verfassungstreue bestehen. Dies würde von Parteien wie der AfD sicherlich in der gleichen Weise skandalisiert werden wie die Nicht-Zulassung eines Kandidaten vor der Wahl. Dennoch bestünde in einem solchen Fall ein gravierender Unterschied: Die Integrität der Wahl selbst könnte nicht Gegenstand der Kritik sein, was angesichts der Bedeutung freier Wahlen für die Demokratie in seiner Wichtigkeit kaum zu überschätzen sein dürfte. Darüber hinaus würde in einem solchen Szenario ein Verfassungsfeind in einem ordnungsgemäßen Verfahren daran gehindert, zum Beamten berufen zu werden. Überzeugte Anhänger der

74 *Doreen Reinhard / Tilman Steffen*, Wenn der AfD-Mann vom Stimmzettel fliegt, in: *Zeit online* vom 12. Oktober 2025, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2025-10/oberbuergemeistervahl-ludwigshafen-stichwahl-afd-ausschluss-wahlbeteiligung> (Abruf am 29. Oktober 2025).

75 Vgl. für das folgende *Isabelle M. Kuttig*, a.a.O. (Fn. 33); *Thorsten Masuch*, a.a.O. (Fn. 33); *Klaus Rütgen*, a.a.O. (Fn. 33); *Thorsten Ingo Schmidt*, a.a.O. (Fn. 33).

76 *Guy Beaucamp*, a.a.O. (Fn. 33), S. 1010.

77 Ebenda.

freiheitlich-demokratischen Grundordnung dürften daran nichts Verwerfliches finden. Sollte hingegen umgekehrt *Joachim Paul* mit seiner zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Aufsatzes noch nicht abschließend entschiedenen Anfechtung der Ludwigshafener Oberbürgermeisterwahl des Jahres 2025⁷⁸ Erfolg haben, würde *Klaus Blettner* das Amt des Oberbürgermeisters wieder verlieren, ohne dass ihm persönlich ein Fehlverhalten vorgeworfen werden könnte. Die Attraktivität kommunaler Wahlämter würde dadurch für verfassungstreue Kandidaten sicherlich nicht gesteigert. Zudem führt die erst nachträgliche Überprüfung der Verfassungstreue auch dazu, dass eine Partei, deren siegreicher Kandidat das Amt wegen mangelnder Verfassungstreue letztlich doch nicht antreten kann, bei den anstehenden Neuwahlen einen anderen Kandidaten nominieren könnte. Im Ergebnis wäre es damit auch nicht mehr angemessen, von einem „Parteiverbot durch die Hintertür“ zu sprechen, da sich die Konsequenzen aus der mangelnden Verfassungstreue direkt gegen den Kandidaten und nicht auch gegen die ihn tragende Partei richten würden.

78 Vgl. *Elena Bruckner*, OB-Wahl in Ludwigshafen: Paul klagt weiter – Wie stehen seine Chancen?, in: Rheinpfalz vom 14. Oktober 2025, https://www.rheinpfalz.de/politik_artikel,-ob-wahl-l-in-ludwigshafen-paul-klagt-weiter-wie-stehen-seine-chancen-_arid,5822116.html (Abruf am 31. Oktober 2025).

Mit 16 im Gemeinderat – Jugendvertretung nach den Kommunalwahlen 2024 in Baden-Württemberg und Bewertung der Absenkung der Altersgrenze für das passive Wahlrecht

Carina Winkels und Kira Renée Kurz*

„Mein Ziel ist es, die Jugend besser auf kommunaler Ebene zu repräsentieren.“¹ So begründete *Enrico Schächtel*, damals 17 Jahre alt, seine Kandidatur für den Rastatter Gemeinderat. Und auch andere 16- und 17-jährige Kandidaten verwiesen darauf, dass sie antreten, um die Interessen junger Menschen in der Kommunalpolitik zu vertreten: *Emilia Schneider* wollte in Ulm „die Stimme junger Leute im stadt-politischen Diskurs sichtbar machen“². *Aili Jiang* (Weinheim-Sulzbach) ist „einfach wichtig [...], dass junge Menschen gehört und vertreten werden im Gemeinderat“³. *Jannik Weiß* in Mutlangen „möchte der Jugend im Gemeinderat ein Sprachrohr bieten“⁴. Und *Merdan Cakir* in Winnenden „will die Zukunft der Jugendlichen mitgestalten“⁵. Die Entscheidung, sich auf Kommunalebene zur Wahl zu stellen, wurde wiederholt sehr klar mit dem Wunsch nach einer besseren politischen Vertretung junger Menschen begründet. Die Kandidatur dieser jungen Menschen zur baden-württembergischen Kommunalwahl 2024 ermöglichte eine 2023 beschlossene Absenkung der Altersgrenze für das passive Wahlrecht auf das vollendete sechzehnte Lebensjahr.

Bisher hat sich die Forschung zur deskriptiven Jugendrepräsentation in Parlamenten vornehmlich auf die nationale Ebene⁶ und vereinzelt in föderalen Staaten auf subnationale Parlamente⁷ konzentriert. Untersuchungen der lokalen Politik sind selten. Eine Ausnahme

* Wir bedanken uns herzlich bei *Angelika Barth* und *Florian Heinz* von der Landeszentrale für politische Bildung (LpB) Baden-Württemberg für die Zusammenarbeit und das Zurverfügungstellen der Daten.

1 Zitiert in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, *Mit 16 oder 17 Jahren in den Gemeinderat? Die jüngsten Kandidierenden von Baden-Württemberg* (Teil 2), (2024b, Mai 17).

2 Ebenda.

3 Zitiert in: dies., *Mit 16 oder 17 Jahren in den Gemeinderat? Die jüngsten Kandidierenden von Baden-Württemberg* (Teil 1), (2024a, Mai 13).

4 Ebenda.

5 Ebenda.

6 Siehe z.B. Inter Parliamentary Union, *Youth participation in national parliaments*, Genf 2021; *Devin K. Joshi*, *The representation of younger age cohorts in Asian parliaments: Do electoral systems make a difference?*, in: *Representation*, 49. Jg. (2013), H. 1, S. 1 – 16; *Kira Renée Kurz / Felix Eitensperger*, *Exploring the conditions for youth representation: A qualitative comparative analysis of party parliamentary groups*, in: *European Political Science*, 23. Jg. (2024), H. 3, S. 349 – 397; *Daniel Stockemer / Aksel Sundström*, *Youth without representation: The Absence of young adults in parliaments, cabinets, and candidacies*, Ann Arbor 2022.

7 Siehe z.B. *Brit Anlar*, *Time, money, and support: Exploring young adult representation in state legislatures*, in: *Electoral Studies*, 91. Jg. (2024), Article 102845, <https://doi.org/10.1016/j.electst.2024.102845>.

bildet hierbei der Beitrag von *Josefina Sipinen* u.a.⁸, in dem die Autorinnen am Beispiel von Finnland vergleichen, ob es junge Kandidaten bei kommunalen oder bei nationalen Wahlen leichter haben. Der vorliegende Beitrag soll zu dieser begonnenen Erweiterung auf die lokale Ebene beitragen.

Baden-Württemberg ist bisher das einzige deutsche Bundesland, das die Altersgrenze für das passive Wahlrecht auf das vollendete sechzehnte Lebensjahr und damit auf unterhalb der Volljährigkeitsgrenze abgesenkt hat. Aber auch international handelt es sich bei der am 23. März 2023 beschlossenen Wahlrechtsreform um ein Novum. Das Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften trat in wesentlichen Teilen am 1. August 2023 in Kraft, wobei die Absenkung der Altersgrenze erstmals bei den Kommunalwahlen 2024 zum Tragen kam.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden erstens differenziert beschrieben werden, wie junge Menschen nach den Kommunalwahlen 2024 in baden-württembergischen Gemeinderäten vertreten sind und inwiefern sich hier die gleichen Muster zeigen wie in nationalen und regionalen Parlamenten. Und zweitens soll auf Basis dieser Befunde die Reform zur Absenkung der Altersgrenze auf 16 Jahre bewertet werden.

1. Die Reform: auch international ein Novum

Das Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften, das am 23. März 2023 mit den Stimmen von Grünen, SPD sowie CDU und gegen die Stimmen von AfD und FDP beschlossen wurde, stellt sowohl national als auch international ein Novum dar: Es senkt die Altersgrenze für das passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg auf das vollendete sechzehnte Lebensjahr und damit auf unterhalb der Volljährigkeitsgrenze. Bisherige Wahlaltersabsenkungen auf 16 Jahre (Vote16-Policies) bezogen sich alle auf das aktive Wahlrecht. Sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Parlament wurde das Gesetz kontrovers diskutiert.

Während der Debatte sprachen sich viele Jugendverbände für die Absenkung der Altersgrenze aus, um die Jugendbeteiligung auf kommunaler Ebene zu stärken, unter anderem der Landesjugendring, die Landesvereinigung Kulturelle Jugendbeteiligung und der Dachverband der Jugendgemeinderäte. Doch auch andere kommunalpolitische Akteure wie zum Beispiel der Landesfrauenrat, der Beamtenbund Tarifunion oder die Liga der Freien Wohlfahrtspflege befürworteten grundsätzlich die Absenkung. Debattiert wurden jedoch verschiedene rechtliche Bedenken, und der Anwaltsverband ebenso wie der Landesverband der Freien Wähler blieben kritisch.⁹ Unter anderem ging es um die Tatsache, dass 16- und 17-Jährige nach bürgerlichem Recht noch nicht voll geschäftsfähige Personen sind und dies Einschränkungen bei der Mandatsausübung nach sich zieht. So ist für Minderjährige beispielsweise die Mitgliedschaft in den Verwaltungsräten der Sparkassen

8 Vgl. *Josefina Sipinen* / *Jana Belschner* / *Brit Anlar*, Age gaps in political representation: Comparing local and national elections, in: *Electoral Studies*, 88. Jg. (2024), Article 102763, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2024.102763>.

9 Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und anderer Vorschriften, 17. Wahlperiode 2023.

ausgeschlossen.¹⁰ Diese einschränkenden Regelungen gelten jedoch maximal für die ersten zwei Jahre der fünfjährigen Wahlperiode, denn mit Vollendung des 18. Lebensjahres bestehen keine Unterschiede mehr zu einem bereits zum Zeitpunkt der Wahl volljährigen Gemeinderatsmitglied.

Betrachtet man diese Reform aus theoretischer Perspektive, ist zu erwarten, dass mit ihr die Repräsentation der jüngsten, aber auch der nächstjüngeren Alterskohorte in den jeweiligen Parlamenten verbessert wird.¹¹ *Mona Lena Krook* und *Mary K. Nugent*¹² gehen davon aus, dass die Absenkung von Altersgrenzen sowohl sofortige als auch längerfristige Mobilisierungseffekte ausübt, da sich die Überlegungen potenzieller Kandidaten, in welchem Alter sie sich das erste Mal für ein Amt aufstellen lassen, verschieben. Gleichzeitig legen die Befunde von *Josefina Sipilinen* u.a.¹³ nahe, dass es für junge Bewerber auf lokaler Ebene schwieriger ist, gewählt zu werden, als bei nationalen Wahlen. Die Autorinnen zeigen, dass dieser Effekt in Finnland auf „age affinity effects“ innerhalb der Wählerschaft beruht, also einer Präferenz für Kandidierende aus der eigenen Altersgruppe. Zudem fände solch eine auf dem Alter beruhende Heuristik bei lokalen Wahlen eher Anwendung als bei nationalen Wahlen, bei denen das Programm der Parteien bekannter ist.¹⁴ Das demografische Übergewicht älterer Menschen innerhalb der Bevölkerung führe zu einem Nachteil für jüngere Kandidaten bei lokalen Wahlen.¹⁵ Auch in Deutschland bevorzugen es junge Menschen, politisch von jungen Menschen repräsentiert zu werden und ältere Bürger präferieren ältere Repräsentanten.¹⁶ Menschen höheren Alters stellen jedoch einen deutlich größeren Teil der Wählerschaft als Menschen unter 30 Jahren, so dass ihre Präferenzen stärker ins Gewicht fallen. Die Absenkung der Altersgrenze könnte diesem Ungleichgewicht entgegenwirken, das sich durch den demographischen Wandel und die damit verbundene gesellschaftliche Alterung weiter verstärkt.

2. Kontext, Datengrundlage und methodisches Vorgehen

In Baden-Württemberg beträgt die Amtszeit eines Gemeinderats fünf Jahre; das Gremium tritt mindestens einmal im Monat zusammen. Die Größe der Gemeinderäte ergibt sich aus der Größe der jeweiligen Kommune. In kleinen Kommunen mit bis zu 1.000 Einwohnern besteht der Gemeinderat aus acht Personen, in Städten mit einer Bevölkerung von mehr als 400.000 Einwohnern aus 60. Das Mandat des Gemeinderatsmitglieds wird ehrenamtlich ausgeübt, wobei der zeitliche Aufwand mit steigender Gemeindegröße zunimmt. In Großstädten entspricht dieser nach Aussagen von Mandatsträgern fast einer

10 Vgl. *Gerd Armbruster*, Passives Wahlrecht ab 16, Aufhebung von Altersgrenzen, Einführung der Stichwahl und einiges mehr. Die Kommunalwahlrechtsnovelle 2023 – Teil 1, in: *Verwaltungsblätter Baden-Württemberg*, 44. Jg. (2023), H. 9, S. 353 – 359.

11 Vgl. *Mona Lena Krook* / *Mary K. Nugent*, Not too young to run? Age requirements and young people in elected office, in: *Intergenerational Justice Review*, 4. Jg. (2018), H. 2, S. 60 – 67.

12 Vgl. ebenda, S. 60.

13 Vgl. *Josefina Sipilinen* / *Jana Belschner* / *Brit Anlar*, a.a.O. (Fn. 8).

14 Vgl. ebenda, S. 3.

15 Vgl. ebenda, S. 1.

16 Vgl. *Kira Renée Kurz* / *Constantin L. Wurthmann* / *Martin Gross*, The influence of age on citizens' preferences for age-related descriptive representation, in: *Politics and Governance*, 13. Jg. (2024), Article 9251, <https://doi.org/10.17645/pag.9251>.

Tabelle 1: Abdeckung der Umfrage unter baden-württembergischen Kommunen nach Kommunengröße

Größe der Kommune (nach Einwohnerzahl)	Gemeinden in BW	Erhoben	Abdeckung (in Prozent)
<1.000	71	12	17
1.000 bis 5.000	492	143	29
5.001 bis 10.000	275	108	39
10.001 bis 20.000	156	75	48
20.001 bis 50.000	81	63	78
50.001 bis 100.000	17	17	100
>100.000	9	9	100

Quelle: Eigene Darstellung.

50-Prozent-Stelle. Gemeinderatsmitglieder erhalten in der Regel eine Aufwandsentschädigung. In den großen Städten beträgt diese aktuell zwischen 900 (Heidelberg) und 1.900 Euro (Stuttgart, Grundbetrag ohne Mobilitätsbetrag und Sitzungsgeld).

Das Problem der schlechten Verfügbarkeit politikwissenschaftlich relevanter Daten auf kommunaler Ebene ist gut dokumentiert.¹⁷ Auch für die Altersstruktur der Gemeinde- und Stadträte gibt es keine offiziellen Daten, die über eine kurze Pressemitteilung hinausgehen. Der Fachbereich Jugend und Politik der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg hat sich daher für eine eigenständige Datenerhebung entschieden. Diese erfolgte vom 26. September bis 18. November 2024 mit Hilfe einer Online-Umfrage unter den Kommunen, an der Gemeinderatsmitglieder unter 30 Jahren selbst teilnehmen konnten. Durch eine telefonische Nachbearbeitung wurde gewährleistet, dass in allen Landkreisen mindestens 30 Prozent der Kommunen an der Befragung teilnahmen. Dieses Kriterium ist für alle Landkreise außer dem Kreis Breisgau-Hochschwarzwald erfüllt. Insgesamt wurden 840 Fragebögen begonnen, die Abschlussquote lag bei 61 Prozent. Ausgewertet wurden 557 Fragebögen (teilweise Auswertung abgebrochener Umfragen). Zumeist wurden diese von Verwaltungsmitarbeitern der Gemeinden ausgefüllt.

Der resultierende Datensatz umfasst 427 der 1.101 baden-württembergischen Kommunen, was einer Abdeckung von 38,78 Prozent entspricht. Es zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede in Bezug auf die Größe der Kommunen: Während die Erhebung nur 17 Prozent der Kommunen unter 1.000 Einwohnern abdeckt, liegt für Städte ab 50.001 Einwohnern eine Vollerhebung vor (siehe Tabelle 1).

Im Rahmen dieser Analyse gelten die Mitglieder von Stadt- und Gemeinderäten als jung, wenn sie zum Zeitpunkt der Wahl unter 30 Jahre alt waren. In der Forschung zu Jugendrepräsentation, die von einem starken Fokus auf nationale Parlamente geprägt ist, wurden als obere Grenze bisher sowohl 30 als auch 35 und 40 Jahre verwendet.¹⁸ Wir haben uns für 30 Jahre entschieden, da dies zum einen näher an der Jugenddefinition des

17 Vgl. *Klaudia Wegschaidler / Martin Gross / Sophia Schmid*, Studying politics at the local level in Germany: A tale of missing data, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 16. Jg. (2023), H. 4, S. 753 – 768.

18 Vgl. *Inter Parliamentary Union*, a.a.O. (Fn. 6); *Devin K. Joshi*, a.a.O. (Fn. 6); *Kira Renée Kurz / Felix Eттensperger*, a.a.O. (Fn. 6); *Daniel Stockemer / Aksel Sundström*, a.a.O. (Fn. 6).

Sozialgesetzbuches von 27 Jahren liegt¹⁹; und zum anderen, weil der 30. Geburtstag in der Gesellschaft immer noch oft als Wendepunkt gilt und häufig mit Lebensabschnitten wie Heirat oder Elternschaft in Verbindung gebracht wird. Dabei ist zweierlei zu beachten: (1) Eine Alterserhebung zum Zeitpunkt der Wahl führt zu einer tendenziellen Überschätzung des Anteils junger Menschen, da dies der Zeitpunkt ist, an dem ein Parlament am jüngsten ist.²⁰ (2) Nur das Geburtsjahr und nicht der Geburtsmonat wurde erhoben, so dass zum Beispiel der Jahrgang 2006 für die Altersauswertung zufällig auf die Kategorien unter 18 und über 18 aufgeteilt wurde.

In den 427 erfassten Gemeinden gibt es 636 Gemeinderatsmitglieder unter 30 Jahren, wobei in 114 davon niemand aus dieser Altersgruppe vertreten ist. Zu 433 jungen Gemeinde- und Stadträten aus 273 Kommunen liegen zudem weitere Informationen wie jugendpolitisches Engagement vor. Diese Informationen stammen zur Hälfte von den jungen Ratsmitgliedern selbst, die den an sie gerichteten Fragebogen ausgefüllt haben.

Die Datenauswertung erfolgt rein deskriptiv und konzentriert sich auf partei- und listenbezogene Unterschiede sowie die Geschlechterverteilung. Zusätzlich wird ein explorativer Blick auf den schulischen und beruflichen Hintergrund junger Mandatsträger sowie auf deren Wege in die Politik geworfen. Eine detaillierte und differenzierte Auswertung ist aufgrund der niedrigen Fallzahlen der vorliegenden Daten nicht möglich.

3. Deskriptive Jugendrepräsentation nach den Kommunalwahlen 2024

Nach der beschlossenen Absenkung der Altersgrenze machten bei den Wahlen 2024 ungeachtet möglicher Mehrfachkandidaturen für Kreistag, Gemeinderat und Ortschaftsrat 678 Minderjährige von ihrem passiven Wahlrecht Gebrauch. Damit stellten 16- und 17-Jährige „jeweils weniger als 1 % aller Kandidaturen“²¹. Während in die Kreistage schließlich keine unter 18-Jährigen gewählt wurden, erlangten bei den Gemeinderatswahlen „59 Minderjährige in 56 Gemeinden einen Sitz; in die Ortschaftsräte schafften es 25 Minderjährige“²². Damit ist nur ein kleiner Teil der Gemeinderäte minderjährig, nämlich ungefähr 0,3 Prozent. Wir haben 37 von ihnen und somit 62,7 Prozent dieser Altersgruppe in unserer Erhebung erfasst. Die Altersgruppe der 18- bis 21-Jährigen umfasst 69 Personen; 127 Personen sind zwischen 22 und 25 Jahre alt. Die größte Gruppe bilden die 26- bis 30-Jährigen mit 200 Personen. Innerhalb der jungen Altersgruppe gilt also: je jünger, desto weniger.

Interessanterweise zeigten sich Unterschiede in Bezug auf die Kommunengröße: In allen Räten der neun großen Städte (>100.000 Einwohner) waren mindestens drei junge Mandatsträger vertreten. Bei den kleineren Kommunen jedoch gab es viele Gemeinderäte ohne eine einzige Person unter 30. Bei den Kommunen mit 1.000 bis 5.000 Einwohnern

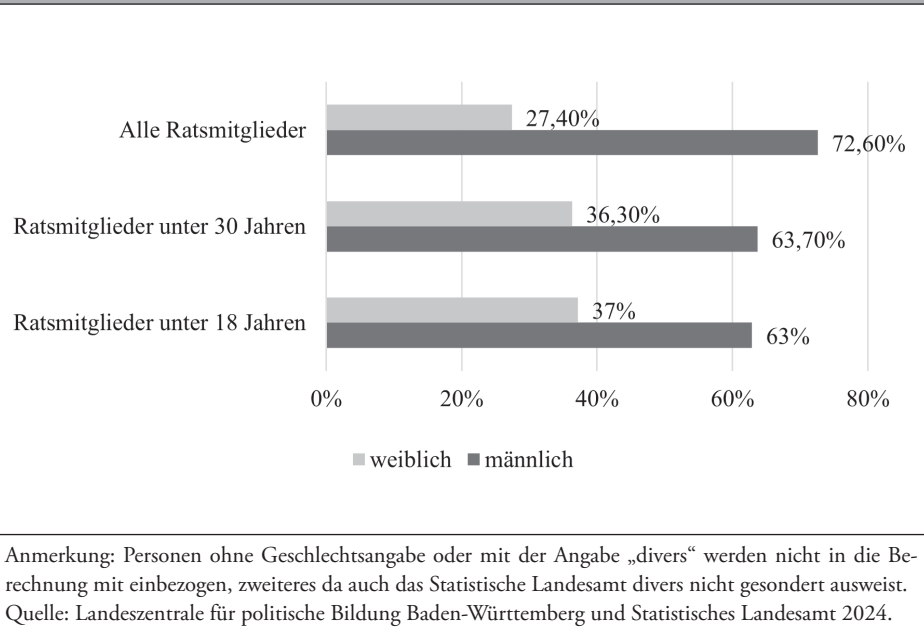
19 Siehe Sozialgesetzbuch, Aches Buch, Kinder- und Jugendhilfe, in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 3. April 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 107) geändert worden ist, § 7 Begriffsbestimmungen.

20 Vgl. *Aksel Sundström / Daniel Stockemer*, Conceptualizing, measuring, and explaining youths' relative absence in legislatures, in: *PS: Political Science & Politics*, 54. Jg. (2021), H. 2, S. 195 – 201.

21 Statistisches Landesamt BW, Ergebnisse der Kommunalwahlen 2024 in Baden-Württemberg liegen vor, in: Pressemitteilung Nr. 296, Fellbach 2024.

22 Ebenda.

Abbildung 1: Geschlechterverteilung von Ratsmitgliedern unter 18 (N=35) und unter 30 Jahren (N=433) in 427 baden-württembergischen Kommunen und für alle Gemeinderäte in Baden-Württemberg, jeweils nach den Kommunalwahlen 2024



betraf dies 55 von 143 befragten Gemeinden (38,5 Prozent), in der nächstgrößeren Kategorie (5.001 bis 10.000) 27 von 108 (25,0 Prozent), bei den Kleinstädten (20.001 bis 50.000) jedoch nur noch acht von 63 (12,7 Prozent) und bei den etwas größeren Städten (50.001 bis 100.000) eine von 17 (5,9 Prozent). Jugendrepräsentation auf lokaler Ebene scheint also von der Gemeindegröße beeinflusst zu werden. Das liegt zum einem daran, dass die Größe des Gemeinderates von der Einwohnergröße abhängt und in Räten mit weniger Sitzen die Wahrscheinlichkeit für unter 30-jährige Gemeinderäte geringer ist. Zum anderen spiegelt dies die Bevölkerungsstruktur wider, wobei in Deutschland urbane Gebiete jünger sind als ländlichere.²³ Zusätzlich könnten jedoch auch strukturelle Unterschiede eine Rolle spielen, beispielsweise kommunale Beteiligungsstrukturen (etwa Jugendgemeinderäte) oder die Präsenz von Jugendorganisationen der Parteien.

Hinsichtlich der Geschlechterverteilung (siehe Abbildung 1) ist folgendes festzustellen: 62,82 Prozent der Gemeinderatsmitglieder unter 30 Jahren in unserem Datensatz sind männlich, 35,79 Prozent weiblich, 0,23 Prozent wurden als divers angegeben, und bei 1,15 Prozent ist das Geschlecht unbekannt. Diese Verteilung ist über die verschiedenen jungen Altersgruppen hinweg stabil. So sind von den 37 unter 18-Jährigen 22 männlich, 13 weiblich, und bei zwei Personen wurde die Angabe divers bzw. keine Angabe zum Geschlecht gemacht.

Vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg liegen die Geschlechteranteile für alle Gemeinderäte des Landes vor. Für einen prozentualen Vergleich wurden die Kategori-

23 Siehe Statistisches Bundesamt, Ältere Menschen in Stadt und Land, Wiesbaden 2024.

en „divers“ und „keine Angabe“ nicht miteinbezogen. Demnach beträgt der Frauenanteil bei den unter 30-Jährigen 36,3 gegenüber 27,4 Prozent unter allen Ratsmitgliedern. Der Frauenanteil bei den unter 30-Jährigen ist in unserer Stichprobe also deutlich höher als der Gesamtanteil. Dieser Befund deckt sich mit Forschungsergebnissen für nationale Parlamente, in denen das Geschlechterverhältnis in jüngeren Alterskohorten ebenfalls häufig ausgeglichener ist als in älteren.²⁴ Dennoch bleibt das Muster weiblicher Unterrepräsentation bestehen. Zudem lassen sich innerhalb der jungen Altersgruppen keine großen Unterschiede feststellen, es scheint sich also nicht um einen linearen Trend im Sinne von „je jünger, desto ausgeglichener“ zu handeln.

Für die Erhebung der Partei- beziehungsweise Listenzugehörigkeit der jungen Gemeinderäte wurden verschiedene Listen gruppiert: Grüne, Junge und Lokale. Bei diesen handelt es sich um Freie Wählervereinigungen, die auf kommunaler Ebene kandidieren und voneinander unabhängig sind. Unter „Grüne“ wurden alle Listen zusammengefasst, die sich als Freie Grüne Liste oder beispielsweise als Liste für Mensch und Umwelt bezeichnet haben. Unter „Junge“ Listen fallen alle, die sich selbst als jung bezeichnen (zum Beispiel Junges Freiburg). Alle anderen Listen wurden als „Lokale“ aufgeführt, da sie sich nicht übergeordnet zusammenfassen ließen. Abbildung 2 zeigt die Anzahl nach Listen-/Parteizugehörigkeit.

Die meisten der jungen Ratsmitglieder unter 30 Jahren (N=433) wurden über die Listen der Freien Wähler (89) gewählt, gefolgt von Lokalen Listen (84), CDU (82) und Bündnis 90/Die Grünen (73). Setzt man diese Zahlen in Bezug zu den Gesamtwahlergebnissen, so ergibt sich für die Parteien, bei denen eine klare Zuordnung möglich ist, folgendes Bild: Die CDU erhielt 23,8 Prozent der gleichwertigen Stimmen²⁵, stellte aber nur 18,9 Prozent der jungen Ratsmitglieder. Junge Menschen sind unter CDU-Gemeinderätinnen und Gemeinderäten also unterproportional vertreten. Die SPD erhielt 11,8 Prozent der gleichwertigen Stimmen, stellt aber 12,2 Prozent der jungen Politiker. Auch bei den Grünen ist der Anteil überproportional: 10,3 Prozent der Stimmen, aber 16,8 Prozent der jungen Gemeinderäte. Ein annähernd proportionales Verhältnis ergibt sich für Die Linke, ein leicht unterproportionales für die FDP. Die AfD hat nicht nur absolut, sondern auch relativ gesehen wenige junge Menschen in ihren Reihen: Sie erhielt zwar 4,2 Prozent der Stimmen, stellt jedoch nur 0,7 Prozent der jungen Ratsmitglieder.

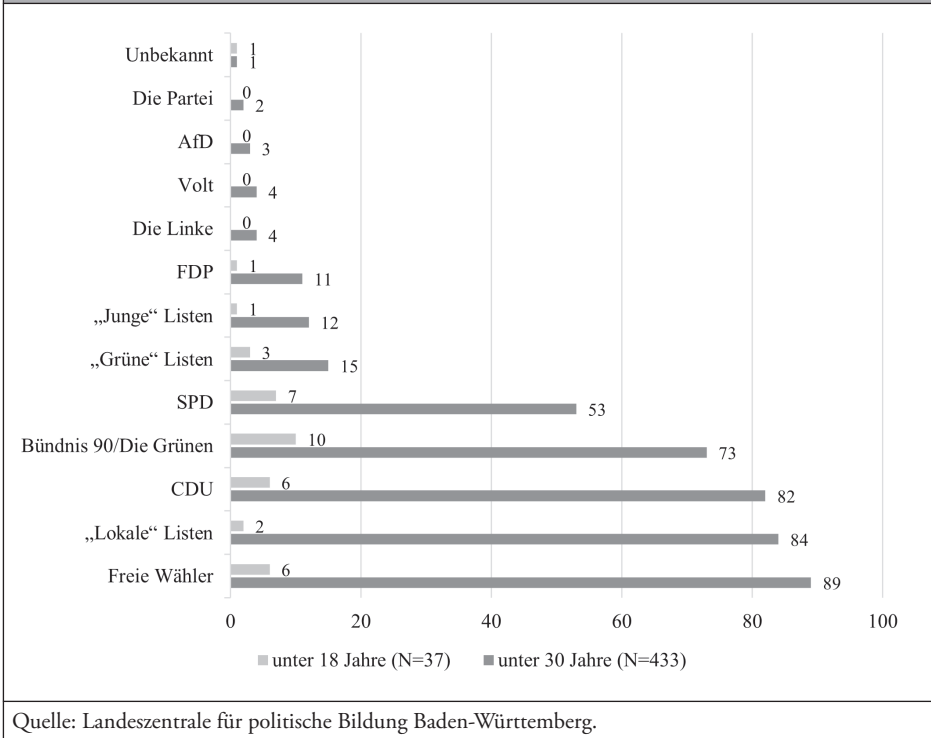
Mit Blick auf gewählte 16- und 17-Jährige fällt auf, dass deren Anzahl bei den Grünen mit zehn Personen am höchsten ist, gefolgt von sieben Personen bei der SPD und jeweils sechs bei der CDU und den Freien Wählern.

Insgesamt decken sich die Muster unter- und überproportionaler Repräsentation in den großen Parteien sowie die relativ hohe Anzahl 16- und 17-Jähriger in den Reihen der Grünen und der SPD mit Befunden zu Jugendrepräsentation auf nationaler Ebene. Diese konnten für verschiedene Länder zeigen, dass sich eine progressive Parteideologie

24 Vgl. *Josefina Erikson / Cecilia Josefsson*, Equal playing field? On the intersection between gender and being young in the Swedish Parliament, in: *Politics, Groups, and Identities*, 9. Jg. (2021), H. 1, S. 81 – 100; *Daniel Stockemer / Aksel Sundström*, Women's representation across different generations: A longitudinal analysis of the European Parliament, in: *Journal of Common Market Studies*, 57. Jg. (2019), H. 4, S. 823 – 837.

25 Um die Ergebnisse der Gemeinden bzw. Wahlkreise vergleichbar zu machen, werden sogenannte gleichwertige Stimmen berechnet. Hierfür wird auf Gemeinde- oder Wahlkreisebene die Zahl der gültigen Stimmen durch die Zahl der jeweils zu wählenden Kandidatinnen und Kandidaten dividiert.

Abbildung 2: Anzahl junger Ratsmitglieder (unter 18 und unter 30 Jahren) nach Partei- bzw. Listenzugehörigkeit nach den Kommunalwahlen 2024



in listenbasierten Wahlsystemen positiv auf den Anteil junger Mandatsträgerinnen und Mandatsträger auswirkt.²⁶

Hinsichtlich der Daten zum beruflichen und schulischen Hintergrund junger Gemeinderäte sowie zu ihren Wegen in die Politik ist zu betonen, dass unsere Betrachtungen als explorativ zu verstehen sind, da die Datengrundlage nicht repräsentativ ist und einschlägige Informationen nur für diejenigen Gemeinderatsmitglieder vorliegen, die den Fragebogen selbst ausgefüllt haben.

Offenkundig sind Alter und Schulbesuch beziehungsweise Berufstätigkeit nicht unabhängig voneinander: Je älter eine Person ist, desto eher ist sie berufstätig. Daher erfolgt die Betrachtung aufgeschlüsselt nach den bereits verwendeten Altersgruppen. Bei den unter 18-Jährigen geht die Mehrheit (73 Prozent) zur Schule. In der Altersgruppe der 18- bis 21-Jährigen sind die Schülerinnen und Schüler mit 14 Prozent die zweitgrößte Gruppe. Unter den Schülern besucht die Mehrheit das Gymnasium, wobei hier beachtet werden muss, dass nur bei knapp der Hälfte die Schulart bekannt ist. Eine Ausbildung absolvieren elf Prozent der unter 18-Jährigen und neun Prozent der 18- bis 21-Jährigen. In der Altersgruppe der 18- bis 21-Jährigen dominieren die Studierenden mit 54 Prozent, wobei auch hier bereits 13 Prozent berufstätig sind. In der nächstälteren Gruppe der 22-

²⁶ Vgl. Daniel Stockemer / Aksel Sundström, a.a.O. (Fn. 6); Kira Renée Kurz / Felix Ettensperger, a.a.O. (Fn. 6).

bis 25-Jährigen sind die Berufstätigen mit 48 Prozent gegenüber den Studierenden mit 44 Prozent bereits knapp in der Überzahl. Bei den Gemeinderatsmitgliedern über 26 Jahre ist mit 80 Prozent der Großteil berufstätig. Nur 13 Prozent dieser Altersgruppe studieren (noch). Der hohe Anteil Studierender unter den jungen Abgeordneten (sowie der Gymnasiasten unter den Schülern) spiegelt eine auf anderen Ebenen häufig beschriebene Entwicklung wider: die zunehmende deskriptive Unterrepräsentation der herkömmlichen Arbeiterklasse. So verfügten während der 20. Wahlperiode des Bundestags nur 13,3 Prozent der Abgeordneten nicht über einen (Fach)Hochschulabschluss.²⁷ Der Anteil der Auszubildenden bei jungen Gemeinderatsmitgliedern liegt nochmals tiefer (elf Prozent bei den unter 18-Jährigen, neun Prozent bei 18- bis 21-Jährigen). Die überwiegende Mehrheit der (Nachwuchs-)Politiker ist also auch auf kommunaler Ebene akademisch gebildet.

Von mindestens 313 der jungen Mandatsträger wissen wir, dass sie vor der Kandidatur ehrenamtlich aktiv waren, zum Teil sogar mehrere Ehrenämter ausgeübt haben. Am häufigsten ist hierbei eine Tätigkeit im Verein (229 Nennungen), was sicherlich mit der Niedrigschwelligkeit solcher Mitgliedschaften zu tun hat. Zudem könnten hier auch Missverständnisse vorliegen, so dass eine Vereinstätigkeit angegeben wurde, ohne dass tatsächlich ein Ehrenamt ausgeübt wurde (zum Beispiel Fußballspielen im Verein). 87 Personen waren zuvor bereits in einer Partei oder deren Jugendorganisation aktiv gewesen, und immerhin 56 junge Gemeinderatsmitglieder gehörten vorher einem Jugendgemeinderat an (wobei acht ihr Mandat weiterhin ausüben). Dies unterstreicht die zentrale Rolle von Instrumenten der Jugendbeteiligung, um Menschen langfristig für politische Ämter zu gewinnen. Dies gilt insbesondere für die Altersgruppe der 16- und 17-Jährigen: Hier waren mehr Personen zuvor in Jugendgemeinderäten als in Parteien aktiv.

4. Bewertung der Reform zur Absenkung der Altersgrenze und Ausblick

Nach der 2023 beschlossenen Absenkung der Altersgrenze für das passive Wahlrecht auf unterhalb der Volljährigkeit betrat Baden-Württemberg mit den Kommunalwahlen im Jahr 2024 politisches Neuland. Viele Fragen waren noch offen: Wie sollte man umgehen mit der Unmöglichkeit, diese Ratsmitglieder in den Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen zu platzieren? Wie steht es um die Aufsichtspflicht bei Klausurtagungen, und kann man die minderjährigen Ratsmitglieder bei terminlichen Überschneidungen von der Schule freustellen? Knapp ein Jahr nach der Wahl scheinen sich in den betreffenden Gemeinden tragfähige und pragmatische Lösungen gefunden zu haben. Das von Reformgegnern prophezeite Chaos blieb aus.

Und trotz der in der öffentlichen Debatte immer wieder geäußerten Kritik gegenüber minderjährigen Ratsmitgliedern machten über 600 16- und 17-Jährige von ihrem passiven Wahlrecht Gebrauch. Für viele von ihnen war die Entscheidung für eine Kandidatur eng verbunden mit dem Wunsch nach einer besseren Vertretung von Jugendinteressen in der kommunalen Politik. Mandate in Ortschafts- und Gemeinderäten erlangten schließlich 84 Minderjährige; 16- und 17-jährige Ratsmitglieder bleiben also weiterhin die Ausnahme.

27 Vgl. Deutscher Bundestag, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Kapitel 3.9 Schul- und Hochschulbildung (Stand: 31. März 2022), https://www.bundestag.de/resource/blob/272942/Kapitel_03_09_Schul-_und_Hochschulbildung-pdf.pdf (Abruf am 17. Februar 2026), S. 6.

Trotzdem hat die abgesenkte Altersgrenze aus unserer Sicht eine große symbolische Wirkung. Politik wird nicht mehr als die alleinige Einflussosphäre von Erwachsenen definiert. Neuere Arbeiten haben zudem gezeigt, dass deskriptive Jugendrepräsentation und junge Kandidatinnen und Kandidaten das Potenzial haben, die Wahlbeteiligung unter jungen Menschen positiv zu beeinflussen²⁸, so dass Reformen der Rahmenbedingungen einen indirekten, jedoch nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die politische Partizipation junger Menschen haben können. Mit Blick auf Jugendbeteiligung auf kommunaler Ebene und das von vielen Jugendlichen beschriebene Gefühl, die Politik würde ihnen nur wenig zuhören²⁹, ist die Absenkung des passiven Wahlalters also klar zu begrüßen. Zwar bestehen zum jetzigen Stand in anderen Bundesländern soweit ersichtlich noch keine ähnlichen Vorhaben; sollten diese jedoch angestrebt werden, wird es bis dahin belastbare Erfahrungswerte aus über 50 baden-württembergischen Kommunen geben.

Um mehr junge Menschen für ein kommunalpolitisches Amt zu begeistern, braucht es aber auch strukturelle Reformen. Im Interview mit einer Vertreterin einer „Jungen Liste“ wurden insbesondere hohe bürokratische Anforderungen genannt, die es schwer machen, Menschen aus nicht-akademischen Kontexten einzubinden. Auch in den hier präsentierten Daten zeigt sich unter den Schülern ein Gymnasialüberhang, und es finden sich mehr Studierende als Auszubildende. Da sich außerdem Befunde aus Analysen der nationalen Ebene bestätigten, dass progressivere Parteien mit höherer Wahrscheinlichkeit über junge Abgeordnete verfügen und sich auch die bekannte Korrelation zwischen dem Frauen- und Jugendanteil in Parlamentsfraktionen³⁰ wieder zeigte, empfiehlt es sich, Alter und Geschlecht zukünftig auch auf kommunaler Ebene stärker gemeinsam zu beleuchten und insbesondere parteispezifische Dynamiken zu analysieren. Grundlage für solche Untersuchungen könnten bereits existierende Publikationen an dieser Schnittstelle auf der nationalen Ebene³¹ oder zur Selektion von Kandidatinnen auf lokaler Ebene³² sein.

- 28 Vgl. *Michael J. Pomante / Scot Schraufnagel*, Candidate age and youth voter turnout, in: *American Politics Research*, 43. Jg. (2015), H. 3, S. 479 – 503; *Davide Angelucci / Luca Carrieri / Marco Improta*, ‘No participation without representation’: The impact of descriptive and substantive representation on the age-related turnout gap, in: *Political Studies*, 73. Jg. (2024), H. 1, S. 126 – 148; *Bruno Castanho Silva*, No votes for old men: Leaders’ age and youth turnout in comparative perspective, in: *European Journal of Political Research*, 64. Jg. (2025), H. 1, S. 276 – 295; *Kamila Kolodziejczyk*, Breaking the cycle of political alienation: The impact of youth representation on democratic engagement, Cham 2025.
- 29 Vgl. *Marc Calmbach / Bodo B. Flaig / Rusanna Gaber / Tim Gensheimer / Heide Möller-Slawinski / Christoph Schleier / Naima Wisniewski*, Wie ticken Jugendliche? 2024: Lebenswelten von Jugendlichen im Alter von 14 bis 17 Jahren in Deutschland, Bonn 2024.
- 30 Vgl. *Kira Renée Kurz / Felix Ettensperger*, Introducing a new dataset: Age representation in parliaments on the party-level, in: *Statistics, Politics and Policy*, 14. Jg. (2023), H. 3, S. 357 – 374.
- 31 Siehe z.B. *Jana Belschner*, Youth advantage versus gender penalty: Selecting and electing young candidates, in: *Political Research Quarterly*, 76. Jg. (2023), H. 1, S. 90 – 106; *Josefina Erikson / Cecilia Josefsson*, a.a.O. (Fn. 24); *Devin K. Joshi / Malliga Och*, Early birds, short tenures, and the double squeeze: How gender and age intersect with parliamentary representation, in: *Politics, Groups, and Identities*, 9. Jg. (2021), H. 3, S. 629 – 645.
- 32 Siehe z.B. *Florian Ruf*, Does Non-quota strategy matter? A comparative study on candidate selection and women’s representation at the local level in Germany, in: *Politics & Gender*, 17. Jg. (2021), H. 1, S. 74 – 103.

Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“: Blaupause für den Weg aus der Krise der parlamentarischen Demokratie?

Hannah Lüsgen, Frederik von Harbou und Michael Opielka

Kaum eine Zeitdiagnose ist so weit verbreitet wie diejenige, die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung befinde sich in einer tiefen Krise.¹ Dahinter liege ein gestörtes Vertrauensverhältnis von Regierenden und Regierten, das sich auch an Polarisierungen bei Themen wie Migration, Pandemiebekämpfung, Klimaschutz oder Energiewende ablesen lasse, bei denen sich der Streit von den Parlamenten auf die Straße verlagere. Viele Bürger² scheinen sich trotz des allgemeinen und gleichen Wahlrechts nicht mehr von der Mehrzahl der als elitär wahrgenommenen, in den Bundestag gewählten Berufspolitiker repräsentiert zu fühlen. Eine hieraus resultierende Politikverdrossenheit wird nicht zuletzt für den Aufstieg des Rechtspopulismus in Deutschland verantwortlich gemacht.³

Vor diesem Hintergrund werden Rufe nach Reformen lauter. Während Plebiszite als Alternative angesichts des Aufstiegs populistischer Kräfte und Erfahrungen wie dem Brexit-Referendum von 2016 von vielen skeptisch betrachtet werden, findet die Idee, die parlamentarische Parteiendemokratie um ausgeloste Bürgerräte zu ergänzen, vermehrt Anklang⁴, auch wenn sie umstritten bleibt.⁵ 2023 hat der Deutsche Bundestag erstmals selbst einen Bürgerrat eingesetzt, nämlich zum Thema „Ernährung im Wandel“. Inwiefern dieser angesichts der selbst gesteckten Ziele, aber auch darüber hinaus zur Bewältigung der Repräsentationskrise als Erfolgsmodell betrachtet werden kann, ist Gegenstand dieses Beitrags. Es handelt sich dabei um eine im Schwerpunkt sozialwissenschaftliche Analyse auf Grundlage eigens geführter Interviews sowie der Untersuchung weiterer Dokumente. Für die verfassungsrechtliche Bewertung wird auf den 2024 hier erschienenen Beitrag von *Matthias Friehe* verwiesen.⁶

1. Die Krise der Demokratie als Krise des Parlamentarismus

Die empirische Evidenz für einen weltweiten Rückgang demokratischer Strukturen ist deutlich, wobei heute nicht nur weniger Staaten demokratisch, sondern auch Demokrati-

1 Vgl. *Philipp Lepenies*, *Souveräne Entscheidungen*, Berlin 2025; *Herfried Münkler*, *Die Zukunft der Demokratie*, Wien 2022; *Adam Przeworski*, *Krisen der Demokratie*, Berlin 2020; *Veith Selk*, *Demokratiedämmerung*, Berlin 2023.

2 In diesem Beitrag wird den Richtlinien dieser Zeitschrift gemäß der sprachlichen Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet, alle Geschlechter sind dabei mitgemeint.

3 Hierzu *Lukas Kübler* / *Claus Leggewie* / *Patrizia Nanz*, *Demokratische Innovation durch Bürgerräte*, in: *APuZ*, 71. Jg. (2021), H. 26/27, S. 47 – 53.

4 Vgl. allein für diese Zeitschrift: *Frank Decker*, *Bürgerräte – Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt?*, in: *ZParl*, 52. Jg. (2021), H. 1, S. 125 – 140; *Matthias Friehe*, *Neben-Parlament Bürgerrat?*, in: *ZParl*, 55. Jg. (2024), H. 2, S. 263 – 281.

5 So äußert *Christoph Degenhart*, *Alle Macht den Räten?*, *NJW-aktuell* 2024/15, nicht nur verfassungsrechtliche Bedenken, sondern sieht auch die Gefahr einer „staatlich orchestrierten Meinungsbildung“.

6 Siehe *Matthias Friehe*, a.a.O. (Fn. 4).

en in der Regel weniger demokratisch und autokratisch oder diktatorisch regierte Staaten noch autokratischer bzw. diktatorischer verfasst sind als noch vor zehn Jahren.⁷ Dabei bescheinigte der britische Politikwissenschaftler und Soziologe *Colin Crouch* bereits 2000 in einem begriffsprägenden Text „Coping with Post-Democracy“⁸ der westlichen Demokratie einen „schlechten Gesundheitszustand“. Er warnte davor, dass unter der Dominanz einer neoliberalen Logik demokratische Wahlen und Institutionen zur bloßen Fassade würden, hinter der eine Wirtschaftselite die eigentlichen politischen Entscheidungen treffen. Entsprechend wurde auch der – unter anderem von der damaligen Bundeskanzlerin *Angela Merkel* im Kontext der Eurorettung verwendete – Begriff der „Alternativlosigkeit“, der ein Primat ökonomischer Sachzwänge gegenüber demokratischen Handlungsspielräumen behauptet, schon damals als Vehikel der „Politikverdrossenheit“ eingeordnet.⁹

Heute erscheinen, wie auch *Crouch* selbst beschreibt¹⁰, die Probleme der Demokratie vielfältiger und tiefgreifender als jene Kritik am Neoliberalismus. Dabei setzt der Angriff xenophober Rechtspopulisten auf demokratische Strukturen häufig gerade an der von *Crouch* einst ähnlich formulierten Elitenkritik an. Die Herrschaft von Medienmogulen, Rohstoff-Oligarchen oder Tech-Milliardären verstärkt aber selbst zugleich eben jene Tendenzen. Verdeckte Interventionen feindlicher, autoritär regierter Staaten, aber auch eine Melange von Abstiegsängsten und Gleichgültigkeit in der eigenen Bevölkerung bedrohen Demokratien zudem von außen wie von innen.¹¹

Neben der Rechtsstaatlichkeit ist es vor allem der Parlamentarismus, der von autoritären Kräften als Element liberaler Demokratien fundamental infrage gestellt wird. Ein Beispiel ist die Flut von Dekreten („executive orders“), mit denen *Donald Trump* bereits in den ersten Tagen seiner zweiten Präsidentschaft 2025 das politische System der USA flutete, wobei ihr Geltungsstatus gegenüber Bundesgesetzen häufig unklar ist.¹² Doch Beispiele für eine fragwürdige Einschränkung der Legislative zu Gunsten der Exekutive lassen sich auch in Europa finden. In Frankreich war etwa während der zweiten Präsidentschaft von *Emmanuel Macron* zu beobachten, dass die Regierung von *Élisabeth Borne* im März 2023 die politisch und gesellschaftlich umstrittene Erhöhung des Renteneintrittsalters aus Furcht vor einer Abstimmungsniederlage kurzerhand unter Umgehen der Nationalversammlung (durch Berufung auf Art. 49.3 der französischen Verfassung) durchsetzte.¹³ Zu denken ist zudem an die in Deutschland vielfach ausgerufenen „Stunde der Exekutive“ während der COVID-19-Pandemie, was in Teilen der Öffentlichkeit zum Eindruck weit-

7 Siehe Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2024, <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu> (Abruf am 10. Juni 2025).

8 *Colin Crouch*, Coping with Post-Democracy, Fabian Society, Pamphlets, Band 598, Michigan 2000.

9 So die Begründung der Jury, „alternativlos“ zum „Unwort“ des Jahres 2010 zu wählen, vgl. Unwort des Jahres ist „alternativlos2“, in: Zeit online vom 18. Januar 2011, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2011-01/unwort-2010-alternativlos> (Abruf am 10. Juni 2025).

10 Vgl. *Colin Crouch*, Postdemokratie revisited, Berlin 2021.

11 Vgl. *Herfried Münkler*, a.a.O. (Fn. 1).

12 Vgl. *Kim Lane Scheppele*, Trumps Gegenverfassung, in: Verfassungsblog vom 21. Februar 2025, <https://verfassungsblog.de/trumps-gegenverfassung/> (Abruf am 10. Juni 2025). Dies erinnert an die Verhältnisanalyse von „Normenstaat“ und „Maßnahmenstaat“ bei *Ernst Fraenkel*, Der Doppelstaat, 3. Auflage, Hamburg 2012.

13 Vgl. *Tim Wibl*, Die Renten- als Demokratiedebatte, in: Verfassungsblog vom 17. April 2023, <https://verfassungsblog.de/die-renten-als-demokratiedebatte/> (Abruf am 10. Juni 2025).

gehender Irrelevanz von Bundestag und -rat führte. Allerdings kamen nüchterne rechts- und politikwissenschaftliche Untersuchungen zu anderen Befunden.¹⁴

Auch wenn die Beteiligung an der Bundestagswahl 2025 mit rund 82,5 Prozent auf einem Höchststand seit der deutschen Wiedervereinigung lag¹⁵, sollte hieraus nicht geschlossen werden, dass es um die deutsche Demokratie gut bestellt sei. Ohnehin geht aus der vergleichenden Forschung hervor, dass weder von einer hohen Wahlbeteiligung automatisch auf große Systemzufriedenheit geschlossen werden kann noch umgekehrt geringe Teilnahmeraten gleichzusetzen sind mit Unzufriedenheit.

Besorgniserregend ist aber, dass in repräsentativen Umfragen zuletzt nur 22 (Körper-Stiftung) bzw. 31 Prozent (Deutschland-Monitor) der Befragten Vertrauen in den Bundestag als Institution bekundeten.¹⁶ Ein möglicher Erklärungsansatz liegt in der mangelnden Anwesenheit von Bevölkerungsgruppen im Parlament – so haben etwa weniger als fünf Prozent der Abgeordneten des 21. Deutschen Bundestags eine Arbeiterbiografie (gegenüber mehr als 40 Prozent in der Gesamtbevölkerung).¹⁷ Auch sind Bundestagsabgeordnete „etwas älter, männlicher, deutlich besser gebildet und weisen viel seltener eine Migrationsgeschichte auf als die Gesamtbevölkerung“¹⁸. Zudem ist im Zeitvergleich festzustellen, dass „die Breite ihrer beruflichen Vorerfahrungen zu Gunsten von vor dem Mandatsantritt ausgeübten politiknahen Beschäftigungsverhältnissen ab[nimmt]. Diese nicht neue Entwicklung nährt den landläufigen Eindruck einer abgeschotteten, bürgerfernen ‚politischen Klasse‘. Zwar kann aus einer fehlenden oder schrumpfenden Präsenz (‚deskriptive Repräsentation‘) von Berufsgruppen, wie zum Beispiel Arbeitern oder Landwirten, nicht unmittelbar auf Verwerfungen in den Politikergebnissen (‚substantielle Repräsentation‘) geschlossen werden. Dies wäre erst der Fall, wenn diese Berufsgruppen bei den Abgeord-

- 14 Vgl. zum Beispiel *Jens Kersten / Stephan Rixen*, Parlamente in der Pandemie: Anlass für Verfassungspessimismus?, in: ZParl, 52. Jg. (2021), H. 4, S. 895 – 912; *Anastasia Pyschny*, Wie widerstandsfähig ist der Deutsche Bundestag? Reaktionen des Parlamentes auf die Finanz- und die Corona-Krise, in: ZParl, 52. Jg. (2021), H. 4, S. 725 – 741.
- 15 Vgl. Die Bundestagswahlleiterin, Bundestagswahl 2025: Endgültiges Ergebnis, Pressemitteilung Nr. 29/25 vom 14. März 2025, https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2025/29_25_endgueltiges-ergebnis.html (Abruf am 10. Juni 2025).
- 16 Die Umfrage der Körper-Stiftung wurde von policy matters vom 19. Juni bis 6. Juli 2024 unter 1.068 Personen durchgeführt. 22 Prozent gaben an, großes oder sehr großes Vertrauen in den Bundestag zu haben; siehe Körper-Stiftung, Demokratie in der Krise 2025, <https://koerber-stiftung.de/projekte/demokratie-in-der-krise-umfrage-2024/#s41892> (Abruf am 10. Juni 2025). Die Haupterhebung für den Deutschland-Monitor 2025 wurde von forsa vom 23. April bis zum 30. Mai 2025 unter 4.005 Personen durchgeführt. 31 Prozent bekundeten eher oder großes Vertrauen in den Bundestag; siehe *Helene Franke / Jörg Hebenstreit / Everhard Holtmann / Tobias Jaeck / Reinhard Pollak / Marion Reiser / Matthias Sand / Pierre Zissel*, Deutschland-Monitor '25. Gesellschaftliche und politische Einstellungen Themenschwerpunkt: Wie veränderungsbereit ist Deutschland?, Berlin u.a. 2026, <https://deutschland-monitor.info/fileadmin/Reports/Deutschland-Monitor-2025-Hauptbericht.pdf> (Abruf am 18. März 2026).
- 17 Die Zahlen stammen von *Lea Elsässer*. Als Arbeiter gilt hier, wer fünf Jahre oder mehr in einem Beruf gearbeitet hat, der keinen akademischen Abschluss erfordert (dazu zählen auch Erzieher und Altenpfleger). Vgl. *Florian Weber*, Ungleichgewicht im Bundestag: Wo ist hier die Arbeiterklasse?, in: FR vom 24. März 2025, <https://www.fr.de/politik/leichgewicht-im-bundestag-wo-ist-hier-die-arbeiterklasse-93645392.html> (Abruf am 10. Juni 2025).
- 18 *Anastasia Pyschny / Alexander Kühne*, Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages in der 21. Wahlperiode, in: ZParl, 57. Jg. (2026), H. 1, S. 25 – 42, S. 41.

neten kein Gehör fänden“¹⁹, ihre Interessen folglich nicht im Parlament vertreten wären. Damit ist nicht gesagt, dass soziale Proportionalität unwichtig ist: Sie darf als ein wichtiger Faktor gelten für das „Gefühl“, also den subjektiven Eindruck, vertreten zu werden²⁰, also für das „Repräsentationsempfinden“²¹. Insofern lässt sich die Krise der Demokratie wesentlich als Krise des Parlamentarismus und vor allem als Krise der Parlamentarismusperzeption verstehen.

2. Partizipation, Deliberation und Anerkennung

Für den Ausweg aus dieser Krise wird häufig eine verstärkte Beteiligung von Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen gefordert. Dabei übersieht die pauschale Forderung nach „Partizipation“, dass diese in der parlamentarischen Demokratie bereits grundsätzlich über die Teilnahmemöglichkeit an Wahlen gewährleistet wird. Treffender wäre folglich die Forderung nach alternativen oder ergänzenden Formen der Beteiligung, wobei die naheliegende zunächst die unmittelbare Beteiligung durch Plebiszite wäre. Eine baldige Einführung von Volksbegehren oder Volksentscheiden auf Bundesebene erscheint jedoch derzeit unwahrscheinlich. Dies liegt zum einen daran, dass das Grundgesetz, obwohl es in Art. 20 Abs. 2 neben „Wahlen“ auch „Abstimmungen“ zur Ausübung der Volkssouveränität erwähnt, nur in Sonderfällen Referenden vorsieht, nämlich zur Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29 GG) sowie zur Ablösung des Grundgesetzes durch eine neue Verfassung (Art. 146 GG). Zum anderen deuten historische Erfahrungen der Weimarer Republik, aber auch aktuelle Beispiele wie das Brexit-Votum von 2016 auf ein in Zeiten des aufsteigenden Populismus gesunkenes Vertrauen der Eliten in die Entscheidungskompetenz des eigenen Volks. Insofern mag es nicht verwundern, dass die Forderung nach Referenden auf Bundesebene seit den 1980er Jahren im politischen Spektrum von der Partei Die Grünen²² zur AfD²³ gewandert ist.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich folglich auf Möglichkeiten konsultativ-deliberativer Demokratie. Das Modell deliberativer Demokratie basiert auf öffentlichen Diskursen, rationalem Austausch und der Idee der Gemeinwohlorientierung.²⁴ Im Gegensatz zur aggregativen Demokratie, bei der politische Entscheidungen hauptsächlich durch die Summe individueller Präferenzen (Aggregation) bestimmt werden und die primär auf Wahlen und Mehrheitsentscheidungen setzt, betont es den argumentativen Diskurs als

19 Ebenda.

20 Dazu bereits *Hilke Rebenstorff / Bernhard Weßels*, Wie wünschen sich die Wähler ihre Abgeordneten? Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage zum Problem der sozialen Repräsentativität des Deutschen Bundestages, in: ZParl, 20. Jg. (1989), H. 3, S. 408 – 424.

21 So *Werner J. Patzelt*, Mängel in der Responsivität oder Störungen in der Kommunikation? Deutschlands Repräsentationslücke und die AfD, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 4, S. 885 – 895, S. 885 ff.

22 Vgl. den Gesetzentwurf vom 24. Oktober 1983, Gesetz zur Durchführung einer konsultativen Volksbefragung zur Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen (Pershing II, Cruise Missile) in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drs. 10/519.

23 Vgl. die Forderung nach „Volksabstimmungen nach Schweizer Vorbild“ im Grundsatzprogramm der AfD 2016, S. 9.

24 Vgl. *Carole Pateman*, Participation and Democratic Theory, Cambridge 1970.

zentrales Element demokratischer Willensbildung und ist dem Ideal der konsensualen Entscheidungsfindung verpflichtet.²⁵

Als konkrete Ausprägung deliberativer Demokratie sollen sich in Bürgerräten ausgeloste Bürger mit einem spezifischen politischen Thema auseinandersetzen und auf Grundlage fundierter Informationen und moderierter Diskussionen konsensorientierte Empfehlungen entwickeln. Bürgerräte sollen dabei Verhandlungsprozesse fördern und gelten als bürgernahes Instrument, mit dem wachsendem Vertrauensverlust in politische Institutionen begegnet werden kann.

Doch wieso sollten neue Formate der Partizipation und Deliberation der demokratischen Vertrauenskrise entgegenwirken können? Eine Antwort kann man in *Axel Honneths* Anerkennungstheorie finden.²⁶ Anerkennung ist in dieser an *Georg Wilhelm Friedrich Hegel* und *George Herbert Mead* anschließenden Perspektive essentiell, um menschliche Identität, ein positives Selbstbild sowie Gefühle der Zugehörigkeit und des eigenen Wertes zu entwickeln. Respekt und soziale Wertschätzung als Anerkennungsformen sind dabei eng mit dem Konzept liberaler Demokratie verknüpft: Schließlich soll jeder Bürger diese Anerkennungsformen aufgrund der speziellen und allgemeinen Gleichheitsverbürgungen (für Deutschland gemäß Art. 3 GG) gegenüber staatlichem Handeln (also im *status negativus* und *positivus*)²⁷ und, über die Wahlgleichheit (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG), durch seine Rechte zur Mitgestaltung des Staates (also im *status activus*)²⁸ genießen. Auch Forderungen nach einem „sozialen Bürgerstaat“, der deliberative Beteiligung als zentrales Element gesellschaftlicher Integration begreift, weisen in eine ähnliche Richtung.²⁹

Im Moment der Partizipation manifestiert sich die staatliche Anerkennung Einzelner: insofern ihre Stimme, ihre Meinung zählt und als für die Gestaltung des künftigen Zusammenlebens relevant gewürdigt wird. Dies gilt bereits für klassische Formen der Bürgerbeteiligung über allgemeine Wahlen, wird aber in (sachlich und personell) engerem Kontext, wie etwa Bürgerräten, konkreter erfahrbar.

3. Idee und Geschichte des Bürgerrates

In Deutschland geht das Verfahren des Bürgerrates auf die in den 1970er Jahren entwickelte „Planungszelle“ nach *Peter C. Dienel* zurück³⁰ – ein Format, das zur Verbesserung politischer Entscheidungen durch Bürgerbeteiligung beitragen sollte. Die ausgelosten Teilnehmer einer Planungszelle sollten Empfehlungen zu einer konkreten politischen Fragestellung erarbeiten und in einem Gutachten an die Politik festhalten. Nach dem Konzept besteht keine Verpflichtung zur Umsetzung im Politikprozess, jedoch wird angenommen, dass politische Entscheidungen mit einer höheren Akzeptanz verbunden sind, wenn sie

25 Vgl. *Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main 1992.

26 Siehe *Axel Honneth*, Anerkennung. Eine europäische Ideengeschichte, Berlin 2018; *ders.*, Kampf um Anerkennung, Frankfurt am Main 1992.

27 Vgl. zur Statuslehre: *Georg Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg 1892, S. 76 ff.

28 Vgl. ebenda.

29 Vgl. *Michael Opielka*, Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons, Wiesbaden 2006; *ders.*, Welche Zukunft hat der Sozialstaat? Eine Prognose, Berlin / Freiburg 2017.

30 Siehe *Peter Dienel*, Die Planungszelle. Der Bürger als Chance, Wiesbaden 2002.

auf Grundlage von Bürgerempfehlungen beschlossen werden. Zentral sei, dass diese Empfehlungen auf den Alltags- und Berufserfahrungen der Teilnehmer beruhten und der Politik somit eine lebensnahe Perspektive auf das vorgegebene Thema aufzeigten.³¹

Seither haben sich die Strukturen des Formats geändert und anstatt Planungszelle hat sich der Begriff des Bürgerrates etabliert. Im Mittelpunkt steht aber weiterhin das konsultative, am Dialog orientierte Teilnahmeverfahren.³² Die auf reiner Zufallsauswahl basierende Auslosung wurde durch Elemente repräsentativer Zusammensetzung und damit der Quotenauswahl ergänzt. Damit soll einer mangelnden Repräsentativität bestimmter Bevölkerungsgruppen soll somit entgegengewirkt werden. Die Anzahl der Teilnehmer, die bei der Planungszelle auf 25 Personen beschränkt war, wurde auf Bürgerräte mit über 100 Teilnehmern ausgeweitet. Darüber hinaus wurde die strikte Begrenzung der Dauer der Planungszelle von vier Tagen zugunsten mehrerer Termine in möglicher hybrider Ausgestaltung aufgelöst.³³ Zudem ist das Themenfeld zur Durchführung von Bürgerräten pluraler geworden, so dass nunmehr neben Infrastrukturplanungen über eine Vielfalt von Themen wie allgemeine Zukunftsfragen, Verfassungsfragen, Klimapolitik und Verbraucherschutz in Bürgerräten debattiert wird³⁴, neuerdings auch zu einst als zu komplex geltenden Themen wie einer gerechten Steuerpolitik.³⁵

Ein Blick über die deutschen Grenzen zeigt die internationale Verbreitung von Bürgerräten, die aber mit Ausnahme Irlands eher punktuell ist. So gab es etwa in British Columbia (2004), Ontario (2006) und den Niederlanden (2006) jeweils einmalige Bürgerräte zur Reform des Wahlrechts. In Frankreich (2019/2020) und Großbritannien (2020) konstituierten sich Bürgerräte zum Thema Klimaschutz.³⁶ In Irland hingegen hat sich die Idee inzwischen institutionell manifestiert. In Reaktion auf die Wirtschaftskrise von 2008, die nach Ansicht einer Mehrheit der irischen Bevölkerung von etablierten Parteien zu verantworten war, sollte die Gesellschaft stärker an politischer Willensbildung beteiligt werden.³⁷ Der Verfassungskonvent von 2012 bis 2014 sowie die Citizen Assembly, die seit 2014 als kontinuierliche Bürgerratsstruktur angesehen werden kann, haben seitdem mehrere Empfehlungen erarbeitet, die mittels darauf folgender Volksentscheide Verfassungsänderungen erwirkten und nachhaltige Richtungsentscheidungen bedeuteten.³⁸ So wurde die gleichgeschlechtliche Ehe zugelassen und das Recht auf Abtreibung festgeschrieben. Auch hat die Regierung auf Empfehlung der Citizen Assembly 2019 einen „Notstand

31 Vgl. *Patrizia Nanz / Miriam Fritsche*, Handbuch Beteiligung: Gestaltungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, Bonn 2024, S. 72 f.

32 Vgl. *Manuela Glaab*, Partizipative Politikberatung, in: *Svenja Falk / dies. / Andrea Römmele / Henrik Schober / Martin Thunert* (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2019, S. 99 – 112, S. 100; *Lisa Strohmeyer*, Soziale Nachhaltigkeit und Partizipation, Hamburg 2025.

33 Vgl. *Patrizia Nanz / Miriam Fritsche*, a.a.O. (Fn. 31), S. 73.

34 Vgl. *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 4), S. 136.

35 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., Steuern und Finanzen – was ist gerecht, <https://www.buergerrat.de/aktuelles/steuern-und-finanzen-was-ist-gerecht/> (Abruf am 10. Juni 2025).

36 Vgl. *Wolfgang Merkel / Filip Milačić / Andreas Schäfer*, Bürgerräte – Neue Wege zur Demokratisierung der Demokratie, in: Demokratie und Menschenrechte, Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2021, S. 12.

37 Vgl. *Ralf Sotscheck*, Bürgerräte in Irland – Ein Gremium für heikle Themen, in: taz vom 21. Februar 2021, <https://taz.de/Buergerraete-in-Irland/!5749939/> (Abruf am 10. Juni 2025).

38 Vgl. *Wolfgang Merkel / Filip Milačić / Andreas Schäfer*, a.a.O. (Fn. 36), S. 12.

für Klima und Artenvielfalt“ ausgerufen sowie einen „Aktionsplan zum Klimawandel“ initiiert.³⁹

Auch in Deutschland wurden bereits diverse Bürgerräte mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten auf kommunaler sowie auf Landesebene eingesetzt, etwa in Duisburg 2023 zur Transformation zur Wasserstoffstadt⁴⁰ oder in Thüringen 2021 zur Bewältigung der Corona-Pandemie⁴¹. Auf Bundesebene wurden vor dem Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ (2023) lediglich zwei Bürgerräte durchgeführt, nämlich zur Demokratie selbst (2019) sowie zur Außenpolitik (2021).⁴² Dabei wurde der Erprobung des neuen Beteiligungsformats als unterstützendes Instrument im parlamentarischen Entscheidungsprozess mindestens ebenso viel Bedeutung beigemessen wie den aus den Bürgerräten resultierenden Empfehlungen zur Beantwortung konkreter Sachfragen.⁴³

Beim 2019 durchgeführten „Bürgerrat Demokratie“ sollten 163 zufällig ausgeloste Teilnehmer Empfehlungen zur Stärkung der Demokratie erarbeiten und dabei aufzeigen, wie die parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch Elemente der Bürgerbeteiligung ergänzt werden sollte.⁴⁴ Danach wurde eine weitere Erprobung empfohlen und resultierte schließlich im Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“. Dieser wurde vom Ältestenrat des Deutschen Bundestages unter der Schirmherrschaft des damaligen Bundestagspräsidenten *Wolfgang Schäuble* im Januar 2021 einberufen.⁴⁵ Die thematische Ausrichtung des Bürgerrates auf die Außenpolitik, eine klassische Domäne der Exekutive, erschwerte im Nachgang die Bearbeitung der Empfehlungen im Bundestag.⁴⁶ Allerdings sollten die aus den Evaluationen gewonnenen Ergebnisse der ersten zwei Bürgerräte den Aufbau und Ablauf des dritten Bürgerrates wesentlich strukturieren. Diese bildeten insofern einen selbst entwickelten Maßstab, der im Fortgang dieses Beitrags auch an den untersuchten Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ angelegt wird.

Nach den Empfehlungen der ersten zwei Bürgerräte sollte zunächst die Themenwahl durch eine möglichst konkrete Fragestellung begrenzt sein und, gerade nach den Negativverfahren des zweiten Bürgerrates, einen Bezug zum alltäglichen Leben der beteiligten

39 Vgl. *Ralf Sotscheck*, a.a.O. (Fn. 37).

40 Siehe IDPF, Bürger*innengutachten zur Gestaltung der Wasserstoff-(Haupt)Stadt Duisburg, Wuppertal 2024, https://idpf.uni-wuppertal.de/fileadmin/idpf/BGA_Duisburg_Wasserstoff.pdf (Abruf am 10. Juni 2025)

41 Siehe BürgerForum, Bürgergutachten mit Vorschlägen des Thüringer BürgerForums Covid-19 an die Landesregierung zur Bewältigung der Corona-Pandemie, https://thueringen.de/fileadmin/user_upload/TSK/Themen/Buergergutachten_V2-2_bf.pdf (Abruf am 10. Juni 2025).

42 Ausgangspunkt für den ersten Bürgerrat waren die Überlegungen der Großen Koalition, die 2018 eine Kommission einsetzen wollte, die wiederum Vorschläge erarbeiten sollte, wie die parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch Elemente der Bürgerbeteiligung ergänzt werden könne. Die Einsetzung der Kommission erfolgte nicht, stattdessen wurde das Thema an den „Bürgerrat Demokratie“ übergeben, der vom Verein Mehr Demokratie e.V. und der Schöpflin Stiftung durchgeführt wurde. Der zweite Bürgerrat wurde vom Ältestenrat des Deutschen Bundestags unter der Schirmherrschaft des damaligen Bundestagspräsidenten *Wolfgang Schäuble* beschlossen.

43 Siehe Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen – Begleitgruppe, Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt – Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Berlin 2021, S. 3.

44 Vgl. *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 4), S. 131.

45 Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., „Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt“ – in 5 Minuten erklärt, <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/fuenf-minuten-info-buergerrat-deutschlands-rolle.pdf> (Abruf am 10. Juni 2025), S. 4.

46 Vgl. *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 4), S. 133.

Bürger aufweisen, um eine niedrighschwellige Teilnahme zu ermöglichen. Weiterhin sollte berücksichtigt werden, dass das Thema nicht mehrere Politikfelder betrifft, um so auch an den parlamentarischen Prozess (unter anderem die Ausschussarbeit) anschlussfähig zu sein.⁴⁷ Die Wirksamkeit der Empfehlungen sei nicht zuletzt wichtig, um den hohen Ressourcenaufwand für die Implementierung von Bürgerräten zu rechtfertigen.⁴⁸ Um die Legitimität der Empfehlungen des Bürgerrates zu erhöhen, sollte die mehrstufige Zufallsauswahl durch Kriterien der Repräsentativität der Teilnehmer erweitert werden, die einen Querschnitt der Bevölkerung bilden sollten.⁴⁹

Die Wissensvermittlung im Bürgerrat durch externe Experten sollte sich durch eine sachliche und differenzierte Informationsweitergabe auszeichnen und zudem durch leichte Sprache vermittelbar sein. Des Weiteren wurde angeraten, den Bürgerrat hybrid mit einer Kombination von Präsenz- und Online-Terminen durchzuführen. Durch regelmäßiges Feedback seitens der Teilnehmer und externe Evaluationsdienstleister sollten zudem eine Qualitätssicherung und Weiterentwicklung erfolgen. Es sollte ferner eine Organisationseinheit zur internen Verwaltung gebildet werden, um als Schnittstelle zwischen Politik, Dienstleistern und Teilnehmern zu fungieren, aber auch die Rahmenbedingungen bezüglich Konzeptualisierung, Finanzierung und Ausschreibungen zu definieren.⁵⁰

4. Bürgerrat „Ernährung im Wandel“

4.1. Aufbau und Ablauf

Im September 2023 wurde der erste Bürgerrat, der direkt vom Deutschen Bundestag eingesetzt wurde, zum Thema „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ eingesetzt.⁵¹ Der Bürgerrat sollte in einem Zeitraum von vier Monaten, der drei Präsenzwochenenden sowie sechs Online-Termine beinhaltete, Handlungsempfehlungen für die Politik erarbeiten.⁵² Diese sollten Antworten auf die Frage geben, welche Maßnahmen der Staat für eine gesunde und nachhaltige Ernährungsweise der Bevölkerung ergreifen sollte und welche Angelegenheiten Bürgern ohne Ordnungsrahmen zur Eigenverantwortung zu belassen wären.⁵³ Ziel des Bürgerrates war es, neben der Erarbeitung von Empfehlungen für die Politik und dem Aufzeigen einer lebensnahen Perspektive auf das vorgegebene Thema das deliberative und partizipative Instrument auf Bundesebene weiter zu erproben.⁵⁴

47 Vgl. Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen – Begleitgruppe, a.a.O. (Fn. 43), S. 19.

48 Vgl. Frank Decker, Bürgerräte – ein Weg aus der Repräsentationskrise?, in: Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte 5/2021, <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/buergerraete-ein-weg-aus-der-repraesentationskrise-3196/> (Abruf am 10. Juni 2025).

49 Vgl. Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen – Begleitgruppe, a.a.O. (Fn. 43), S. 20.

50 Vgl. ebenda, S. 20 ff.

51 BT-Drs. 20/10300, S. 15.

52 Einsetzungsbeschluss BT-Drs. 20/6709, S. 3.

53 BT-Drs. 20/10300, S. 8.

54 Siehe Mehr Demokratie e.V. u.a., Detailkonzept Bürgerrat Ernährung im Wandel, 7. Juli 2023, https://www.bundestag.de/resource/blob/962458/82110a553e03221c9ccl18a70671c2c4/23_07_07_entwurf_detailkonzept.pdf (Abruf am 10. Juni 2025), S. 5.

Als Rahmenbedingungen wurden im Einsetzungsbeschluss des Bundestages sechs Leitfragen definiert, an denen sich die Arbeit des Bürgerrats orientieren sollte, die den Teilnehmern jedoch genügend Gestaltungsspielraum belassen sollten, um eigene Schwerpunkte zu setzen.⁵⁵ Die Repräsentativität der 160 Teilnehmer in Bezug auf die Merkmale Alter, Geschlecht, höchster Bildungsabschluss, Größe des Wohnsitzorts, Heimatbundesland und Ernährungsgewohnheiten sollte durch eine mehrstufige quotierte Zufallsauswahl garantiert werden.⁵⁶ Zu Beginn wurden dafür knapp 20.000 Personen über die Melderegister aus deutschlandweit 82 ausgelosten Gemeinden angeschrieben. Nach einer Interessensbekundung von 2.220 Personen wurden mithilfe eines Algorithmus 1.000 mögliche Bürgerräte mit 160 Teilnehmern hinsichtlich der oben beschriebenen Merkmale zusammengestellt. Am 21. Juli 2023 wurde aus diesen dann schließlich von der damaligen Bundestagspräsidentin *Bärbel Bas* ein Bürgerrat ausgelost.⁵⁷ Während sämtlicher Sitzungstermine wurde der Bürgerrat von einem wissenschaftlichen Beirat begleitet.⁵⁸ Dieser unterstützte die beim Bundestag neu geschaffene Stabsstelle Bürgerräte bei der Auswahl von Experten für Fachvorträge und hatte zudem eine konsultative Funktion, um die Teilnehmer bei der Erarbeitung der Empfehlungen zu beraten.⁵⁹

Durchgeführt wurde der Bürgerrat von einer Reihe externer Dienstleister: dem Verein Mehr Demokratie e.V., dem Nexus Institut, dem Institut für Organisationskommunikation (Ifok) und dem Institut für Partizipatives Gestalten.⁶⁰ Die Evaluation erfolgte durch das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) der Universität Wuppertal gemeinsam mit dem Marktforschungsinstitut Verian.⁶¹ Die Stabsstelle Bürgerräte diente als Schnittstelle zwischen Politik, Dienstleistern, Wissenschaft und Teilnehmern. Zudem sollte durch mediale Berichterstattung die Sichtbarkeit des Bürgerrates über den politischen Betrieb hinaus erhöht werden.⁶² Im Rückblick scheint dies gelungen: Bis zum Februar 2024 hatten bereits über 3.000 schriftliche Berichte sowie zahlreiche Radio- und Fernsehbeiträge die Arbeit des Bürgerrates thematisiert.⁶³

55 BT-Drs. 20/6709, S. 1 f.

56 Vgl. *Roman Huber / Anne Dänner*, Das war der Bürgerrat Ernährung – Ein Bericht, in: *Demokratie! Magazin für Beteiligung und Demokratie* 1/2024, S. 6 f.

57 Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschüsse der 20. Wahlperiode (2021 - 2025), Bürgerrat Ernährung, https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse20/weitere_gremien/buergerraete/buergerrat_th1 (Abruf am 2. März 2026).

58 Vgl. *Roman Huber / Anne Dänner*, a.a.O. (Fn. 56), S. 10.

59 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., Bürgergutachten zu Ernährung übergeben, <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergergutachten-zu-ernaehrung-uebergeben/> (Abruf am 10. Juni 2025). Die Stabsstelle Bürgerräte wurde im Sommer 2025 von der Bundestagspräsidentin *Julia Klöckner* wieder aufgelöst, siehe Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., „Ein fatales Signal“, <https://www.buergerrat.de/aktuelles/ein-fatales-signal/> (Abruf am 2. März 2026).

60 Vgl. *Roman Huber / Anne Dänner*, a.a.O. (Fn. 56), S. 6.

61 Siehe IDPF, Evaluationsbericht zum Bürgerrat Ernährung veröffentlicht, Juni 2024, https://www.bundestag.de/resource/blob/1011230/240625_br_evaluationsbericht_langfassung.pdf. Der zweite Evaluationsbericht wurde für 2025 angekündigt (siehe *Elke Himmelsbach / Sophia McDonnell*, Evaluation des Bürgerrats „Ernährung im Wandel“, <https://www.veriangroup.com/de/case-studies/evaluation-des-buergerrats>, Abruf jeweils am 11. November 2025) und wurde zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Beitrags noch nicht von der Bundestagsverwaltung freigegeben.

62 Vgl. Mehr Demokratie e.V. u.a., a.a.O. (Fn. 54), S. 6.

63 Vgl. *Roman Huber / Anne Dänner*, a.a.O. (Fn. 56), S. 12.

Am 29. September 2023 wurde der Bürgerrat von der damaligen Bundestagspräsidentin *Bärbel Bas* feierlich eröffnet. Daneben waren fraktionsübergreifend Mitglieder des Bundestages anwesend. Nach der Einführung der Teilnehmer in das Themenfeld Ernährung gab es zur Vertiefung mehrere Fachvorträge, die mit dem Ziel verbunden waren, den Teilnehmern eine gemeinsame Wissens- und Informationsgrundlage zu vermitteln. Im darauffolgenden Austausch wurde in Kleingruppen über mögliche staatliche Ziele und Maßnahmen diskutiert.⁶⁴ Diese im weiteren Verlauf fortgeführte Arbeit in Kleingruppen sollte auch dazu beitragen, dem deliberativen Anspruch des Bürgerrates gerecht zu werden. Nach jeder Kleingruppensitzung kamen die Teilnehmer im Plenum zusammen, um sich gegenseitig über den Diskussionsstand zu informieren und die Ergebnisse miteinander zu verschränken.⁶⁵ Im Anschluss erfolgte eine Abstimmung, um über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Dadurch wurde die Arbeit des Bürgerrates sukzessive durch einzelne Themenschwerpunkte und Maßnahmenvorschläge konkretisiert.⁶⁶

Information und Deliberation im Bürgerrat wurden am zweiten Präsenzwochenende durch drei Exkursionen ergänzt: Auf einem Milchbauernhof, in einer Großkantine und einem Verteilungszentrum der Tafel e.V. sollten Praxiseindrücke gesammelt werden.⁶⁷ Weiterhin diskutierten an diesem Wochenende ca. 30 Teilnehmer mit Mitgliedern des Bundestages zur Gesetzeslage und Machbarkeit der bisher erarbeiteten Maßnahmen. Dazu kommentierten die Abgeordneten aus fachpolitischer Sicht die Zwischenergebnisse des Bürgerrates, gaben Feedback und stellten Rückfragen.⁶⁸

Am Sonntag des dritten und damit letzten Wochenendes, an dem der Bürgerrat in Präsenz tagte, wurden zunächst zwölf Empfehlungen per Abstimmung ausgewählt. In einer zweiten Abstimmung wurden diese Empfehlungen gewichtet, um diese zu priorisieren. Zudem gab es die Möglichkeit, Minderheitenpositionen zu formulieren.⁶⁹ Über diese wurde nicht abgestimmt, jedoch fanden sie Eingang in das Abschlussgutachten. Das endgültige Bürgergutachten mit den Empfehlungen wurde am 20. Februar 2024 an die damalige Bundestagspräsidentin und Vertreter aller Fraktionen in den Räumlichkeiten des Bundestages übergeben.⁷⁰

Folgende neun Empfehlungen waren vom Bürgerrat priorisiert worden: kostenfreies Mittagessen für alle Kinder (1.); verpflichtendes staatliches Lebensmittellabel zu Klima, Tierwohl und Gesundheit (2.); verpflichtende Weitergabe genießbarer Lebensmittel durch den Lebensmitteleinzelhandel (3.); transparente Darstellung der Lebensbedingungen und Herkunft von Tieren (4.); steuerliche Entlastung gesunder, umwelt- und klimafreundlicher, tierwohlförderlicher Lebensmittel (5.); Förderung gesunder Gemeinschaftsverpflegung in Krankenhäusern, Senioren- und Pflegeeinrichtungen (6.); Einführung einer Verbrauchsabgabe zur Förderung des Tierwohls (7.); Einführung einer Altersgrenze für den Erwerb von Energydrinks (8.); Personalaufwuchs für Lebensmittelkontrollen und Transparenzsteigerung der Ergebnisse (9.). Außerdem sprach sich der Bürgerrat für eine

64 BT-Drs. 20/10300, S. 15 ff.

65 Ebenda, S. 13.

66 Ebenda, S. 16 f.

67 Vgl. *Roman Huber / Anne Dänner*, a.a.O. (Fn. 56), S. 6 f.

68 BT-Drs. 20/10300, S. 17.

69 Ebenda, S. 20 ff.

70 Siehe Deutscher Bundestag, Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ überreicht sein Bürgergutachten, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw08-buergerrat-buergergutachten-989750> (Abruf am 10. Juni 2025).

übergeordnete Querschnittsempfehlung aus, die Bildung und Aufklärung als Fundament für alle Empfehlungen ansah.⁷¹

4.2. Empirische Untersuchung

Über eine qualitative Inhaltsanalyse von acht explorativen Leitfadeninterviews, die im Zeitraum von Anfang Juli 2024 bis Ende Juli 2024 geführt wurden, sowie einer ergänzenden Dokumentenanalyse, deren Ergebnisse im Folgenden dargestellt und diskutiert werden, sollten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, inwiefern der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ tatsächlich geeignet war, einen politischen Entscheidungsprozess partizipativ zu gestalten. Dies sollte die Beantwortung der Frage unterstützen, inwiefern dieser Bürgerrat eine Blaupause für zukünftige, institutionalisierte Bürgerräte auf Bundesebene bilden kann.⁷²

Bei den Interviewpartnern handelte es sich um eine Teilnehmerin des Bürgerrates, drei Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats, drei Bundestagsabgeordnete, die punktuell beim Bürgerrat anwesend waren, sowie ein Mitglied von Mehr Demokratie e.V., das Teil des Durchführungsteams war. Die Tatsache, dass nur ein Mitglied des Bürgerrates interviewt wurde, resultierte aus mangelnden Rückmeldungen auf Interviewanfragen anderer Teilnehmer.

Die Interviews zeigten, dass Organisation und Strukturierung des Bürgerrates mehrheitlich positiv wahrgenommen wurden. Dies kann man unter anderem, darauf zurückführen, dass der Bürgerrat mehrere Empfehlungen aus der Evaluation seines Vorgängers „Deutschlands Rolle in der Welt“ berücksichtigt hat. Zum einen wurde die Professionalität des Prozesses in Bezug auf die Organisation, Moderation und Evaluation durch externe Dienstleister gewährleistet, zum anderen wurde die angeratene hybride Ausgestaltung aus Präsenz- und Online-Terminen umgesetzt. Eine Balance zwischen Präsenz- und Online-Terminen sollte also auch für künftige Bürgerräte vorgesehen werden. Daneben erschien auch die Fortführung einer digitalen Plattform angemessen, denn die verwendete Plattform „Hostbase“ wurde als guter Informationsvermittlungs- und Kommunikationskanal wahrgenommen. Allerdings sollte eine technisch bessere Unterstützung bei Einweisung und Durchführung der Online-Sitzungen garantiert werden. Die neu geschaffene Stabsstelle Bürgerräte übernahm nach Ansicht der Interviewten die empfohlene Schnittstellenfunktion zwischen Teilnehmern, Dienstleistern und Politik.⁷³

Weniger beachtet wurden während der Diskussionen die vorgegebenen Leitfragen, so dass diese ihre Funktion, einen Rahmen abzustecken, eher nicht erfüllen konnten. Die Exkursionen wurden als positive Abwechslung und Ergänzung zum deliberativen Format des Bürgerrates wahrgenommen. Dabei zeigte sich, dass sie die Meinungsbildung der Teilnehmer maßgeblich beeinflussten, da durch die praktischen Einblicke Vorurteile

71 BT-Drs. 20/10300, S. 23, S. 37

72 *Hannah Lüsgen*, Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel: zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“: Blaupause für mehr gesellschaftliche Teilhabe oder Scheinpartizipation (unveröffentlichte Masterarbeit, Civic Education), Jena 2025, S. 43. Die Arbeit kann auf Anfrage über die (Mit-)Autorin als Datei zur Verfügung gestellt werden.

73 Siehe ebenda, S. 43.

abgebaut sowie andere Meinungen und Perspektiven sichtbar wurden.⁷⁴ Allerdings wurde bemängelt, dass nur „vorzeigbare“ Unternehmen besucht wurden. Zwei Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats bewerteten die Exkursionen unterschiedlich. Einerseits wurden diese als wichtiger Beitrag zur Meinungsbildung angesehen, andererseits wurde die Meinung vertreten, dass durch die Exkursionen die Meinung des Bürgerrates manipuliert worden sei⁷⁵: „Und dann hat man sie auf einen Bio-Bauernhof hingefahren und hinterher waren sie für Tierschutz.“⁷⁶

Zum Zeitmanagement des Bürgerrates zeigte sich ein differenziertes Stimmungsbild unter den befragten Personen. Die zeitliche Begrenzung der Online-Sitzungen war aus ihrer Sicht zu knapp, da man zu Anfang der Sitzungen noch nicht wusste, zu welchem Thema man in der zugelosten Kleingruppe arbeiten würde, so dass keine inhaltliche Vorbereitung möglich war. Zudem wurde in einigen Gruppen oft kontrovers diskutiert, und die zeitliche Begrenzung reduzierte den Diskurs. Bei den Vorträgen zu Beginn des Bürgerrates wurde viel Input vermittelt, und es wurde von der Teilnehmerin kritisiert, dass es nicht ausreichend Zeit gegeben habe, um die Informationen angemessen aufzuarbeiten. Aus der Sicht der Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats war die inhaltliche Vorbereitung der Sitzungen einerseits aufgrund der Klassifizierung von Themen im Prozess eingeschränkt. Andererseits erlaubten die zeitlichen Vorgaben den Wissenschaftlern die individuelle Planung.⁷⁷

An dieser Stelle hätte man mit den Teilnehmern über eine Änderung des Zeitplans diskutieren können, um den Prozess partizipativ auszugestalten. Dem Ideal der deliberativen Demokratie folgend wäre eine zeitliche Entgrenzung der Diskussionen anzustreben gewesen, jedoch bleibt fraglich, inwiefern die Strukturen, aber auch die Verfügbarkeiten der Teilnehmer eine flexible zeitliche Umstrukturierung zulassen. Dies könnte bei zukünftigen Bürgerräten stärker berücksichtigt werden. Überwiegend wurde zurückgemeldet, dass die strukturellen und organisatorischen Gegebenheiten vorhanden waren, um die Teilnehmer zu unterstützen und für die Arbeit im Bürgerrat zu motivieren.⁷⁸

Die Abgeordneten waren nur punktuell anwesend, um die inhaltliche Richtung des Bürgerrates nicht zu beeinflussen. Vielmehr waren sie als Beratende und „stille Beobachter“ präsent. Ob der Austausch zwischen Teilnehmern und Abgeordneten wirksam war, kann hierbei aufgrund der Zahl der Interviews nicht abschließend beurteilt werden. Von der Teilnehmerin wurde angeführt, dass Hinweise zur Machbarkeit der Maßnahmen nur teilweise berücksichtigt wurden. So wurde zwar darauf hingewiesen, dass die Empfehlung 1 (kostenfreies Mittagessen für alle Kinder) in die Zuständigkeit der Länder fällt; doch dies ignorierte Bürgerrat und machte durch die höchste Priorisierung in der Schlussabstimmung zudem deutlich, dass das ihm Thema ein wichtiges Anliegen war. Die drei Abgeordneten erklärten, den Austausch als bereichernd empfunden zu haben. Somit bleibt offen, inwiefern der Bürgerrat auch als Schnittstelle zwischen Gesellschaft und Politik fungierte.⁷⁹

74 Vgl. Nico Hecht, Könnte ich mit 9,30€ meine vierköpfige Familie ernähren – gut ernähren?, in: rbb 24 vom 20. Februar 2024, <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2024/02/brandenburg-po-tdsam-bund-interview-buergerrat-ernaehrung-jennifer-hartje.html> (Abruf am 10. Juni 2025).

75 Vgl. Hannah Lüsgen, a.a.O. (Fn. 72), S. 41 f.

76 Ebenda, S. 42.

77 Vgl. ebenda, S. 42 f.

78 Vgl. ebenda, S. 44.

79 Vgl. ebenda, S. 47, S. 48, S. 52.

Nach Ansicht eines Mitglieds des wissenschaftlichen Beirats war das Verhältnis des Beirats zu den Teilnehmern durch eine professionelle Distanz geprägt und die Meinungsbildung nicht in eine Richtung beeinflusst, da auch bei den Vorträgen gegensätzliche Positionen dargestellt wurden.⁸⁰ Dies konnte auch im Rahmen der Evaluation von IDPF und Verian bestätigt werden, in der es sich überdies zeigte, dass die Exkursionen die Meinungsbildung der Teilnehmer mehr beeinflusst hatten als die von den Wissenschaftlern vermittelten Informationen.⁸¹ Die Auswahl der Wissenschaftler wurde als angemessen beurteilt, da einseitige Betrachtungsweisen vermieden und auf Ausgewogenheit der wissenschaftlichen Erkenntnisse geachtet wurde. Zwar kritisierte die Teilnehmerin ein Übermaß an Informationen bei den Vorträgen, doch war nicht ersichtlich, dass dies die anschließende Diskussion gehemmt hätte.⁸²

Die Kleingruppenarbeit wurde von der interviewten Teilnehmerin als hervorragend empfunden. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass die Funktionalität deliberativer Elemente bei kleineren Gruppen wirksamer ist. Auch die Abstimmungen im Plenum wurden von der Teilnehmerin größtenteils positiv bewertet, allerdings wurde die Farbauswahl der Abstimmungskarten (grün und rot) kritisiert.⁸³

Sämtliche befragten Personen bezeichneten den Umgang der Teilnehmer untereinander als respektvoll und wertschätzend, obwohl manche Themenkomplexe inhaltlich sehr kontrovers diskutiert wurden. Exemplarisch sei die Thematik um die Zuckersteuer betrachtet, bei der es nicht möglich war, die unterschiedlichen persönlichen Interessen der Teilnehmer zu einem Konsens zusammenzuführen. In seiner Schlussabstimmung sprach der Bürgerrat widersprüchlich sowohl eine Empfehlung dafür als auch dagegen aus, die jedoch beide keine absolute Mehrheit erhielten. Dahinter stand mit dem Gegensatz von staatlichem Paternalismus und individueller Freiheit ein gesellschaftliches Spannungsfeld.⁸⁴ Doch obwohl die Beratungsprozesse nicht konfliktfrei waren, zeigte sich bei den Interviews, dass die Teilnehmer mehrheitlich zufrieden waren und das Gefühl hatten, dass ihre Position in der Diskussion beachtet wurde.⁸⁵

Im Kontrast dazu zeigte der Bürgerrat zu Empfehlung 1 (kostenfreies Mittagessen für alle Kinder) große Einigkeit und Geschlossenheit, indem er diese am höchsten priorisierte – und das im Wissen, dass diese Frage nach Art. 30 GG in die Zuständigkeit der Bundesländer fällt und damit das Mandat des Bürgerrats überstieg. Hinsichtlich dieser Empfehlung 1 bekräftigten auch die drei interviewten Abgeordneten ihren Wunsch zur Umsetzung der Maßnahme, zeigten aber zugleich ihren begrenzten Handlungsspielraum auf.⁸⁶ Außerdem äußerten sich andere Abgeordnete medial skeptisch gegenüber dem Vorhaben.⁸⁷ Die überwiegende Mehrheit des wissenschaftlichen Beirats unterstützte diese

80 Vgl. ebenda, S. 49.

81 Vgl. *Detlef Sack* u.a., Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ Wissenschaftliche Evaluation Abschlussbericht Teil 1, Wuppertal 2024, S. 116.

82 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 42, S. 46 f.

83 Vgl. ebenda, S. 56 f.

84 Vgl. ebenda, S. 52.

85 Vgl. *Detlef Sack* u.a., a.a.O. (Fn. 81), S. 112.

86 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 57.

87 Vgl. *Louisa Theresa Braun*, Auf dem Boden der Tatsachen: Bürgerrat trifft Abgeordnete., in: – Journalismus von Links vom 17. Oktober 2024, <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1180196.demokratie-auf-dem-boden-der-tatsachen-buergerrat-trifft-abgeordnete.html> (Abruf am 6. März 2026).

Empfehlung als ein wichtiges Element gesicherter Gemeinschaftsverpflegung.⁸⁸ Dagegen argumentierte ein weiteres Mitglied des Beirats im Interview, dass die Empfehlung keine Legitimität beanspruchen könnte, insofern sie von einem „Gremium von Ahnungslosen“ vorgeschlagen worden sei. Daneben wurde von demselben Mitglied die Sinnhaftigkeit der Arbeit hinterfragt, da die Teilnehmer erst geschult werden mussten. Es entsprach jedoch der Intention des Bürgerrates, den Teilnehmern eine gemeinsame Informationsgrundlage zu vermitteln, um sich in komplexe politisch relevante Themen einzuarbeiten, verbunden mit dem Ziel, fachgerechte Empfehlungen abzugeben.⁸⁹

Die Möglichkeit, auch Minderheitenpositionen zu artikulieren, wurde als ein weiterer wichtiger Aspekt identifiziert.⁹⁰ Allerdings war im hier untersuchten Bürgerrat nicht klar, wen diese Minderheit repräsentiert. Dabei ist anzunehmen, dass es sich um Vegetarier und Veganer handelte, da die Positionen zum einem die Förderung von tierleidfreier Ernährung und zum anderen die Förderung der Bio- und kleinbäuerlichen Landwirtschaft thematisierten.⁹¹ Auch gilt es an dieser Stelle zu hinterfragen, inwiefern diese Positionen angemessen behandelt wurden, denn sie wurden lediglich im Plenum verlesen und als Minderheitenposition in das Gutachten mit aufgenommen.⁹²

Ernährung als Wahlthema des Bürgerrates wurde überwiegend positiv betrachtet, da es vielseitig war und das alltägliche Leben der Menschen betraf. Bezugnehmend auf die Evaluation war das Wahlthema nicht zu komplex und durch die vorgegebenen Leitfragen eingegrenzt worden, wobei zu fragen ist, ob diese ausreichten. Denn zum einen wurde von den interviewten Personen die breite Fächerung des Themas angezweifelt, zum anderen wurde auch bei der interviewten Teilnehmerin ersichtlich, dass der Bürgerrat die Leitfragen nicht als übergeordneten Rahmen wahrgenommen hat. Allerdings hatte das Thema einen gesellschaftlich relevanten Bezug und bot zudem eine niedrigschwellige Teilnahme für politisch Nicht-Interessierte und Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss.⁹³

In der Evaluation des Bürgerrates „Deutschlands Rolle in der Welt“ war darauf hingewiesen worden, dass die Wirksamkeit des Bürgerrates mit der Themenwahl korreliert und in diesem Kontext mit einer spezifischen Zielfragstellung konkretisiert werden sollte. Für den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ ist festzustellen, dass seine Empfehlungen einerseits Antworten auf die übergeordnete Frage gaben und das Wahlthema auch mehrheitliche Zustimmung fand. Außerdem war das Thema anschlussfähig, da sich das Gutachten primär an einen Ausschuss richtete. Andererseits wurde von Abgeordneten die Kritik geäußert, dass das Thema zu unkonkret war und die Teilnehmer sich nicht an den Leitfragen orientiert hätten.⁹⁴

Hinsichtlich der Bekanntheit des Formats des Bürgerrates wurde ein unterschiedlicher Kenntnisstand der interviewten Personen sichtbar, so dass es für künftige Fälle ratsam er-

88 Vgl. *Hans-Konrad Biesalski* u.a., *Gelungenes Experiment: Der Bürgerrat empfiehlt wichtige Schritte zu einer nachhaltigen Ernährung – Stellungnahme zum Ergebnis des ersten, vom Deutschen Bundestag eingesetzten, Bürgerrates „Ernährung im Wandel“*, Berlin 2024, S. 3.

89 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 57.

90 Vgl. ebenda, S. 52.

91 BT-Drs. 20/103000, S. 41.

92 Vgl. ebenda, S. 41.

93 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 58.

94 Vgl. ebenda, S. 58

scheint, noch mehr Bürger auf das Instrument aufmerksam zu machen und gegebenenfalls eine noch breitere mediale Berichterstattung zu fördern.⁹⁵

Insgesamt wurde der Bürgerrat von den Befragten als politisches Beteiligungsformat überwiegend positiv eingeschätzt. Seine Repräsentativität wurde dabei als ein wichtiges Kriterium für Qualität, Akzeptanz und damit Legitimität der Empfehlungen erachtet. Dies korrespondiert mit einem deliberativen und partizipatorischen Demokratieverständnis, insofern durch Teilhabe nicht nur die Legitimation von politischen Entscheidungen verbessert, sondern auch die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der daraus resultierenden Ergebnisse erhöht werden. Außerdem wurde seitens des Vertreters von Mehr Demokratie e.V. angeführt, dass durch den Bürgerrat ein gesellschaftliches Stimmungsbild sichtbar geworden sei und auf diese Weise politische Themen und Problematiken angesprochen werden könnten, die nicht (mehr) auf der politischen Agenda stehen. So könne die Arbeit des Parlaments beschleunigt und konkretisiert werden, und entgegen der Kritik sei der Bürgerrat nicht als „Schattenparlament“, sondern als Ergänzung zum bestehenden System anzuerkennen.⁹⁶

Zudem wurde es aus Sicht der Teilnehmerin für wichtig erachtet, dass der Bürgerrat keine vorgefärbten politischen Ansichten vertrat⁹⁷: „[...] wir haben manchmal so Gedanken, die die Politiker nicht haben, weil die einfach schon so eingefahren sind oder weil sie halt gewisse Vorgaben haben, die sie einhalten müssen.“⁹⁸ Die Abkopplung von der etablierten (Parteien-)Politik erscheint ein relevanter Faktor, denn die Teilnehmer brachten andere Perspektiven ein und erfüllten somit ein Ziel des Bürgerrates, der Politik eine alltägliche und plurale Sichtweise auf das Thema Ernährung aufzuzeigen. Dies wurde auch anhand der Empfehlungen deutlich, die eine bunte Auswahl darstellten und verschiedene Themen im Bereich der Ernährung als Handlungsfelder der Politik ansprechen. In dieser Hinsicht waren die befragten Personen mehrheitlich zufrieden mit dem Ergebnis. Zwar wurde angemerkt, dass man nicht allen Empfehlungen vollständig zustimmen konnte, aber aus demokratietheoretischer Perspektive sei ein solcher Konsens ohnehin unrealistisch. Ein Mitglied des wissenschaftlichen Beirats vertrat hingegen die Ansicht, dass keine Empfehlung dabei war, die nicht auch im parlamentarischen Prozess hätte formuliert werden können.⁹⁹

Die politische Ebene setzte ein positives Signal hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlungen, denn der Bürgerrat hat zwar mit einer breiten Mehrheit Empfehlungen erarbeitet, die verschiedene ernährungspolitische Themenfelder adressieren, es kommt aber weiterhin darauf an, wie die Politik diese im parlamentarischen Prozess aufgreifen wird. Ob der Bürgerrat lediglich ein Instrument der Scheinpartizipation war, eine „Alibiveranstaltung“ wie es ein Mitglied des wissenschaftlichen Beirats meinte¹⁰⁰, wird von der weiteren Behandlung seiner Empfehlungen abhängen und sich erst in der weiteren Auseinandersetzung im Politikprozess offenbaren. In einer wissenschaftlichen Evaluation des Bürgerrates zeigte sich, dass die Teilnehmer selbst skeptisch auf den Fortgang des parlamentarischen Prozesses blickten. Ein Viertel der Befragten (26 Prozent) blickte positiv

95 Vgl. ebenda, S. 69.

96 Vgl. ebenda, S. 62, S. 69.

97 Vgl. ebenda, S. 69.

98 Vgl. ebenda, S. 60 f.

99 Vgl. ebenda, S. 63 f., S. 69 f.

100 Ebenda, S. 62, S. 64, S. 70.

auf den weiteren Verlauf, hingegen war die Mehrheit (55 Prozent) unentschlossen und 19 Prozent waren eher hoffnungslos gestimmt.¹⁰¹

Die Förderung politischer Teilhabe und Selbstwirksamkeit wurde von Seiten der Abgeordneten, des wissenschaftlichen Beirats und des Durchführungsteams positiv eingeschätzt. Aus Sicht der Teilnehmerin konnte sie sich besonders in der letzten Phase des Bürgerrates, als es um die konkrete Formulierung der Empfehlungen ging, einbringen und mitarbeiten.¹⁰² Auch wurde durch die Teilnahme der Erwerb von thematisch-inhaltlichen sowie diskursiven Kompetenzen gefördert.¹⁰³ Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass das Thema und die Rahmenbedingungen durch den Bundestag vorgegeben wurden und dieser somit auch Grenzen aufzeigte, innerhalb derer Partizipation ergänzend zum repräsentativen System realisiert werden konnte.¹⁰⁴

Kritisch äußerte sich die interviewte Teilnehmerin des Bürgerrates bezüglich des Teilnehmer-Managements zur fehlenden Informationsgrundlage zu Beginn des Bürgerrates. Auch die fehlende Information über die Umsetzung der Empfehlungen nach dem Bürgerrat wurde bemängelt, da die digitale Plattform „Hostbase“ mit Übergabe des Gutachtens nicht mehr zur Verfügung stand. Von Seiten der Abgeordneten wurde kritisiert, dass Bürgerräte zeit- und ressourcenaufwendig seien und ihre gesellschaftliche Wirksamkeit schwer messbar sei, ebenso wie der erhoffte Schneeballeffekt innerhalb der Bevölkerung. Weiterhin wurde auf eine mangelnde Koordination und Kommunikation zwischen den politisch Verantwortlichen hingewiesen, denn parallel zum Bürgerrat wurde die Ernährungsstrategie der Bundesregierung veröffentlicht.¹⁰⁵

Auch die Tatsache, dass nur per Brief zum Bürgerrat eingeladen wurde und es keine aufsuchende Beteiligung – also eine Rekrutierung über direkte persönliche Ansprache wie Hausbesuche oder Anrufe – gab, wurde von einem Mitglied des wissenschaftlichen Beirats und dem Mitglied des Durchführungsteams kritisch gesehen, denn durch einen direkten Kontakt hätten möglicherweise mehr demokratieskeptische Personen erreicht werden können. Auch wurde davon berichtet, dass manche Teilnehmer die Einladungen zuerst nicht ernst genommen und diese für „Spam“ gehalten hatten. Ein Angehöriger des wissenschaftlichen Beirats fügte in diesem Kontext kritisch hinzu, dass der Bürgerrat aus demokratietheoretischer Perspektive als ein Erfolg gewertet werden könne, wenn daraus die Konsequenz folge, diesen nicht zu wiederholen. Aber an anderer Stelle könnten Bürgerräte sinnvoll sein, wie beispielsweise in Irland, wo man sich zum Thema Abtreibung im Parlament nicht einigen konnte und stattdessen einen Bürgerrat einrichtete.¹⁰⁶

4.3. Umsetzung

Am 20. Februar 2024 übergaben Teilnehmende des Bürgerrates das Gutachten an Bundestagspräsidentin *Bärbel Bas* und Vertreter aller Fraktionen. Im Plenum des Deutschen Bundestags wurde es am 14. März 2024 beraten und anschließend an den federführenden

101 Vgl. *Detlef Sack* u.a., a.a.O. (Fn. 81), S. 134 f.

102 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 68, 70.

103 Vgl. *Detlef Sack* u.a., a.a.O. (Fn. 81), S. 114.

104 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 70.

105 Vgl. ebenda, S. 67.

106 Vgl. ebenda, S. 63, S. 68.

Ausschuss für Landwirtschaft und Ernährung weitergeleitet.¹⁰⁷ Dieser thematisierte die Empfehlungen des Bürgerrats in der abgelaufenen Wahlperiode mehrfach. So tauschte sich der Ausschuss am 24. April 2024 mit Teilnehmern des Bürgerrates allgemein über die Empfehlungen aus. Am 13. Mai folgte ein Fachgespräch zur Empfehlung 1 (kostenfreies Mittagessen für alle Kinder). Nach der Sommerpause wurden weitere Anhörungen zu einzelnen Empfehlungen im Ausschuss durchgeführt, darunter zur Empfehlung 8 (Altersgrenze für den Erwerb von Energydrinks) und zur Empfehlung 3 (verpflichtende Weitergabe von genießbaren Lebensmitteln).¹⁰⁸ Am 4. November wurde im Ausschuss über die Empfehlung 2 (verpflichtendes staatliches Label) diskutiert.¹⁰⁹ Bei allen Sitzungen waren auch Teilnehmer aus dem Bürgerrat anwesend, die an der entsprechenden Empfehlung mitgearbeitet hatten.

Auch jenseits des Ausschusses wurden die Resultate des Bürgerrats thematisiert. So versendeten 52 ehemalige Teilnehmer im Mai 2024 ein Schreiben an alle Fraktionsvorsitzenden in den Landtagen mit der Anregung, Empfehlung 1 umzusetzen.¹¹⁰ Beim Tag der Ein- und Ausblicke des Deutschen Bundestages im September 2024 gab es eine Podiumsdiskussion mit Teilnehmern und Mitgliedern des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft.¹¹¹ Am 17. Oktober stellte die Gruppe Die Linke einen Antrag mit dem Titel „Mittagessen – Kostenfrei, gesund und lecker – In allen Schulen und Kitas“¹¹² im Plenum des Bundestages, der an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft überwiesen wurde.¹¹³

Auf der Website des Bundestages wurde neben der Rubrik des Bürgerrates eine Seite eingerichtet, die den aktuellen Stand zur Bearbeitung der einzelnen Empfehlungen dokumentiert.¹¹⁴

Bei der Übergabe des Sachstandsberichts¹¹⁵ in der letzten ordentlichen Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft der 20. Wahlperiode am 11. Februar 2025 wurde allerdings deutlich, dass die Empfehlungen des Bürgerrates vorerst nicht umgesetzt

107 Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 57).

108 Vgl. ders., Diskussion über Empfehlungen des Bürgerrats geht weiter, https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1/Dokumente/kw36-diskussion-1016506 (Abruf am 10. Juni 2025).

109 Vgl. ders., Einheitskennzeichnung als Weg aus dem Label-Dschungel, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw20-pa-ernaehrung-kostenfreies-mittagessen-1001676> (Abruf am 10. Juni 2025).

110 Vgl. Stabsstelle Bürgerräte, Schreiben mehrerer Teilnehmender des Bürgerrats Ernährung an die Vorsitzenden aller Fraktionen in den Landtagen, https://www.bundestag.de/resource/blob/1006354/621ab5ea0d69a11d975eb03064d8b89e/kostenloses_essen_schule_kitas_pdf.pdf (Abruf am 10. Juni 2025).

111 Vgl. Deutscher Bundestag, Podiumsdiskussion zum Bürgerrat Ernährung beim Tag der Ein- und Ausblicke, <https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/tea-2024-1015686> (Abruf am 10. Juni 2025).

112 BT-Drs. 20/12110.

113 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., a.a.O. (Fn. 59).

114 Vgl. Deutscher Bundestag, Parlament – Beratung und Umsetzung der Empfehlungen des Bürgerrats Ernährung, https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1/umsetzung_sowie_https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1/faq-inhalt-963950 (Abruf jeweils am 10. November 2025).

115 Vgl. Deutscher Bundestag, Sachstandsbericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss), <https://www.bundestag.de/resource/blob/1049974/cab9212fe3e291487ec2d1c00fb6694b/20-10-184.pdf> (Abruf am 10. Juni 2025).

werden.¹¹⁶ Der Ausschussvorsitzende *Hermann Färber* begründete dies mit dem vorzeitigen Ende der Wahlperiode. Zudem sei es nicht möglich gewesen, im Ausschuss eine fraktionsübergreifende Einigung im Hinblick auf einzelne Empfehlungen zu erzielen.¹¹⁷ Nach der Konstituierung des neuen Bundestages blieb zunächst unklar, ob sich dieser weiterhin mit den Empfehlungen des Bürgerrates befassen würde. SPD und Bündnis 90/Die Grünen hatten dazu am Tag der Übergabe des Sachstandsberichts einen Antrag zur Weiterbearbeitung der Empfehlungen im Bundestag eingereicht.¹¹⁸ Darin forderten sie die neue Bundesregierung zur weiteren Beratung der neun Empfehlungen und der Querschnittsempfehlung auf.¹¹⁹ Der Antrag fiel unter das Diskontinuitätsprinzip und wurde mit Ende der 20. Wahlperiode gegenstandslos.

Im Juni 2025 hat der neue Bundeslandwirtschaftsminister *Alois Rainer* angekündigt, die Empfehlungen des Bürgerrates im dafür zuständigen Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Heimat erneut zu überprüfen. Die federführende Beratung des Gutachtens wurde am 11. September 2025 vom Bundestag an den Ausschuss überwiesen.¹²⁰ Die Wirksamkeit konsultativer Beteiligung auf Bundesebene durch den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ kann vor diesem Hintergrund noch nicht abschließend bewertet werden.

4.4. Erfüllung selbstdefinierter Kriterien

Im Ergebnis zeigt sich, dass der Bürgerrat bezogen auf die organisatorische Struktur viele Empfehlungen aus der Evaluation des zweiten Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“ berücksichtigt hat. So wurde eine professionelle Durchführung durch externe Dienstleister sowie eine neu geschaffene Stabstelle als Schnittstelle garantiert. Die hybride Ausgestaltung der Termine und die Exkursionen wurden als abwechslungsreich bewertet. Die geforderte Berücksichtigung von Repräsentativitätselementen in der Auswahl der Teilnehmer wurde ebenfalls umgesetzt und von den interviewten Personen als ein wichtiges Merkmal für die Qualität und Legitimität des Formats erachtet. Auch wies das ausgewählte Thema des Bürgerrats gesellschaftliche Relevanz wie auch einen Bezug zum Alltag der beteiligten Personen auf und ermöglichte somit eine niedrigschwellige Teilnahme. Die Anschlussfähigkeit an den parlamentarischen Prozess sollte zwar der Anlage nach gewährleistet sein, da das Gutachten sich primär an einen Ausschuss richtet. Eine tatsächliche Umsetzung der Vorschläge oder zumindest eine Entscheidung über dieselben, ist aber bislang, wie vorstehend beschrieben, noch nicht erfolgt. Der abschließende zweite Teil des Evaluationsberichts des IDPF und des Marktforschungsinstitut Verian lag zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Beitrags noch nicht vor.¹²¹

116 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., Ernährungsempfehlungen vor Wahl nicht umgesetzt, <https://www.buergerrat.de/aktuelles/ernaehrungsempfehlungen-vor-wahl-nicht-umgesetzt/> (Abruf am 10. Juni 2025).

117 Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss überreicht Bericht zum Bürgergutachten an Bärbel Bas, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw07-pa-landwirtschaft-buergerrat-1049962> (Abruf am 10. Juni 2025).

118 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., a.a.O. (Fn. 59).

119 BT-Drs. 20/14922, S. 1 ff.

120 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., a.a.O. (Fn. 116).

121 Siehe oben Fn. 61.

5. Demokratische Evolution oder Gefahr der Scheinpartizipation?

Die eingangs gestellten Fragen, ob der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ anhand der durch vorhergehende Bürgerräte gesetzten Maßstäbe als Erfolgsmodell gelten oder sogar als Blaupause einen Weg aus der Krise der parlamentarischen Demokratie weisen kann, können nicht pauschal beantwortet werden. Das Fazit fällt hier mindestens zweigeteilt aus. Während die verfahrensmäßig-technische Umsetzung, einschließlich der Deliberation in Kleingruppen, einen hohen Professionalisierungsgrad erreicht zu haben scheint und auch von den Befragten als insgesamt gelungen bewertet wurde, sind die unklaren Aussichten, was eigentlich mit den – verfassungsrechtlich unverbindlichen¹²² – Empfehlungen passieren wird, besorgniserregend. Sollten nämlich die Empfehlungen des Bürgerrats „Ernährung im Wandel“ zwischen Föderalismus, Parteiinteressen und dem Übergang in neue Wahlperioden zerrieben werden und schließlich ergebnislos versanden, könnte sich das angestrebte Ziel des Partizipationsgewinns in einen (weiteren) Verlust an Glaubwürdigkeit verwandeln. Kaum etwas wäre zur Linderung der Repräsentationskrise kontraproduktiver als der Eindruck, mit einer Scheinpartizipation abgespeist zu werden.¹²³

Um dem entgegenzuwirken, bedarf es für künftige Bürgerräte eines noch präziser formulierten Mandats, das obligatorisch in einen parlamentarischen Beratungs- oder sogar Entscheidungsprozess einmünden sollte.¹²⁴ Auch ein ablehnendes Votum, sofern es mit einer substantiellen Auseinandersetzung mit den Empfehlungen eines Bürgerrats sowie einer transparenten Begründung einhergeht, erscheint wesentlich besser als gar keine Befassung oder Abstimmung. Insofern man die Einführung einer Rubrik zur Verfolgung des Umsetzungsstands der Empfehlungen auf der Internetpräsenz des Deutschen Bundestags als ersten Schritt auf dem Weg zu einem umfassenderen Monitoring der Ergebnissicherung werten kann, ist dies positiv. Negativ zu beurteilen ist allerdings, dass dort nicht aufgeführt wird, dass die Beratungen zu den Empfehlungen mit dem vorzeitigen Ende der Wahlperiode abgebrochen wurden. Das zugrundeliegende Prinzip der Diskontinuität sollte unserer Ansicht nach für Empfehlungen des Bürgerrats nicht gelten. Schließlich sollten Bürgerräte als weitgehend von der politischen Zusammensetzung des Bundestags unabhängige institutionalisierte Beteiligungsformate in Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie verstanden werden. Dass trotz parteipolitischer Interessen nun eine Wiederaufnahme der Beratungen der Empfehlungen im Ausschuss erzielt wurde, kann als positives Signal bewertet werden.

Darüber hinaus nährt die auch im konkreten Beispiel des untersuchten Bürgerrats erfolgte umfassende Begleitung, Moderation und Betreuung der Teilnehmer Zweifel an einer Überversorgung, die bereits als „betreutes Beraten“¹²⁵ bezeichnet wurde. Zeigt sich hierin ein Misstrauen gegenüber den Wählern, die ohne umfassende Anleitung etwa nicht zu rationalen Entscheidungen fähig wären, oder handelt es sich nur um Ausprägungen

122 Vgl. *Jan Ziekow*, Rechtsgutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, 2021, <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/fileadmin/downloads/rechtsgutachten-buergerrat-bundesebene.pdf> (Abruf am 10. Juni 2025), S. 35.

123 Ähnlich *Matthias Friebe*, a.a.O. (Fn. 3), S. 281.

124 Kritisch zu jeder Form der Selbstbindung des Parlaments: *Jan Ziekow*, a.a.O. (Fn. 122), S. 35 ff.

125 *Veith Selk*, a.a.O. (Fn. 1), S. 214.

einer begrüßenswerten Professionalisierung von Politik?¹²⁶ Es drängt sich jedenfalls der Verdacht auf, dass die eingangs erwähnte Vertrauenskrise auf Wechselseitigkeit beruht: Nicht nur mangelt es an Vertrauen der Bürger in die gewählten Repräsentanten, sondern offenbar gilt dies auch andersherum. Bei künftigen Bürgerräten sollte erwogen werden, die Betreuungintensität zu reduzieren. Bezeichnend ist insoweit auch die Aussage der interviewten Teilnehmerin, die die fehlende Einmischung von Seiten der Parlamentarier lobend hervorhob.

Dass ein Mehr an Partizipation nicht notwendig ein Mehr an Gleichheit bringt, wurde bereits unter den Stichworten einer „Partizipationsaristokratie“ oder eines „republikanischen Elitismus“ beschrieben.¹²⁷ Schließlich erfordert die Wahrnehmung von Partizipationsmöglichkeiten häufig mehr kognitive, zeitliche, soziale oder auch finanzielle Ressourcen als die Teilnahme an periodisch stattfindenden Parlamentswahlen. Für den Fall geloster Bürgerräte dürfte dies allerdings nur eingeschränkt gelten, zumal wenn die oben genannten Anregungen zu einer aufsuchenden Beteiligung umgesetzt würden.

In jedem Fall wäre ein tatenlos-resignativer Abgesang auf die liberale Demokratie verfehlt. Angesicht realer Krisen und Herausforderungen ist es wert, Wege zu gehen, von denen man noch nicht mit Sicherheit weiß, wohin sie führen. Um der Gefahr der Demokratieverdrossenheit zu begegnen, empfiehlt es sich daher, Bürgerräte weiter zu erproben. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass demokratischen Erosionsprozessen frühzeitig durch Reformen entgegengewirkt werden sollte. Einzelne Demokratiedefizite lassen sich möglicherweise aus dem System selbst heraus beheben. Insofern erscheinen Bürgerräte als sinnvolles Element demokratischer Evolution.

126 Vgl. *Jens Borchert*, Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses, Frankfurt am Main / New York 2003.

127 *Veith Selk*, a.a.O. (Fn. 1), S. 142.

AUFSATZ

Grenzen des Handelns von Interessengruppen. Normative Grundlagen und Entwicklungsphasen der Regulierung des Lobbyings in Deutschland¹

Thomas von Winter

Die Regulierung des Lobbyismus dient dem Schutz demokratischer Entscheidungsprozesse vor übermäßiger oder ungleichgewichtiger Einflussnahme von Interessengruppen auf politische Entscheidungsträger. Sie definiert eine Grenze, die zwischen den legalen und legitimen lobbyistischen Aktivitäten in Form von Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen sowie der Versorgung der Politik mit fachlicher und interessenpolitischer Expertise auf der einen Seite und illegitimen und illegalen Praktiken, die die Unabhängigkeit von Mandatsträgern oder die Neutralität von staatlichen Amtsträgern einschränken oder gefährden, auf der anderen Seite verläuft. Aufgrund der verfassungsrechtlich verankerten Differenz zwischen Staat und Zivilgesellschaft ist diese Grenzziehung grundsätzlich notwendig; sie erweist sich in der Umsetzung aber als Gratwanderung, weil beide Sphären auf vielfältige Weise miteinander verflochten sind. Interessengruppen dürfen auf staatliche Entscheidungen Einfluss nehmen, sie dürfen Amts- und Mandatsträger aber nicht bestechen, nötigen oder auf andere Weise unter Druck setzen. Wie nah hier Wohl und Wehe beieinanderliegen können, zeigt sich besonders sinnfällig im Falle von personellen Verflechtungen und des sogenannten Seitenwechsels. Mitgliedschaft von Mandatsträgern in Verbänden kann als politisch erwünschte Verankerung in zivilgesellschaftlichen Organisationen angesehen werden; insbesondere bei Personen mit hohen Verbandsfunktionen besteht andererseits aber die Gefahr der politischen Fernsteuerung. Ähnlich kann der Seitenwechsel von einem Verband in die Ministerialverwaltung als willkommene Stärkung der Sachkompetenz einer Behörde, der direkte Wechsel von einem Staatsamt in die Position eines Lobbyisten umgekehrt aber als unzulässiger Wettbewerbsvorteil für die Interessengruppe gewertet werden, in die der Seiteneinsteiger wechselt.

Bei der Politik zur Regulierung des Lobbyismus geht es daher immer auch um grundsätzliche Fragen wie die, inwieweit es überhaupt einer rechtlichen Grenzziehung zwischen beiden Sphären bedarf, an welchen Stellen im politischen Gefüge diese gegebenenfalls zu erfolgen hat, in welcher Form sie vorgenommen wird und wie streng die betreffenden Regelungen ausfallen sollen. Zur Einordnung und Beantwortung all dieser Fragen bedarf es eines Bezugspunktes, der definiert, welche Aspekte des demokratischen Prozesses im Einzelnen als schutzbedürftig anzusehen sind. Wegen der komplexen Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft und Staat, zwischen Interessengruppen und staatlichen Entscheidungsträgern wäre es allerdings zu kurz gegriffen, wenn man diese Schutzwürdigkeit auf

1 Der folgende Text bildet den ersten Teil einer zweiteiligen Analyse. Er endet mit einer zusammenfassenden Beurteilung des Mitte der 2010er Jahre beginnenden und mit der Einführung des Lobbyregisters im Jahre 2021 vorläufig endenden politischen Reformprozesses. Der zweite Teil, der im nächsten Heft der Zeitschrift für Parlamentsfragen erscheinen wird, behandelt die Kontroversen um die Reform des Lobbyregistergesetzes im Jahre 2023.

einzelne Institutionen und ihre Funktionen beziehen würde. Besser geeignet als Referenzpunkt für die Einordnung von Regulierungen des Lobbyismus sind allgemeine normative Prinzipien, die sich auf den demokratischen Willensbildungsprozess als solchen beziehen und an denen sich Regulierungen orientieren bzw. orientieren sollten. Sie können als Maßstäbe dienen, an denen sich die Ausrichtung verschiedener Regulierungskonzepte oder „Policy Images“² der Regulierungspolitik ablesen lässt. Zudem haben sie den Vorteil, als Gradmesser für Inhalte und Richtung von „Policy Change“, also Wandel in der Regulierungspolitik, wie insbesondere bei der Einführung des Lobbyregisters und der Reform des Lobbyregistergesetzes, zu fungieren.

1. Demokratietheoretische Bezüge der Politik der Regulierung von Lobbyismus

Der politische Diskurs über die Regulierung von Lobbying findet in einem normativen Referenzrahmen statt, aus dem die Notwendigkeit der Regulierung, aber auch Ziele und Instrumente abgeleitet werden. Als Elemente dieses Rahmens können Leitprinzipien der Demokratie dienen, mit deren Hilfe sich bestimmen lässt, wie das Verhältnis zwischen Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern ausgestaltet sein muss, um die Legitimität politischer Entscheidungsprozesse zu gewährleisten. Regulierungspolitik soll zum einen die Leistungen, die die Interessengruppen zum Gelingen demokratischer Willensbildung beitragen, fördern oder zumindest nicht behindern, wie die Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen, den Input von Fachwissen, politischen Wettbewerb und generell die inhaltliche und prozedurale Legitimierung politischer Entscheidungen. Sie soll die demokratische Willensbildung zum anderen aber auch vor Fehlentwicklungen schützen, d.h. illegitime Einflussnahme, ungleichgewichtige Interessenrepräsentation und Beschränkungen des politischen Wettbewerbs, aber auch Machtmissbrauch wie politische Erpressung und Korruption verhindern. Ersteres wird vor allem im Wege der Selbstregulierung durch den Gruppenwettbewerb oder selbstgewählte Verhaltenskodizes sowie durch informelle und formelle Beteiligungsregeln wie Anhörungen des Bundestages oder der Bundesregierung gewährleistet. Letzteres geschieht überwiegend durch Gebote und Verbote, die sich entweder an die Interessengruppen oder an die Entscheidungsträger richten. Wenn wir von einer Politik der Regulierung des Lobbyismus sprechen, dann sind vor allem diese letzteren Maßnahmen gemeint. Sie sollen regulierend in dem Sinne wirken, dass lobbyistische Akteure in einer Weise handeln, die im Einklang mit den Interessen der Öffentlichkeit stehen oder diese sogar fördern.³

- 2 Policy Images bezeichnen gemäß der „Punctuated-Equilibrium Theory“ von *True, Jones* und *Baumgartner* ein wesentliches Element des politischen Prozesses – neben anderen wie Institutionen, Akteuren, Wechsel von politischem Stillstand und Wandel und anderen. Sie stehen für eine Mischung aus Beschreibungen politischer Probleme und Lösungen auf der einen sowie Wertungen, auch emotionaler Art, auf der anderen Seite (vgl. *James L. True / Bryan D. Jones / Frank R. Baumgartner*, Punctuated-equilibrium theory. Explaining stability and change in American policy making, in: *Paul A. Sabatier* (Hrsg.), *Theories of the policy process*, Boulder / Oxford 1999, S. 97 – 115, S. 100 f.).
- 3 Vgl. *Adriana Bunea*, Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union, in: *European Journal of Political Research*. Official Journal of the European Consortium for Political Research, 57. Jg. (2018), H. 2, S. 378 – 403, S. 382.

Sowohl im wissenschaftlichen Diskurs als auch in den politischen Debatten über die Regulierung von Lobbying wird häufig das Transparenzprinzip als zentrale Orientierungsgröße für eine normative Fundierung von regulierenden Maßnahmen genannt. Im wissenschaftlichen Kontext wird diese Haltung exemplarisch von *Adriana Bunea* zum Ausdruck gebracht, die das öffentliche Interesse an der Regulierung des Lobbying quasi mit dem Interesse an größtmöglicher Transparenz politischer Prozesse gleichsetzt: „For lobbying regulation, this means the public can easily access and understand information about interest groups’ participation in policymaking, being thus able to make an informed judgment about the mechanisms and legitimacy of policymaking and to hold decision-makers accountable for decisions made based on lobbyists’ input.“⁴ In der Debatte über die Reform des Lobbyregistergesetzes argumentierte *Ulrich Battis* ähnlich, indem er „das Transparenzprinzip (als) eine der wichtigsten Emanationen ... des Demokratiebegriffes“, also als eine Art Grundprinzip der Demokratie bezeichnete, aus dem andere abgeleitet werden könnten⁵; und *Andreas Polk* vertrat die Ansicht, dass die Transparenz als zentrale Bedingung für den fairen Wettbewerb aller beteiligten Interessengruppen in der politischen Entscheidungsfindung fungiert⁶. Dementsprechend wird im deutschen wissenschaftlichen Kontext die Politik der Lobbyingregulierung von Autoren, die diesem normativen Ansatz folgen, zusammenfassend als Transparenzpolitik charakterisiert.⁷

Eine derartige Fokussierung auf das Transparenzprinzip wird dem komplexen normativen Kontext, in dem sich die politische Debatte über die Politik der Lobbyingregulierung bewegt, jedoch nicht gerecht. Denn es gibt weitere Grundprinzipien der Demokratie, die jeweils eine eigenständige normative Dimension repräsentieren und nicht ohne weiteres aus dem Transparenzgebot abgeleitet werden können.⁸ Dies kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass die Bedeutung der Transparenz als Ziel der Regulierungspolitik selbst umstritten ist. Um den Diskurs über die Regulierungspolitik in seinen vielfältigen normativen Bezügen erfassen und die miteinander konkurrierenden Politikkonzepte entsprechend einordnen zu können, reicht die Bezugnahme auf das Transparenzprinzip daher nicht aus. Vielmehr bedarf es eines weiteren und allgemeineren normativen Referenzrahmens, anhand dessen sich beurteilen lässt, welchen Anforderungen das Interessen-

4 Ebenda, S. 383.

5 Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Wortprotokoll der 24. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten, Öffentliche Anhörung am 19. September 2023, 8:30 Uhr, Protokoll-Nr. 20/24-G, *Ulrich Battis*, S. 7.

6 Vgl. Deutscher Bundestag: Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. *Andreas Polk* (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin) vom 15. September 2023 zur Änderung des Lobbyregistergesetzes (BT-Drs. 20/7346; BT-Drs. 20/288; BT-Drs. 20/1322) anlässlich der Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 19. September 2023 im Deutschen Bundestag, Ausschussdrucksache 20 – G – 51, S. 1.

7 Siehe *Maximilian Schiffers* / *Sandra Plümer*, Obstacles on the path to lobbying transparency in Europe: Assessing the German turning point at the end of the Merkel era, in: *Holger Janusch* / *Witold Mucha* / *Julia Schwanholz* / *Alexander Reichwein* / *Daniel Lorberg* (Hrsg.), *Turning points: Challenges for Western democracies in the 21st century*, Berlin / Boston 2024, S. 279 – 308, S. 287.

8 Vgl. *Thomas von Winter*, Interessengruppen und Demokratie im Wandel verbändetheoretischer Paradigmen, in: *Klemens H. Schrenk* / *Markus Soldner* (Hrsg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*. Festschrift für Wolfgang Ismayr, Wiesbaden 2010, S. 115 – 127, S. 115 f.

gruppenhandeln entsprechen muss, um demokratische Politik zu fördern, und welche Handlungen als illegitim oder demokratieschädlich einzustufen sind.

Dies macht es zunächst erforderlich, die theoretischen Prinzipien darzulegen, an denen das Handeln der Interessengruppen zu messen ist. Ich orientiere mich dabei an einer Reihe von Grundprinzipien, die als gemeinsamer normativer Kernbestand verschiedener Demokratietheorien angesehen werden können und die sich daher auch zur Beurteilung der Rolle von lobbyistischen Akteuren in demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen eignen. Ausgehend von den Hauptsträngen der demokratietheoretischen Diskussion der letzten Jahrzehnte lassen sich insgesamt fünf dieser Grundprinzipien identifizieren: (1) Grundrechte; (2) Offenheit der Machtstruktur; (3) politische Gleichheit; (4) Transparenz und Rationalität sowie (5) politische Effektivität bzw. Handlungs- und Steuerungsfähigkeit.⁹ Daraus ergibt sich zunächst folgendes Erscheinungs- und Anforderungsprofil:

- (1) Der Teil der Interessengruppen, bei denen es sich um kollektive Akteure handelt, repräsentiert ein zentrales *Bürgerrecht*, nämlich das Recht, Vereinigungen zu bilden. Die Organisationsfreiheit (Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit nach dem Grundgesetz) ermöglicht es Individuen, ihre Ressourcen zu bündeln und ihre Interessen in aggregierter Form mit anderen gemeinsam zu verfolgen.¹⁰ Zudem gilt für alle Arten von lobbyistischen Akteuren, also auch für Unternehmen und Consultingfirmen, dass die Artikulation ihrer Interessen durch Grundrechte geschützt ist.¹¹
- (2) Die *Offenheit der Machtstruktur* wird auf der Ebene der Interessengruppen durch Pluralität, Wettbewerb und freien Zugang zur politischen Macht gewährleistet. Dies setzt zum einen voraus, dass das Gefüge der Interessengruppen die Vielfalt und Differenziertheit der gesellschaftlichen Interessen in ihrer ganzen Bandbreite widerspiegelt.¹² Zum anderen muss die Beziehung zwischen den Interessengruppen die Form eines offenen Wettbewerbs annehmen, der auch neuen Gruppen Zugangschancen einräumt und damit offen für Veränderungen ist.¹³
- (3) *Politische Gleichheit* beschreibt im Hinblick auf die Interessengruppen die doppelte Anforderung einer Chancengleichheit beim Zugang sowohl zu Organisationsressourcen als auch zum politischen Entscheidungsprozess. Interessengruppen tragen dann zur Herstellung von Gleichheit im Bereich der politischen Repräsentation bei, wenn alle Bürger die Chance haben, durch Zusammenlegung ihrer Ressourcen mit anderen als Akteure in die politische Arena einzutreten. Umgekehrt können politische Entscheidungen nur dann als legitim gelten, wenn sie Ergebnisse eines Willensbil-

9 Vgl. *Theo Schiller*, Prinzipien und Qualifikierungskriterien von Demokratie, in: *Dirk Berg-Schlosser / Hans-Joachim Giegel* (Hrsg.), *Perspektiven der Demokratie: Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt am Main 1999, S. 28 – 56, S. 30 ff.

10 Vgl. *Jeffrey Berry / Clide Wilcox*, *The interest group society*, New York u.a. 2007, S. 2.

11 Vgl. *Helmuth Neupert*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Kommunikation gegenüber Politik und Verwaltung, in: *Ulrike Röttger / Patrick Donges / Ansgar Zerfuß* (Hrsg.), *Handbuch Public Affairs. Politische Kommunikation für Unternehmen und Organisationen*, Wiesbaden 2021, S. 281 – 312, S. 284 – 287.

12 Vgl. *Jeffrey Berry / Clide Wilcox*, a.a.O. (Fn. 10), S. 239.

13 Vgl. *Theo Schiller*, a.a.O. (Fn. 9), S. 32 ff.

dungsprozesses sind, in dem alle von dem Policy-Output betroffenen Gruppen in gleichem Maße ihre Interessen artikulieren und Einfluss ausüben konnten.¹⁴

- (4) Um *Transparenz und Rationalität* der politischen Willensbildung zu gewährleisten, müssen Konflikt- und Bündnisstrukturen im Verbandsgefüge ebenso wie die politischen Einflusskanäle der Interessengruppen für eine kritische Öffentlichkeit nachvollziehbar sein. Die Akzeptanz politischer Entscheidungsprozesse hängt maßgeblich davon ab, ob für die Bürgerinnen und Bürger erkennbar wird, welche Interessengruppen in welchem Maße Einfluss auf die Entscheidungsträger genommen haben.¹⁵
- (5) Es ist förderlich für die *Handlungs- und Steuerungsfähigkeit* des Staates, wenn die gesellschaftlichen Interessen in gebündelter Form an ihn herangetragen werden und er für seine Entscheidungen Unterstützung aus der Gesellschaft erfährt. Ohne die Leistung der Interessengruppen, gesellschaftliche Interessen durch Aggregation und Selektion vorzustrukturieren, wäre der Staat in seiner Steuerungskompetenz überfordert.¹⁶ Dabei profitiert er in sachlicher Hinsicht von den Interessengruppen, indem er von ihnen Informationen über die Wirkungen, Nebenwirkungen und politischen Bewertungen seiner Entscheidungen erhält.¹⁷

Zwischen den fünf Demokratieprinzipien bestehen grundsätzlich komplementäre, sich wechselseitig ergänzende Beziehungen. In der Praxis demokratischer Interessenpolitik zeigt sich jedoch, dass sie zugleich teilweise in einen Widerstreit geraten können. Die Spannungsverhältnisse zwischen ihnen bilden daher auch einen geeigneten Referenzrahmen zur Erklärung von politischen Kontroversen über die Politik der Lobbyregulierung.

- (1) Indem Interessengruppen Lobbyismus betreiben, machen sie von Bürgerrechten wie Koalitionsfreiheit, Meinungsfreiheit oder Berufsfreiheit Gebrauch. Sofern die Erreichung anderer demokratiebezogener Ziele dies nötig erscheinen lässt, dürfen diese *Bürgerrechte* jedoch eingeschränkt werden. Grundsätzlich rechtfertigt das Transparenzprinzip die Einschränkung von Grundrechten.¹⁸ Umstritten ist jedoch, wie weit der Gesetzgeber im Rahmen der Regulierungspolitik bei der Einschränkung der Bürgerrechte gehen darf. So findet etwa die Pflicht zur Offenlegung von Informationen ihre Grenze dort, wo elementare Rechte der Lobbyisten verletzt werden.
- (2) Einen Beitrag zur *Offenhaltung der Machtstruktur* leistet Regulierungspolitik dann, wenn sie darauf hinwirkt, dass die Pluralität der gesellschaftlichen Interessen sich in den Mustern der Beteiligung an politischen Willensbildungsprozessen widerspiegelt und wenn sie Zugangswege für alle Interessengruppen offenhält. Unbegrenzte Pluralität kann jedoch zu einem „Overcrowding“ der politischen Entscheidungsbildung führen, das die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit der politischen Entscheidungsträger beeinträchtigt. Daher können sich politische Entscheidungsträger veranlasst sehen, die Pluralität, etwa durch die Einrichtung korporatistischer Gremien, einzuschränken. Regulierungspolitik steht dabei vor dem Dilemma, dass eine dominant

14 Vgl. *Joshua Cohen / Joel Rogers*, Secondary associations and democratic governance, in: *Politics and Society*, 20. Jg. (1992), H. 4 (Special Issue), S. 393 – 472, S. 411.

15 Vgl. *Thomas Hart*, Mehr Transparenz für die stillen Mächtigen, in: *Thomas Leif / Rudolf Speth* (Hrsg.), *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden 2003, S. 60 – 84, S. 63.

16 Vgl. *Martin Sebaldt / Alexander Straßner*, *Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden 2004, S. 69, S. 71.

17 Vgl. *Peter Lösche*, *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, Stuttgart 2007, S. 121 – 124.

18 Vgl. Deutscher Bundestag, Wortprotokoll, *Ulrich Battis*, a.a.O. (Fn. 5), S. 7.

pluralistische Interessenvermittlung zwar hohen normativen Anforderungen genügt, in der Praxis aber zur Unregierbarkeit führen kann¹⁹, während korporatistische Strukturen zwar für politisch effektives Entscheidungshandeln sorgen können, dafür aber die Beteiligungsansprüche von nicht etablierten gesellschaftlichen Interessen zurückweisen.

- (3) Die Gewährleistung oder Herstellung von *politischer Gleichheit* im Bereich der Interessenvermittlung ist nicht vorrangig Gegenstand der Regulierungspolitik, sondern primär eine politisch-organisatorische Aufgabe der politischen Entscheidungsträger bei der Gestaltung von Zugangswegen und Beteiligungsformen. Dies betrifft die Schaffung von Gremien wie Bürgerräten, aber auch die Gestaltung von Regeln bei der Durchführung von Anhörungen oder die finanzielle Förderung von ressourcenschwachen Interessengruppen. Für die Regulationspolitik relevant ist das Gleichheitsprinzip vornehmlich im Zusammenhang mit dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes, der gebietet, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Daraus kann sich ein Konflikt zwischen Bürgerrechten und Gleichheitsprinzip ergeben. Während das Transparenzgebot im Zusammenhang mit dem Lobbyregister nahelegt, alle Interessengruppen gleich zu behandeln, kann der besondere Grundrechtsschutz für einzelne Gruppierungen umgekehrt die Beschränkung von Offenlegungspflichten gebieten. Die politische Streitfrage ist dann, ob die ungleiche Behandlung von Interessengruppen normativ gerechtfertigt werden kann.
- (4) Das Prinzip der *Transparenz* steht in einem Spannungsverhältnis zu den vier anderen Prinzipien der Demokratie. Wenn alle Interessengruppen einer bestimmten Offenlegungspflicht unterzogen werden, wirft dies die Frage auf, ob dies auch für diejenigen Gruppierungen angemessen ist, deren Berufs- oder Geschäftsgeheimnisse grundrechtlich geschützt sind. Des Weiteren betrifft die Pflicht zur Offenlegung von Finanzierungsgrundlagen die Interessengruppen in unterschiedlicher Weise, so dass zu fragen ist, ob nicht bestimmte Interessengruppen durch eine allgemeine Offenlegungspflicht benachteiligt werden, was als Verstoß gegen die Prinzipien des freien Wettbewerbs und der politischen Gleichheit zu werten wäre. Vollständige Transparenz von Kommunikationsvorgängen in der Exekutive könnte zudem die Effektivität des Entscheidungshandelns beeinträchtigen.
- (5) Das Prinzip der *Handlungs- und Steuerungsfähigkeit* des Staates wirft die Frage nach der Verhältnismäßigkeit auf, also ob Aufwand und Kosten der Umsetzung von Regelungen, die nötig sind, um bestimmte Demokratieziele zu verwirklichen, in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Nutzen stehen. Dies wird insbesondere im Zusammenhang mit der Verfahrenstransparenz häufig thematisiert. Vollkommene Kontakttransparenz in Ministerien könnte nicht nur zu einer Fehleinschätzung des tatsächlichen Einflusses einzelner Interessengruppen führen, sondern auch einen übermäßig hohen Aufwand verursachen.

Wenn man die Politik der Regulierung des Lobbyings in einen breiteren demokratietheoretischen Zusammenhang stellt, trägt dies der Tatsache Rechnung, dass dieser Politikbereich sich aus verschiedenen Issues und Lösungskonzepten zusammensetzt, die einen gemeinsamen Problemfokus aufweisen, nämlich zu verhindern, dass es durch lobbyisti-

19 Vgl. *Wolfgang Streeck*, Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?, in: *ders.* (Hrsg.), Staat und Verbände (PVS-Sonderheft 25, 35. Jg.), Opladen 1994, S. 7 – 34, S. 22.

sche Aktivitäten zu Verzerrungen in der demokratischen Willensbildung kommt. Dabei resultieren politische Kontroversen über die Angemessenheit verschiedener Instrumente zur Regulierung des Lobbying daraus, dass Politiker, Interessenvertreter und Experten unterschiedliche Akzente im Hinblick auf die verschiedenen demokratischen Werte und Prinzipien setzen und dass sie die Spannungsverhältnisse zwischen den verschiedenen Prinzipien unterschiedlich bewerten. Sie gelangen daher auch zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen, was etwa das Verhältnis zwischen Transparenz und Bürgerrechten, Transparenz und Effektivität, Wettbewerb und Grundrechten etc. anbelangt.

2. Entwicklungsstadien der Regulierungspolitik in Deutschland

Versteht man die Beziehung zwischen Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern als Austauschverhältnis, bei dem es um den wechselseitig vorteilhaften Transfer von Ressourcen geht²⁰, dann könnte eine Regulierung des Lobbyings im weitesten Sinne alle Mechanismen beinhalten, die diesen Austausch beeinflussen. So wäre es grundsätzlich denkbar, die Austauschbeziehungen allein den freien Kräften des politischen Marktes zu überlassen, weil Gebote ignoriert und Verbote umgangen werden bzw. Widerstände bei den Normadressaten hervorrufen können. Eine regulierende Wirkung können ferner freiwillige Maßnahmen wie Verhaltenskodizes oder Ethikstandards haben, die sich lobbyistische Akteure selbst auferlegen, oder auch die politisch-organisatorischen Normen und informellen Regeln, wie sie bei der Einladungspraxis zu öffentlichen und nichtöffentlichen Anhörungen in Ministerien und im Bundestag zur Anwendung kommen.

Von Regulierungspolitik im eigentlichen Sinne kann nur dann gesprochen werden, wenn ein gezielter Eingriff in politische Austauschprozesse durch staatliche Rechtsetzung erfolgt. Sie umfasst alle Maßnahmen, die mit den Instrumenten des Gebotes oder des Verbotes verbindliche politisch-institutionelle Rahmenbedingungen für den Lobbyismus setzen. Das entsprechende Regelwerk, das entweder auf das Handeln der Lobbyisten oder auf das der politischen Entscheidungsträger gerichtet ist, umfasst ein weites Spektrum von Normen mit unterschiedlichen Ansatzpunkten und Zielrichtungen.²¹ Systematisch betrachtet geht es dabei um sechs Regelungskomplexe: (1) Registrierungs- und Offenlegungspflichten für Interessenorganisationen, ihre Repräsentanten oder einzelne Lobbyisten, (2) Vorschriften für den Seitenwechsel von einem politischen Amt oder Mandat zu einem Verband oder Politikberatungsunternehmen oder umgekehrt von dort in ein politisches Amt, (3) Bestimmungen zur Verhinderung von Interessenkonflikten von Amts- und Mandatsträgern, insbesondere Betätigungsverbote, (4) Richtlinien für die Finanzierung von Abgeordneten, Parteien und zum Sponsoring öffentlicher Institutionen, (5) den legislativen und exekutiven Fußabdruck und (6) Normen zur Verhinderung von Korruption und Bestechung.²²

20 Vgl. *Joost Berkhout*, Why interest organizations do what they do: Assessing the explanatory potential of 'exchange' approaches, in: *Interest Groups & Advocacy*, 2. Jg. (2019), H. 2, S. 227 – 250, S. 227, S. 230.

21 Vgl. *John Hogan / Alberto Bitonti*, Lobbying regulation, in: *Phil Harris / Alberto Bitonti / Craig S. Fleisher / Anne Skorkjær Binderkrantz* (Hrsg.), *The Palgrave encyclopedia of interest groups, lobbying and public affairs*, Basingstoke 2022, S. 1 – 8.

22 Vgl. ebenda.

In Deutschland setzten politische Debatten über eine Regulierung des Verbandseinflusses in den 1960er Jahren ein und erreichten Mitte der 1970er mit der Auseinandersetzung über ein Verbändegesetz ihren ersten Höhepunkt. Während es sich bei den Überlegungen zu einer Registrierung von Interessenverbänden im Wesentlichen um einen innerparlamentarischen Diskurs handelte, der zur Einführung der sogenannten Lobbyliste im Jahr 1972 führte – einem in der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) verankerten Verzeichnis von Interessenverbänden, mit dem die Bedingungen für den Zugang zum Bundestag geregelt wurden²³ –, handelte es sich bei der Debatte über ein Verbändegesetz um eine Kontroverse mit öffentlicher Resonanz, in die alle Bundestagsparteien und auch eine Reihe von Interessengruppen involviert waren.²⁴ Die Debatte über das Verbändegesetz ist dabei als Reaktion auf die bereits in den 1950er Jahren einsetzende kritische Auseinandersetzung mit der Macht bzw. Übermacht der etablierten Großverbände anzusehen. Im Kern ging es hier um ein staatspolitisch motiviertes Unbehagen an der engen Verflechtung zwischen einer begrenzten Zahl zentralisierter Großverbände und der Ministerialbürokratie.²⁵ Dieses teilweise regelrecht symbiotische Gefüge, das zur Herausbildung sogenannter „Verbandsherzogtümer“ in einzelnen Politikbereichen geführt hatte, wurde als Gefahr für das Gemeinwohl oder sogar für die Staatsautorität gesehen.²⁶ Vor diesem Hintergrund wurde über die Frage diskutiert, ob es geboten bzw. vertretbar sei, durch gesetzliche Vorgaben für die Ausgestaltung der innerverbandlichen Willensbildung die Macht der Großverbände zu beschneiden und damit auch das Machtgefälle zwischen starken Organisationen und nicht organisierten Interessen zu vermindern.²⁷ Die von CDU/CSU und FDP angestoßene Diskussion versandete jedoch Ende der 1970er Jahre, weil sowohl die Parteien als auch die Tarifpartner zu dem Schluss gelangt waren, es bei Appellen an die Verbände, gemeinwohlorientiert zu handeln, zu belassen, auf gesetzliche Eingriffe in ihre Strukturen aber zu verzichten. Insbesondere die Wirtschaftsverbände wandten sich mit dem Argument gegen ein Konzept staatlicher Regulierung, dass sich

23 Vgl. *Martin Sebaldt / Alexander Straßner*, a.a.O. (Fn. 16), S. 141.

24 Vgl. *Volker Ronge*, Vom Verbändegesetz zur Sozialverträglichkeit – Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren, in: *Renate Mayntz* (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh 1992, S. 36 – 79, S. 36 ff., S. 64 ff.

25 Diese seit den 1970er Jahren als korporatistisch charakterisierte Form der Interessenvermittlung ging auf historische Entwicklungen zurück, die nach dem Zweiten Weltkrieg wiederbelebt bzw. weitergeführt wurden. Ursachen dafür waren das traditionell zentralisierte System von Spitzenverbänden im Wirtschafts- und Sozialbereich, die Konstruktion des Sozialstaates mit seiner engen Einbindung der Sozialpartner und der Wohlfahrtsverbände in die Implementation der Sozialpolitik, aber auch die Praxis der Bundesregierung, nur Spitzenverbände an der Politikgestaltung zu beteiligen. Vgl. *Karsten Ronit / Volker Schneider*, The strange case of regulating lobbying in Germany, in: *Parliamentary Affairs*, 51. Jg. (1998), H. 4, S. 559 – 567, S. 563; *Christine Trampusch*, Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes, Frankfurt am Main / New York 2009, S. 19 f., S. 35 ff.; *Tanja Klenk / Philine Weyrauch / Alexander Haarmann / Frank Nullmeier*, Das Ende der korporatistischen Selbstverwaltung?, in: *dies.* (Hrsg.), *Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich*, Frankfurt am Main / New York 2012, S. 19 – 51.

26 Vgl. *Ulrich von Alemann / Rolf G. Heinze*, Verbandepolitik und Verbandeforschung in der Bundesrepublik, in: *dies.* (Hrsg.), *Verbände und Staat: Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*, Opladen 1979, S. 12 – 37, S. 25 ff.

27 Vgl. *Volker Ronge*, a.a.O. (Fn. 24), S. 36, S. 39, S. 64 f.

das Gemeinwohl als Resultat des pluralistischen Wettbewerbs zwischen frei sich bildenden Interessengruppen quasi automatisch ergeben würde.²⁸

In der Debatte über Verbandshandeln und Demokratie trat in den 1970er Jahren zu der konservativen Verbandskritik die linke Pluralismuskritik hinzu, die sich weniger an der korporatistischen Interessenvermittlung als solcher als vielmehr an der asymmetrischen Machtverteilung zwischen etablierten Verbänden und nicht oder nur schwach organisierten Interessengruppen störte.²⁹ Obwohl die konkreten Praktiken und Mechanismen der Interessenvertretung bereits allgemein bekannt waren, spielten diese aber weder in der konservativen noch in der linken Pluralismuskritik eine wesentliche Rolle. Die Frage der rechtlichen Ausgestaltung der staatlich-verbandlichen Beziehungen wurde nicht unter Bezugnahme auf den Begriff des Lobbyismus, sondern vor allem allgemein unter dem Aspekt thematisiert, inwieweit Verbandshandeln mit dem Gemeinwohl vereinbar ist bzw. gemeinwohlverträglich gestaltet werden kann.³⁰ In demokratietheoretischer Perspektive orientierte sich konservative Verbände Kritik dabei vor allem an dem Prinzip der Offenheit der Machtstruktur, also dem Problem der Beschränkung der Freiheit staatlichen Handelns durch Verbände an sich, während linke Pluralismuskritik das Prinzip der politischen Gleichheit in den Vordergrund stellte. Von der Notwendigkeit der Transparenz des politischen Entscheidungshandelns war in beiden Konzeptionen noch nicht die Rede.

Vor diesem Hintergrund wurden in den 1960er und 1970er Jahren zwar einzelne Regelungen eingeführt, die den Interessengruppeneinfluss kanalisieren sollten, diese fügten sich aber nicht zu einer Einheit im Sinne eines übergreifenden Regulationskonzepts.³¹ Dies zeigt sich deutlich, wenn man die verschiedenen Normenkomplexe miteinander vergleicht. So wurden die Regelungen zur sogenannten Lobbyliste, die der Bundestag 1972 einführt, in den knapp 50 Jahren ihres Bestehens kaum verändert. Zudem war und blieb ihre regulierende Wirkung minimal. Erstens enthielt die Liste ausschließlich Verbände und später immerhin auch Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), was sich spätestens ab Ende der 1990er Jahre, als sich das Interessengruppensystem ausdifferenzierte und nichtverbandliche lobbyistische Akteure an Bedeutung gewannen, als unzureichend erwies. Zweitens erfasste sie auch das Verbandsgefüge niemals vollständig, weil es zwar Anreize für die Registrierung gab, aber keine Registrierungspflicht vorgesehen war; und drittens wurde der vermeintliche Hauptanreiz, die Koppelung der Teilnahme an öffentlichen Anhörungen im Bundestag an eine Registrierung in der Lobbyliste, von Anfang an unterlaufen, weil sich die Ausschüsse nicht an diese Bedingung hielten und dies nach einer entscheidenden Auslegungsentscheidung des Geschäftsordnungsausschusses auch gar nicht mussten. Auch die Transparenzwirkung ist als äußerst gering einzuschätzen, weil die Verbände nur zur Angabe von einigen wenigen Informationen über ihre internen Strukturen, nicht aber über ihr Handeln als Lobbyisten verpflichtet waren.³² Die Lobbyliste stellte somit bis zu ihrer Ersetzung durch das Lobbyregister im Jahre 2021 weder

28 Vgl. ebenda, S. 66; *Karsten Ronit / Volker Schneider*, a.a.O. (Fn. 25), S. 559.

29 Vgl. *Ulrich von Alemann / Rolf G. Heinze*, a.a.O. (Fn. 26), S. 18 f.

30 Vgl. *Volker Ronge*, a.a.O. (Fn. 24), S. 64 f.

31 Vgl. *Karsten Ronit / Volker Schneider*, a.a.O. (Fn. 25), S. 559, S. 561.

32 Vgl. *Thomas von Winter*, *Lobbyismus in der deutschen Politik: Ein Überblick*, Opladen / Toronto 2024, S. 309 f.; *ders.*, *Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung*, in: *ZParl*, 35. Jg. (2004), H. 4, S. 761 – 776, S. 764.

eine wirksame Barriere für den Zugang zu den Anhörungen des Bundestages noch ein Instrument zur Herstellung von Transparenz des Interessengruppenhandelns dar.

Etwas anders verhält es sich mit den „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“. In einer ersten Fassung traten diese kurz nach Einführung der Lobbyliste als Bestandteil der GOBT im November 1972 in Kraft. Sie verpflichteten die Abgeordneten, dem Bundestagspräsidenten gegenüber Angaben über berufliche Tätigkeiten für Unternehmen, Institutionen sowie über die Mitgliedschaft im Vorstand, Aufsichtsrat oder in anderen Organen verschiedener Arten von Institutionen zu machen. Die Veröffentlichung dieser Angaben im Datenhandbuch des Deutschen Bundestages verbesserte die Möglichkeit für Dritte, sich einen Eindruck von den Interessenverknüpfungen der Abgeordneten zu verschaffen.³³ Mit dem Inkrafttreten des Abgeordnetengesetzes im Jahr 1977 erhielten die Verhaltensregeln auch eine einheitliche gesetzliche Grundlage. Zudem hat der Bundestag das Abgeordnetengesetz seit seiner Verabschiedung vielfach modifiziert und um neue Regelungsmaterien ergänzt. Allein zwischen 1992 und 2008 sind 16 Änderungen vorgenommen worden³⁴, die insgesamt zu einer beträchtlichen Ausweitung und Verschärfung der Anzeigepflichten der Bundestagsabgeordneten geführt haben. Gleichwohl wurden die einschlägigen Bestimmungen weiterhin als unzureichend kritisiert. Dies betraf unter anderem die Geringfügigkeitsschwelle für die Pflicht zur Anzeige von Einkünften aus Nebentätigkeiten und von Spenden, die Begrenzung der Offenlegungspflichten, eine unzureichende Sanktionierung von Regelverstößen und eine laxe Handhabung der Sanktionen.³⁵

Ein dritter Regelungskomplex, die rechtlichen Bestimmungen zu den Parteispenden, ist ebenso wie die Verhaltensregeln für Abgeordnete das Ergebnis einer Vielzahl von Änderungen und vor allem Verschärfungen. Allerdings hinkte die Rechtslage meist der Realität hinterher und wurde immer nur punktuell aus Anlass konkreter Skandale geändert. Kern des Problems sind die starken Anreize für ressourcenstarke lobbyistische Akteure, durch finanzielle Zuwendungen an Parteien Einfluss auf deren Entscheidungen zu nehmen, ohne dies öffentlich sichtbar werden zu lassen. Die lange Reihe von Parteispendenskandalen, bei denen Unternehmer prominenten politischen Persönlichkeiten oder Parteien große Summen Geldes verdeckt und damit auf illegalem Wege haben zukommen lassen, zeigt, dass diese Handlungsweisen von den Beteiligten lange Zeit trotz Sanktionsdrohungen als üblich und legitim angesehen wurden bzw. dass die Sanktionsdrohungen keine ausreichende Abschreckungswirkung erzielten.³⁶ Dem versuchte der Gesetzgeber entgegenzuwirken, indem er Verbotstatbestände genauer fasste bzw. neue in das Gesetz mit aufnahm. So erfolgte nach dem Parteispendenskandal der CDU Anfang der 2000er Jahre eine Gesetzesänderung, die Verschleierungsversuche und die Stückelung von Spenden unter Strafe stellte. Kritikern des Parteispendenwesens in Deutschland reichen die geltenden

33 Siehe *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1999. Eine Veröffentlichung des Archivs des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 1999, Band 1, S. 718; *Michael Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990–2010. Eine Veröffentlichung des Archivs des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2011, S. 1371 f.

34 Siehe *Michael Feldkamp*, a.a.O. (Fn. 33), S. 222 – 226; *Helmuth Neupert*, a.a.O. (Fn. 11), S. 299.

35 Vgl. *Christian Humborg*, Spielregeln des Lobbying – Wo beginnt die Korruption?, in: *Rubin Ritter / David Feldmann* (Hrsg.), Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung, Baden-Baden 2005, S. 115 – 132, S. 122.

36 Vgl. ebenda, S. 126 f.

Regeln aber weiterhin nicht aus. So fordert die Organisation LobbyControl seit langem, die Regeln zur Parteienfinanzierung zu verschärfen und neue Tatbestände wie das Parteinensponsoring zu regeln, die Veröffentlichungsgrenzen für Parteispenden zu senken und für Spenden sowie Sponsoring eine absolute Obergrenze einzuführen.³⁷

Betrachtet man die verschiedenen Normenkomplexe im Zusammenhang, so sind, anknüpfend an die sechsteilige Systematik von *John Hogan* und *Alberto Bitonti*, von den 1970er Jahren bis in die 1990er in drei von sechs Regelungsbereichen Rechtsnormen mit Bezug zum Lobbyismus geschaffen worden.³⁸ Von nennenswerten Eingriffen und Beschränkungen kann allerdings nur im Falle der Bestimmungen zur Verhinderung von Interessenkonflikten von Mandatsträgern (1) die Rede sein. In Bezug auf die Richtlinien für die Finanzierung von Abgeordneten und Parteien (2) gab es bis zum Jahr 2000 nur einen Grundbestand an zum Teil wenig wirksamen Regelungen, wobei wichtige Tatbestände ausgespart blieben. Auch die Registrierungs- und Offenlegungspflichten für Interessenorganisationen (3), die mit der Lobbyliste verbunden waren, besaßen nur geringe Regulierungswirkung.³⁹ Somit kann bis zum Ende der 1990er Jahre von einer kohärenten und gezielt handlungsbeschränkenden Politik der Regulierung des Lobbyings keine Rede sein. Bei den geltenden einschlägigen Regeln handelte es sich eher um ein loses Gefüge von bereichsspezifischen Normen, die sich in das vorherrschende System der korporatistischen Interessenvermittlung einfügten, ohne mit nennenswerten Restriktionen verbunden zu sein.⁴⁰ In weiten Teilen der politischen Elite dominierte die Vorstellung, dass im Rahmen korporatistischer Arrangements ein quasi selbstregulierender Mechanismus in Form eines „Generalized Political Exchange“⁴¹ zwischen Interessenverbänden und Staat wirksam sei, der eine gesetzliche Regulierung der konkreten Praktiken der Interessenvertretung überflüssig erscheinen ließ.

Erst seit Beginn der 2000er Jahre wurden – im Zuge der vermehrten Thematisierung und Problematisierung von Formen der Interessenvertretung als Lobbyismus – die verschiedenen Normbereiche stärker im Zusammenhang diskutiert und neue Regelungskonzepte wie Karenzzeiten, die Registrierung von Interessengruppen oder der legislative und exekutive Fußabdruck ins Spiel gebracht. Dieser Wandel in der Wahrnehmung des Lobbyismus kann gemäß der Definition von *Andreas Dür*, *Scott Michael Hamilton* und *Dirk de Bièvre* als ein Prozess der Politisierung charakterisiert werden, bei dem zwischen den beiden Elementen „Salience“ und „Contestation“ zu unterscheiden wäre.⁴² Die Politisierung des Lobbyismus äußerte sich zum einen in der steigenden Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit (Salience) für diesen Themenkomplex, das heißt konkret in einer Zunahme der Zahl von Akteuren, „that view an issue as a collective problem in need of a political

37 Siehe im Online-Lexikon von LobbyControl, <https://lobbypedia.de/wiki/Parteispenden> (Abruf am 20. Dezember 2022).

38 Vgl. *John Hogan* / *Alberto Bitonti*, a.a.O. (Fn. 21).

39 Vgl. *Christian Humborg*, a.a.O. (Fn. 35), S. 123.

40 Vgl. *Justin Greenwood* / *Clive S. Thomas*, Introduction: Regulating lobbying in the Western world, in: *Parliamentary Affairs*, 51. Jg. (1998), H. 4, S. 487 – 499, S. 498.

41 *Bernd Marin*, Generalisierter politischer Austausch, in: *Patrick Kenis* / *Volker Schneider* (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt am Main / New York 1996, S. 425 – 470, S. 456 ff.

42 *Andreas Dür* / *Scott Michael Hamilton* / *Dirk de Bièvre*, Reacting to the politicization of trade policy, in: *Journal of European Public Policy*, 31. Jg. (2024), H. 1, S. 1 – 19, S. 3.

solution“⁴³. Kennzeichen für diese Entwicklung waren einschlägige Fachtagungen, Presseveröffentlichungen und Sachbuchpublikationen, in deren Fokus Themen wie die Praxis der Interessenvertretung, neue Erscheinungsformen des Lobbyismus sowie demokratietheoretische Fragen der Interessenvertretung standen. Zum anderen entwickelten sich in diesem Diskurs Kontroversen über die Notwendigkeit sowie über Art und Umfang einer Regulierung des Lobbyismus durch gesetzliche Regelungen (Contestation).⁴⁴ Umstritten waren dabei auch Grundfragen wie jene, ob und inwieweit es gesetzlicher Eingriffe in die Praxis der Interessenvertretung überhaupt bedarf, in welchen Bereichen eine Regulierung erfolgen sollte und wie streng entsprechende Vorschriften zu fassen wären. Ein Hauptkennzeichen der Debatte war außerdem die zunehmende Fokussierung auf den Aspekt der Transparenz politischer Entscheidungsprozesse.

Als Auslöser der Politisierung des Lobbyismus in Deutschland können mit großer Sicherheit die in den 1990er Jahren einsetzenden und sich insbesondere durch den Regierungsumzug von Bonn nach Berlin verstärkenden Wandlungsprozesse im Bereich der Interessenvertretung angesehen werden. Die seit den 1970er Jahren anhaltende und weiter zunehmende Ausdifferenzierung der Verbandslandschaft, das Auftreten neuer Arten von lobbyistischen Akteuren wie Unternehmen, Think Tanks und Stiftungen sowie die Expansion der politischen Beraterbranche trugen nicht nur zu einer Erosion traditioneller korporatistischer Strukturen der Interessenvermittlung bei, sondern bewirkten auch eine zunehmende Professionalisierung, Diversifizierung und quantitative Ausdehnung von lobbyistischen Aktivitäten.⁴⁵ Maßgebend für die weitere Entwicklung der Regulierungsdebatte, die zur Herausbildung konkurrierender politischer Lösungskonzepte beitrug und einschlägige politische Entscheidungen wahrscheinlicher machte, waren zudem drei zusätzliche Trends:

- (1) Wie in vielen vergleichbaren politischen Prozessen haben auch im Falle der deutschen Regulierungspolitik NGOs als Triebfeder fungiert, indem sie bei der Aufklärung der Öffentlichkeit über Praktiken und Fehlentwicklungen im Lobbyismus Pionierarbeit leisteten.⁴⁶ In den ersten Jahren nach der Jahrtausendwende wurde eine Reihe von Organisationen gegründet, die sich die Aufklärung über den Lobbyismus zum Ziel setzten und mit eigenen Recherchen, wissenschaftlichen Analysen sowie der Entwicklung und Propagierung von Regulierungskonzepten einer stärkeren rechtlichen Regulierung des Lobbyismus in Deutschland den Weg bereiteten oder – wie die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (de'ge'pol) – im Wege der Selbstregulierung das öffentliche Image des Lobbyismus zu verbessern und die Transparenz ihres eigenen Handelns zu erhöhen versuchten.⁴⁷

43 Ebenda.

44 Vgl. ebenda.

45 Vgl. *Iris Wehrmann*, Lobbying in Deutschland – Begriff und Trends, in: *Ralf Kleinfeld / Annette Zimmer / Ulrich Willems* (Hrsg.), *Lobbying*, Wiesbaden 2007, S. 36 – 64, S. 54, S. 57, *Thomas von Winter*, Vom Korporatismus zum Lobbyismus, a.a.O. (Fn. 32), S. 764 f.; *Hans-Jörg Schmedes*, Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag, in: *ZParl*, 40. Jg. (2009), H. 3, S. 543 – 560, S. 544 f.

46 Vgl. *Andreas Dür / Scott Michael Hamilton / Dirk de Bièvre*, a.a.O. (Fn. 42), S. 4.

47 Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Stellungnahme von abgeordnetenwatch.de zum Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zur Änderung des Lobbyregistergesetzes (BT-Drs. 20/7346, 20/1322 und 20/288) vom 12. September 2023 anlässlich der Öffentlichen Anhörung von Sachverständ-

- (2) Eine wichtige Rolle bei der zunehmenden Politisierung der Regulationspolitik in Deutschland haben auch Entwicklungen im Umgang mit dem Lobbyismus in anderen westlichen Demokratien gespielt. Im Jahr 2022 war die Zahl der Länder, die Normen zur Regulierung der Interessenvertretung eingeführt hatten, auf 18 gestiegen. In dem allgemeinen Bestreben, politische Entscheidungsprozesse transparenter zu machen, waren vor allem nach der Jahrtausendwende und in der zweiten Dekade in immer mehr Staaten entsprechende Regelungen eingeführt worden.⁴⁸ Die Politisierung der Regulationspolitik in Deutschland kann daher auch als Bestandteil eines politischen Diffusions- und Konvergenzprozesses in Ländern mit ähnlichen politischen Systemen angesehen werden. Die Angleichung nationaler Politiken und Prozesse erfolgt dabei durch Imitations- und Lernprozesse, die durch die Konfrontation der verschiedenen Regierungen und Parlamente mit ähnlichen Problemlagen ausgelöst werden⁴⁹ – im Falle des Lobbyismus folglich durch die zunehmende Unübersichtlichkeit des Akteursfeldes und die verstärkte Kritik an seinen illegitimen Praktiken.
- (3) Ferner wirken politische Skandale im Rahmen der Politisierung des Lobbyismus als „focussing events“, wenn sie nicht nur allgemein als Fehlentwicklungen in der politischen Praxis, sondern darüber hinaus auch als Ausdruck eines Defizits an einschlägigen rechtlichen Regelungen angesehen werden. Sie haben zunächst zur Folge, dass das Thema Regulierung des Lobbyismus auf die politische Agenda gesetzt wird.⁵⁰ Sobald Lobbyismandale gehäuft auftreten, öffnet sich dann ein „window of opportunity“, ein „Gelegenheitsfenster“, das die Chancen erhöht, politische Mehrheiten für zuvor lange umstrittene gesetzliche Maßnahmen zu finden, die in die Praxis der Interessenvertretung eingreifen.⁵¹ Es entspricht diesem Ablaufmuster, dass in Deutschland zwischen einer Reihe spektakulärer Fälle von illegaler oder zumindest illegitimer politischer Einflussnahme einerseits – der Affäre *Philipp Amthor*, der Cum-Ex-Affäre, den Maskendeals, der Aserbaidschan-Affäre, der Causa Wirecard oder den fragwürdigen Geschehnissen um die Warburg Bank in Hamburg – und der Debatte über eine Registrierungs- und Offenlegungspflicht für Interessengruppen sowie der Einführung des Lobbyregisters durch die Große Koalition andererseits ein enger zeitlicher Zusammenhang besteht.⁵²

digen am 19. September 2023 im Deutschen Bundestag, Ausschussdrucksache 20 – G – 47, S. 1; ders., Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Schriftliche Stellungnahme von LobbyControl ... zur Reform des Lobbyregister-Gesetzes vom 15. September 2023 anlässlich der Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 19. September 2023 im Deutschen Bundestag, Ausschussdrucksache 20 – G – 52, S. 1; ders., Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Stellungnahme des Sachverständigen Dominik Meier als Vorsitzender der de'ge'pol (Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.) vom 15. September 2023 anlässlich der Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 19. September 2023 im Deutschen Bundestag, Ausschussdrucksache 20 – G – 50, S. 8.

48 Vgl. *John Hogan* / *Alberto Bitonti*, a.a.O. (Fn. 21).

49 Vgl. *Katharina Holzinger* / *Helge Jörgens* / *Christoph Knill*, Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen, in: *dies.* (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken* (PVS-Sonderheft 38), Wiesbaden 2007, S. 11 – 35, S. 11 – 19.

50 Vgl. *John Hogan* / *Alberto Bitonti*, a.a.O. (Fn. 21).

51 Vgl. *Florian Spohr*, Welche Interessen schützen Recht und Politik? Die Regulierung eines sich wandelnden Lobbyismus, in: *ZfP*, 71. Jg. (2024), H. 3, S. 291 – 309, S. 291.

52 Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. vom 18. September 2023 zur

Nach der Politisierung des Themas Lobbyingregulierung erfolgte die Herausbildung entsprechender Policy Images ab Mitte der 2000er Jahre, als zunächst lobbykritische NGOs mit ersten einschlägigen Initiativen hervortraten und das Thema dann auch Eingang in den parlamentarischen Willensbildungsprozess fand. So beansprucht die NGO Transparency International, im Januar 2006 als erste Organisation in Deutschland die Einführung eines Lobbyregisters, verbunden mit umfänglichen Offenlegungspflichten für die Interessengruppen, gefordert zu haben; und im Dezember 2008 legte Transparency gemeinsam mit der de'ge'pol ein Positionspapier zur stärkeren Regulierung des Lobbyings in Deutschland vor. Darin fordern die beiden Organisationen außer der Einführung einer Registrierungsspflicht unter anderem einen sanktionsbewehrten Verhaltenskodex für Lobbyisten sowie die Einführung einer Karenzzeit für den Wechsel von der Politik in die Politikberatung.⁵³ Ähnliche Forderungen erhob die im Jahr 2006 gegründete Organisation LobbyControl⁵⁴, die dem Bundestag im Dezember 2009 eine entsprechende Petition mit 8.700 Unterschriften übergab⁵⁵. In der 16. Wahlperiode (2005 bis 2009), also in etwa zeitgleich mit den zivilgesellschaftlichen Initiativen, kam auch die parlamentarische Debatte über eine stärkere Regulierung des Lobbyismus in Gang. Die Fraktionen der Linken und der Grünen – sowie in einem Fall der FDP – gaben mit Anträgen zu den Themen Lobbyregister und Seitenwechsel erste Impulse für einschlägige Beratungen in den Ausschüssen und im Plenum.⁵⁶ Einen Markstein in dieser Phase der Orientierung und Problemdefinition bildete die öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 15. Juni 2009 zum Thema „Transparenz“, zu der alle Fraktionen außer der CDU/CSU Positionspapiere vorlegten.⁵⁷

Im Anschluss an die Findungsphase in der Regulierungspolitik kam es in der 17. Wahlperiode (2009 bis 2013) zu einer Fülle von parlamentarischen Initiativen zum Thema Lobbyismus, die ausnahmslos auf Vorlagen der drei damaligen Oppositionsfraktionen SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen basierten. Insgesamt wurden in den Bundestag 19 Anträge und fünf Gesetzentwürfe zu verschiedenen Gegenständen wie Lobbyregister, Nebeneinkünfte von MdB, Karenzzeiten für ausscheidende Politiker, Abgeordnetenbestechung, Parteienfinanzierung durch Spenden sowie Sponsoring eingebracht.

Reform des Lobbyregisters anlässlich der Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 19. September 2023 im Deutschen Bundestag, Ausschussdrucksache 20 – G – 45 (neu), S. 5; ders., Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Wortprotokoll der 24. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten, Öffentliche Anhörung am 19. September 2023, 8:30 Uhr, Protokoll-Nr. 20/24-G, *Norman Löckel* (Transparency), S. 16.

- 53 Vgl. *Christian Humborg*, Transparente Interessenvertretung, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 22. Jg. (2009), H. 1, S. 82 – 90, S. 85 ff.
- 54 Vgl. *Heidi Klein*, LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 22. Jg. (2009), H. 1, S. 91 – 95; *Lene Tolksdorf*, Regulierung von Lobbying in Deutschland. Konflikte und Argumente in einer Reformdebatte, Masterarbeit, Potsdam 2017, S. 23 – 27.
- 55 Vgl. *Christina Deckwirth* / *Timo Lange*, Lobbyreport 2013: Die Lobbyismus-Debatte 2009–2013. Eine Bilanz der schwarz-gelben Regierungszeit, Köln 2013, S. 13.
- 56 Vgl. *Lene Tolksdorf*, a.a.O. (Fn. 54), S. 4, S. 21 f., S. 27 f., S. 73; *Andreas Kolbe* / *Herbert Höningsberger* / *Sven Osterberg*, OBS-Arbeitsheft 70, Marktordnung für Lobbyisten, Teil B: Die Diskussion der Regulierungsfelder, 2. Die parlamentarische Debatte, Ein Vorschlag der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main 2011, S. 7.
- 57 Vgl. *Friederike Hoffmann*, Die Regulierung des Lobbyings in Deutschland, Masterarbeit, Potsdam 2012, S. 67.

Mit der Mehrheit von CDU/CSU und FDP verabschiedet wurde aber nur eine einzige einschlägige Vorlage, die die Transparenzregeln für Nebeneinkünfte von Abgeordneten neu fasste.⁵⁸ Die Debatten zur Neuregulierung des Lobbyings in der 17. Wahlperiode mündeten somit nur in einen geringen Policy Output; sie führten aber dazu, dass die inhaltlichen Positionen der verschiedenen Fraktionen an Kontur gewannen und die entsprechenden Bündnis- und Konfliktkonstellationen deutlicher hervortraten.

Während sich Die Linke im Jahr 2008, also schon in der vorangegangenen Wahlperiode, für eine gesetzliche Registrierungspflicht für Lobbyisten ausgesprochen hatte, plädierten Bündnis 90/Die Grünen und SPD damals noch für eine freiwillige bzw. untergesetzliche Lösung. Die beiden Fraktionen schwenkten aber im Laufe der 17. Wahlperiode auf die Linie der Linksfraktion ein.⁵⁹ Auffällig ist vor allem der sich innerhalb weniger Jahre vollziehende Positionswechsel der SPD, die sich immer mehr auf die beiden anderen Oppositionsparteien zubewegte.⁶⁰ Den Gegenpart bildete die CDU/CSU-Fraktion, die sich dezidiert gegen neue umfassende Transparenzregeln aussprach.⁶¹ Demgegenüber signalisierte die FDP zwar einerseits Sympathie für das Grundanliegen der Opposition, die Transparenz parlamentarischer Entscheidungsvorgänge zu erhöhen, erklärte andererseits aber die in den Oppositionsanträgen enthaltenen Maßnahmenkataloge für ungeeignet, dieses Ziel zu erreichen.⁶² Nach zunehmender öffentlicher Kritik an einigen aufsehenerregenden Seitenwechseln von Unionspolitikern kam zumindest in der Frage der Karenzzeiten etwas Bewegung in die Position der Union.⁶³ Der zwischen SPD und CDU/CSU geschlossene Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode stellte eine Regulierung der Seitenwechselproblematik in Aussicht⁶⁴, die im Kern mit der Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzentwurfs durch den Bundestag im Juli 2015 umgesetzt wurde.⁶⁵ Als Ergebnis des politischen Formierungsprozesses in der 18. Wahlperiode kann festgehalten werden, dass in allen den Lobbyismus betreffenden Fragen ein Dissens zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen bestand. Angefangen beim Begriff des Lobbyismus über die Reichweite des Lobbyingeeinflusses und dessen Auswirkungen auf die Öffentlichkeit bis hin zu den Zielen und Wirkungen einer stärkeren Regulierung war eine Spaltung des Parlaments in zwei Lager erkennbar.⁶⁶

Wichtige Impulse für eine grundlegende Neuregelung der Beziehungen zwischen Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern gingen auch in der 19. Wahlperiode (2017 bis 2021) zunächst von den Oppositionsfraktionen, vor allem aber von den Interessengruppen aus. Im Zeitraum zwischen den ersten parlamentarischen Initiativen und

58 Vgl. *Herbert Hönigsberger / Sven Osterberg*, Die Regulierung des Lobbyismus – das parlamentarische Lehrstück, in: *Thomas von Winter / Julia von Blumenthal* (Hrsg.), *Interessengruppen und Parlamente*, Wiesbaden 2014, S. 275 – 310, S. 283.

59 Vgl. *Andreas Kolbe / Herbert Hönigsberger / Sven Osterberg*, a.a.O. (Fn. 56), S. 3 f.; *Lene Tolksdorf*, a.a.O. (Fn. 54), S. 21, S. 28, S. 32; *Herbert Hönigsberger / Sven Osterberg*, a.a.O. (Fn. 58), S. 285 f.

60 Vgl. *Lene Tolksdorf*, a.a.O. (Fn. 54), S. 32 ff.

61 Vgl. ebenda, S. 38 ff.

62 Vgl. *Friederike Hoffmann*, a.a.O. (Fn. 57), S. 77.

63 Vgl. *Thomas von Winter*, *Lobbyismus in der deutschen Politik*, a.a.O. (Fn. 32), S. 331.

64 Vgl. Deutscher Bundestag (Drs. 18/4630), Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministertgesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre“ vom 15. April 2015.

65 Vgl. *Lene Tolksdorf*, a.a.O. (Fn. 54), S. 49 ff., S. 61 ff., S. 68.

66 Vgl. *Herbert Hönigsberger / Sven Osterberg*, a.a.O. (Fn. 58), S. 291 – 297.

der Einbringung des Gesetzentwurfs der Großen Koalition zum Lobbyregister vollzog sich in der Zivilgesellschaft eine bemerkenswerte Entwicklung: Aus einem heterogenen Kreis von NGOs und Interessengruppen entstand ein Bündnis, das von der Einsicht getragen war, dass die Veränderungen im Bereich der politischen Interessenvertretung seit der Einführung der Lobbyliste im Jahr 1972 nach einer Überprüfung und Anpassung des entsprechenden Regelwerks verlangten. In diesem Sinne starteten Transparency International und der Verband der Chemischen Industrie (VCI) 2018 eine Transparenzinitiative, der sich binnen eines Jahres vier weitere Organisationen – der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), der Naturschutzbund Deutschland (NABU) und der Verband Die Familienunternehmer – anschlossen. Diese sechs Verbände bildeten im Juni 2019 offiziell eine „Allianz für Lobbytransparenz“, die in ihrem kurze Zeit später veröffentlichten Eckpunktepapier die Einführung eines umfassenden Interessenvertretungsgesetzes forderte. Ungeachtet divergierender Positionen in Detailfragen bestand spätestens Mitte der 19. Wahlperiode auch im Parlament ein breiter, die Fraktionen der Großen Koalition einschließender Konsens darüber, dass neue, auf die Pluralität der Akteurstypen und die Vielfalt der lobbyistischen Aktivitäten abgestimmte Transparenzregeln notwendig seien. Im September 2020 brachten Union und SPD dann den Entwurf zu einem Lobbyregistergesetz in den Bundestag ein, der mit Änderungen am 24. März 2021 verabschiedet wurde.⁶⁷

3. Ursachen des Politikwandels in der Regulationspolitik

Bei der Frage nach den Ursachen des Politikwandels in Fragen der Regulierung des Lobbyings ist von unterschiedlichen Bestimmungsfaktoren auszugehen, deren Zusammenwirken den Reformprozess ausgelöst und geformt haben. Ein geeignetes theoretisches Konzept, das den verschiedenen zeitlichen und strukturellen Faktoren, die dabei eine Rolle gespielt haben, Rechnung trägt, stellt die von *James L. True*, *Bryan D. Jones* und *Frank R. Baumgartner* entwickelte „Punctuated-Equilibrium Theory“ (PET) dar.⁶⁸ Sie bietet überzeugende Erklärungen für den Wechsel zwischen verschiedenen Entwicklungsphasen des politischen Prozesses in einem Politikfeld und ist damit gut geeignet, um die Entwicklung der deutschen Regulationspolitik zu erfassen, die sich durch einen markanten Wandel zwischen Politisierung und Mobilisierung einerseits und annäherndem Politikstillstand andererseits auszeichnet.

Gemäß dieser Theorie ist der politische Prozess geprägt durch einen Wechsel zwischen Phasen des politischen Gleichgewichts und Phasen der politischen Mobilisierung und des Politikwandels. Solange sich ein Politikbereich in der Gleichgewichtsphase befindet, kommt es kaum zu Auseinandersetzungen über politische Streitfragen. Sofern überhaupt

67 Siehe Deutscher Bundestag (Drs. 19/15773), Antrag der Fraktion der FDP „Mehr Transparenz bei Lobbyismus herstellen“ vom 10. Dezember 2019; ders. (Drs. 19/22179), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz) vom 8. September 2020; ders., Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Wortprotokoll der 24. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten, Öffentliche Anhörung am 19. September 2023, 8:30 Uhr, Protokoll-Nr. 20/24-G, *Gregor Hackmack* (abgeordnetenwatch), S. 7 f.

68 Vgl. *James L. True* / *Bryan D. Jones* / *Frank R. Baumgartner*, a.a.O. (Fn. 2), S. 105.

ein Anpassungsbedarf gesehen wird, etwa weil sich die Rahmenbedingungen in einem Politikfeld geändert haben, wird dieser im Kontext etablierter Issue-Netzwerke thematisiert und bearbeitet. Politische Veränderungen kommen durch Verhandlungen innerhalb des etablierten Zirkels von Experten bzw. Spezialisten zustande und vollziehen sich in Form inkrementellen politischen Wandels. Grundlegende Veränderungen bleiben aus, weil sich der politische Diskurs abseits der Öffentlichkeit und der makropolitischen Agenda vollzieht. Der politische Prozess gerät aber dann aus dem Gleichgewicht, wenn in einem Politikbereich neue Akteure auftreten, die Interesse an den Themen des Issue-Netzwerks signalisieren und die überkommenen Problemsichten und Lösungskonzepte infrage stellen. Der Politikbereich durchläuft dann eine Phase der Mobilisierung, in der neue Policy Images artikuliert werden, die auch die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Debatte lenken. In dieser Phase wird das Equilibrium in dem Politikbereich abgelöst durch konkurrierende Policy Images, die sich im Hinblick auf Problemdefinitionen und Lösungskonzepte grundlegend unterscheiden. Hat die Mobilisierung durch neue Akteure und neue Konzepte ein bestimmtes Niveau erreicht, können selbst kleine Veränderungen in den politischen Rahmenbedingungen ausreichen, um Streitfragen auf die makropolitische Tagesordnung zu bringen und einen Politikwandel in Gang zu setzen.⁶⁹

In Deutschland setzte nach dem Abebben der politischen Debatte über ein Verbändegezet Ende der 1970er Jahre beim Thema Regulierung des Verbandshandelns eine lange, über zwanzig Jahre währende Phase des Gleichgewichts ein. Dies zeigt sich am deutlichsten bei der sogenannten Lobbyliste, die nach ihrer Einführung 1972 nahezu unverändert bis 2021 Bestand hatte. Demgegenüber kam es bei den Verhaltensregeln für Abgeordnete bzw. im Bereich des Abgeordnetengesetzes zwar zu einer Vielzahl von Rechtsänderungen, diese hatten aber vorwiegend inkrementellen Charakter. Selbst bei der Parteienfinanzierung, die insbesondere seit den 1980er Jahren durch eine Reihe von Skandalen erschüttert wurde, blieb bis in die Gegenwart eine grundlegende Reform aus.⁷⁰ Somit ist es in der Phase des Equilibriums nur in geringem Umfang zu einem Politikwandel in der Regulierung des Lobbying gekommen. Die zahlreichen Änderungen des Abgeordnetengesetzes und die Neuregelungen bei der Parteienfinanzierung können gemäß der Typologie von *Peter Hall* allenfalls als Wandel ersten Grades, also als „Neujustierung bestehender Instrumente durch die Veränderung von Stellgrößen und Niveaus“ bezeichnet werden.⁷¹ Selbst die Vorschriften der Bundesregierung zur Korruptionsprävention aus dem Jahr 2004 und die Verwaltungsvorschrift der Bundestagsverwaltung zum Umgang mit Zuwendungen von 2006⁷² sind in die Kategorie eines geringen Politikwandels einzuordnen. Zudem wurden die verschiedenen Normbereiche von den politischen Entscheidungsträgern nicht als Bestandteile eines bestimmten, von einem übergreifenden Gestaltungskonzept geprägten Politikfeldes thematisiert.

Streng genommen kann daher bis zum Beginn der 2000er Jahre nicht von einer in sich kohärenten Regulationspolitik in Deutschland gesprochen werden. Dafür fehlte es sowohl an einem entsprechenden Issue-Netzwerk als auch an einem substanziellen Policy Image. Allenfalls bestand in Bezug auf das Verbandshandeln generell eine vorherrschende

69 Vgl. ebenda, S. 99 – 102.

70 Vgl. *Thomas von Winter*, Lobbyismus in der deutschen Politik, a.a.O. (Fn. 32), S. 308 – 318.

71 Siehe dafür bei *Silvia Pannowitsch*, Vetospieler in der deutschen Gesundheitspolitik. Ertrag und Erweiterung der Vetospielertheorie für qualitative Fallstudien, Baden-Baden 2012, S. 31.

72 Vgl. *Thomas von Winter*, Lobbyismus in der deutschen Politik, a.a.O. (Fn. 32), S. 314 f.

Problemsicht, die durch das Korporatismusparadigma geprägt war. Bezogen auf die demokratiethoretischen Grundprinzipien standen damit Fragen der politischen Effektivität und Steuerungsfähigkeit im Vordergrund, während die politische Gleichheit nur am Rande und die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse so gut wie keine Rolle spielten.

Mit dem Beginn der politischen Debatte über Erscheinungsformen und Fehlentwicklungen des Lobbyismus zu Beginn der 2000er Jahre entwickelte sich erstmals ein Policy Image, das die Konturen einer die Einzelthemen übergreifenden Regulierungspolitik erkennen ließ, und zwar in vierfacher Hinsicht: (1) Indem man die politischen Handlungen von Verbänden und anderen Interessengruppen zusammenfassend als lobbyistische Aktivitäten charakterisierte, entstand auch ein Verständnis von Regulierung, das der Pluralität des Akteursfeldes und der Vielfalt ihrer lobbyistischen Praktiken Rechnung trug. (2) Rechtliche Normen, die illegitime Handlungen eindämmen oder verhindern und die Transparenz der Beteiligung von lobbyistischen Akteuren an politischen Entscheidungen erhöhen sollten, wurden erstmals in einen Gesamtzusammenhang von Maßnahmen zur Regulierung des Handelns von Interessengruppen bzw. der Interaktion zwischen Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern eingeordnet.⁷³ (3) Neben dem Aspekt der Kontrolle von lobbyistischen Aktivitäten durch Verbote und Gebote trat nun als übergeordneter Gesichtspunkt die Frage der Transparenz des politischen Entscheidungshandelns, was manche Autoren sogar dazu bewog, die politischen Maßnahmen zur Regulierung des Lobbying zusammenfassend als Transparenzpolitik zu bezeichnen.⁷⁴ (4) Demokratiethoretisch betrachtet tritt der Aspekt der Effektivität und Steuerungsfähigkeit des Staates nun in den Hintergrund. Stattdessen orientiert sich die Debatte außer an dem Transparenzgebot auch verstärkt an den Demokratieprinzipien Offenheit des politischen Wettbewerbs und politische Gleichheit.

Zu weitreichenden Änderungen im Sinne eines umfassenden Politikwandels oder sogar eines Paradigmenwechsels (Veränderungen 2. und 3. Grades) ist es erst nach einem längeren politischen bzw. parlamentarischen Willensbildungsprozess gekommen. Zwischen der oft als Startschuss bezeichneten öffentlichen Anhörung des Innenausschusses zu Fragen der Transparenz im Jahr 2009⁷⁵ und der Verabschiedung einer ersten weitreichenden Gesetzesänderung, dem Gesetz zu den Anzeigepflichten und den Karenzzeiten im Zusammenhang mit einem Seitenwechsel von der Politik zum Lobbyismus, sind immerhin fast sechs Jahre vergangen. Nach der Verabschiedung des Gesetzes im Jahr 2015 folgten dann aber in engerer zeitlicher Abfolge insgesamt sechs Rechtsänderungen, die nicht nur in einem zeitlichen, sondern auch in einem politisch-normativen Zusammenhang stehen und insgesamt einen Paradigmenwechsel in der Regulationspolitik markieren. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Maßnahmen: (1) das Gesetz zur Änderung des Bundesministeregesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (Seitenwechsel/Karenzzeit) vom Juli 2015⁷⁶, (2) den Transparenzbeschluss der Bundesregierung vom November 2018⁷⁷, (3) die Verschärfung der Verhaltens-

73 Vgl. Deutscher Bundestag, Stellungnahme der de'ge'pol, *Dominik Meier*, a.a.O. (Fn. 47), S. 2 f.; *John Hogan* / *Alberto Bitonti*, a.a.O. (Fn. 21).

74 Vgl. *Maximilian Schiffers* / *Sandra Plümer*, a.a.O. (Fn. 7), S. 279, S. 286.

75 Vgl. *Thomas von Winter*, Lobbyismus in der deutschen Politik, a.a.O. (Fn. 32), S. 329.

76 Vgl. *Lene Tölkendorf*, a.a.O. (Fn. 54), S. 49 ff.

77 Vgl. *Philipp Irmscher*, Exekutiver Fußabdruck – neue Transparenz in der Gesetzesgenese, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 57. Jg. (2024), H. 4, S. 124 – 125; *Karsten Mause* / *Andreas Polk*,

regeln für Abgeordnete und die Überführung dieser Regeln in das Abgeordnetengesetz vom Oktober 2021⁷⁸, (4) das Lobbyregistergesetz vom April 2021, (5) die Reform des Lobbyregistergesetzes vom Oktober 2023 und (6) den exekutiven Fußabdruck durch Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) im Mai 2024⁷⁹. Gemäß der Systematik von *John Hogan* und *Alberto Bitonti* ist das Gefüge der Regulationspolitik in Deutschland somit insofern vervollständigt worden, als nun in allen sechs Normbereichen gesetzliche Regelungen existieren.⁸⁰

Da die Gesetzesänderungen einen längeren Vorlauf an politischer Willensbildung in der Zivilgesellschaft wie im Parlament hatten und sich über einen Zeitraum von neun Jahren erstreckten, erscheint es angebracht, hier nicht von einem rapiden⁸¹ oder von einem überraschenden Politikwechsel zu sprechen⁸², sondern auf die inhaltliche Reichweite der Veränderungen zu rekurrieren und diese Abfolge von Reformen als weitreichenden Politikwandel oder als Paradigmenwechsel im Sinne *Peter Halls* zu charakterisieren. Die Einführung des Lobbyregisters ist zwar die am weitesten reichende Veränderung in der Regulationspolitik, sie steht aber nicht für sich allein, sondern reiht sich in einen Kontext weiterer Reformen ein, die in der politischen Debatte oft als Einheit behandelt wurden. Dies äußert sich nicht zuletzt darin, dass die demokratische Norm der Transparenz als eine Art Leitmotiv in dieser Debatte fungiert hat. In der Sache schießt die Begriffswahl zwar über das Ziel hinaus, weil einige der Regelungen normativ eher anderen Demokratieprinzipien wie der Offenheit der Machtstruktur und der politischen Gleichheit zuzuordnen sind. Gleichwohl erfüllt der Begriff der Transparenz oder auch der Transparenzpolitik eine wichtige Funktion als Etikett für ein neues Paradigma, das sich grundlegend von dem Regulationsverständnis unterscheidet, das mit dem Korporatismusparadigma verknüpft war. Während vormals der Aspekt der Steuerungsfähigkeit des Staates im Vordergrund stand, bezieht sich das neue Paradigma in erster Linie auf Fragen der Öffentlichkeit und der Kontrolle von politischen Entscheidungen.

Folgt man den Grundannahmen der Punctuated-Equilibrium Theory, so ist es vor allem das Zusammenwirken von zwei Faktorenbündeln, das den Politikwandel in Fragen der Regulierung des Lobbyings ausgelöst und geformt hat.⁸³ Dabei handelt es sich zum einen um die Akteurskonstellationen mit ihren je eigenen, miteinander konkurrierenden Policy Images und zum anderen um die politisch-institutionellen Gegebenheiten, mit deren Veränderung auch die politischen Gelegenheitsstrukturen variierten. Die Akteurskonstellation wird gebildet durch zwei konkurrierende Politiknetzwerke, die *Schiffers* und *Plümer* in Bezug auf den Entscheidungsprozess zum Lobbyregistergesetz beschrieben haben, die aber auch den Willensbildungsprozess zur Regulationspolitik insgesamt cha-

Lobbyregulierung in Deutschland: Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für Politik, 71. Jg. (2024), H. 3, S. 310 – 328, S. 321.

78 Vgl. *Thomas von Winter*, Lobbyismus in der deutschen Politik, a.a.O. (Fn. 32), S. 314 f.

79 Vgl. *Philipp Irmscher*, a.a.O. (Fn. 77), S. 124; *Karsten Mause* / *Andreas Polk*, a.a.O. (Fn. 77), S. 321.

80 Vgl. *John Hogan* / *Alberto Bitonti*, a.a.O. (Fn. 21).

81 Vgl. *Friedbert W. Rüb*, Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Eine konzeptionelle Annäherung an ein unerforschtes Phänomen, in: *ders.* (Hrsg.), Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde, Baden-Baden 2014, S. 10 – 47.

82 Vgl. *Maximilian Schiffers* / *Sandra Plümer*, a.a.O. (Fn. 7), S. 300.

83 Vgl. *James L. True* / *Bryan D. Jones* / *Frank R. Baumgartner*, a.a.O. (Fn. 2), S. 105.

rakterisieren. Ihnen zufolge bildeten die Befürworter einer grundlegenden Reform der Lobbying-Regulierung ein „equal opportunity network“, bestehend aus Politikern der Grünen, der SPD und der Linken sowie einer Reihe lobbykritischer NGOs und einigen Unternehmen. Dieses Issue-Netzwerk, das am Ende der 16. Wahlperiode entstanden war und bis zur Verabschiedung des Lobbyregistergesetzes 2021 Bestand hatte, erhielt im Zeitverlauf weiteren Zulauf und wurde zur treibenden Kraft der Reformen.⁸⁴ Den Gegenpart bildete das „freedom and efficiency network“, ein Akteurskreis aus Politikern der CDU/CSU und der FDP sowie einigen Wirtschaftsverbänden und einzelnen Unternehmen, das eine Verschärfung der Regulierung des Lobbyings und insbesondere ein verpflichtendes Lobbyregister ablehnte und bestrebt war, das Thema von der politischen Tagesordnung fernzuhalten.⁸⁵ Angesichts der Veränderungsdynamik in der Regulationspolitik wäre es allerdings zu weit gegriffen, die beiden politischen Netzwerke als „Advocacy Coalitions“ mit hohem Integrationsgrad und fest umrissenen inhaltlichen Positionen zu bezeichnen. Vielmehr hat eine ganze Reihe von Akteuren im Laufe der 2010er Jahre politische Lernprozesse durchlaufen, die zu Positionswechseln in Fragen der Regulierung und damit auch zu einem Wandel der Interessenkonstellationen geführt haben. An erster Stelle ist hier die SPD zu nennen, die in der 16. Wahlperiode als Regierungspartei noch zu den Befürwortern einer lediglich inkrementellen Veränderung des etablierten Regulationssystems gehörte, in der 17. Wahlperiode als Opposition dann aber die Positionen des equal opportunity network übernahm und in der 18. Wahlperiode als Koalitionspartner der Union wiederum eher zögerlich agierte.⁸⁶ Ferner ist bemerkenswert, dass die Ablehnungsfront in der Wirtschaft, die sich in der 17. Wahlperiode sogar noch verbreitert hatte⁸⁷, im Laufe der 19. zunehmend bröckelte und die Bildung eines neuen überraschenden Bündnisses, der aus NGOs und Unternehmensverbänden bestehenden „Allianz für Lobbytransparenz“, ermöglichte, die sich für weitreichende Veränderungen in verschiedenen Bereichen der Regulationspolitik einsetzte.⁸⁸ Auch fällt auf, dass CDU/CSU und FDP, die gemäß *Schiffers* und *Plümer* bis zum Beginn der 19. Wahlperiode noch den Kern des „freedom and efficiency networks“ bildeten⁸⁹, wenige Jahre später weitreichenden Reformen wie dem Lobbyregistergesetz (die CDU/CSU in der Großen Koalition) und dessen Reform (die FDP in der Ampelkoalition) ihre Zustimmung erteilten.⁹⁰ Aufgrund der Dynamik in der Entwicklung von Policy Images und des Wechsels von inhaltlichen Positionen der Akteure kann der Paradigmenwechsel in der Regulationspolitik mit der Interaktion der beiden Netzwerke also nicht hinreichend erklärt werden.

Als treibende Kraft für die Herausbildung von parlamentarischen Mehrheiten für Reformen in der Regulationspolitik müssen vielmehr auch die Veränderungen in den politisch-institutionellen Gegebenheiten berücksichtigt werden, insbesondere die Wechsel

84 Vgl. *Maximilian Schiffers* / *Sandra Plümer*, a.a.O. (Fn. 7), S. 280, S. 295, S. 298 f.

85 Vgl. ebenda, S. 296 f.

86 Vgl. *Lene Tolksdorf*, a.a.O. (Fn. 54), S. 32 ff.

87 Vgl. *Maximilian Schiffers* / *Sandra Plümer*, a.a.O. (Fn. 7), S. 296.

88 Vgl. *Thomas von Winter*, *Lobbyismus in der deutschen Politik*, a.a.O. (Fn. 32), S. 333 f.

89 Vgl. *Maximilian Schiffers* / *Sandra Plümer*, a.a.O. (Fn. 7), S. 296.

90 Vgl. *Karsten Mause* / *Andreas Polk*, a.a.O. (Fn. 77), S. 311; Deutscher Bundestag (Drs. 20/1322), *Gesetzentwurf der Fraktion der AfD „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz)“ vom 7. April 2022*, S. 1.

in der Zusammensetzung der Entscheidungsgremien⁹¹, also der Regierungsbündnisse. Dementsprechend lassen sich die Stadien des Politikprozesses, die zu den Reformen geführt haben, am ehesten nach Wahlperioden unterscheiden, weil die Reformchancen maßgeblich davon abhingen, welche Koalitionen die Regierung bildeten, welche Parteien sich jeweils in der Regierung und in der Opposition befanden und wie sich das Verhältnis der Koalitionspartner zueinander gestaltete. Dies waren die entscheidenden Parameter für die Lernprozesse, die sich in den einzelnen Parteien vollzogen haben. So gab es in der 17. Wahlperiode trotz einer Fülle von parlamentarischen Initiativen kaum einen Politikwandel, weil mit CDU/CSU und FDP die Reformgegner die Regierung bildeten.⁹² In der 18. Wahlperiode hatte sich die SPD zwar bereits dem Reformlager angeschlossen, konnte oder wollte aber im Zusammenwirken mit dem Koalitionspartner CDU/CSU, die dem Lager der Reformgegner zuzurechnen war, außer der Neuregelung des Seitenwechsels keine weiteren Reformakzente setzen. Obwohl in der 19. Wahlperiode die Große Koalition fortgesetzt wurde, öffnete sich nun aber ein Reformfenster, weil sich die politischen Rahmenbedingungen zugunsten eines Politikwandels geändert hatten: Erstens verstärkte eine Reihe von politischen Skandalen in der CDU/CSU-Fraktion die Bereitschaft, das Regulationsregime zu verschärfen und der Einführung eines Lobbyregisters zuzustimmen. Zweitens war in der SPD die Forderung nach mehr Transparenz bei der Beteiligung von Interessengruppen am politischen Prozess mittlerweile zu einem festen Bestandteil ihrer Programmatik geworden. Und drittens hatte sich durch die Bildung der Allianz für Lobbytransparenz das zivilgesellschaftliche Gefüge der Reformbefürworter erheblich erweitert, insbesondere durch das Hinzutreten von Wirtschaftsverbänden.⁹³

4. Zwischenfazit: Bestimmungsgründe des Paradigmenwechsels in der Regulationspolitik

Sofern man die verschiedenen Reformen der Regulationspolitik in der 18. und 19. Wahlperiode als sachlich zusammengehörige Elemente in einem umfassenden Reformprozess ansieht, dessen Höhepunkt und vorläufigen Endpunkt die Einführung des Lobbyregisters bildete, signalisiert dies in der Tat einen Paradigmenwechsel in der rechtlichen Behandlung des Lobbyismus in Deutschland. Anknüpfend an die Punctuated-Equilibrium Theory kann dieser Wandel als Resultat von verschiedenen, sich wechselseitig verstärkenden Prozessen verstanden werden.⁹⁴ Dabei handelt es sich im Wesentlichen um vier eigenständige Entwicklungen: (1) die Herausbildung und beständige Ausdehnung

91 Vgl. *James L. True / Bryan D. Jones / Frank R. Baumgartner*, a.a.O. (Fn. 2), S. 105.

92 Vgl. *Thomas von Winter*, Lobbyismus in der deutschen Politik, a.a.O. (Fn. 32), S. 329.

93 Vgl. *Maximilian Schiffers / Sandra Plümer*, a.a.O. (Fn. 7), S. 287; *Thomas von Winter*, Lobbyismus in der deutschen Politik, a.a.O. (Fn. 32), S. 333 f.

94 Vgl. auch *Maximilian Schiffers / Sandra Plümer*, a.a.O. (Fn. 7), S. 284. Dass monokausale Erklärungen hier zu kurz greifen, lässt sich besonders deutlich am Beispiel der politischen Skandale aufzeigen, die gelegentlich zum maßgeblichen Bestimmungsfaktor für den Wandel in der Regulationspolitik erklärt werden (siehe *Florian Spohr*, a.a.O. (Fn. 51), S. 301). Denn schon in den 2000er Jahren gab es eine ganze Reihe von politischen Skandalen bzw. umstrittenen Fällen von raschen Seitenwechslern zuvor prominenter Politiker zu Interessengruppen und Lobbyingagenturen (siehe *Cerstin Gammel / Götz Hamann*, Die Strippenzieher. Manager, Minister, Medien – wie Deutschland regiert wird, Berlin 2005, S. 45, S. 115 – 127), ohne dass dies irgendwelche Folgen für die Regulationspolitik gehabt hätte.

eines reformorientierten Issue-Netzwerks. Die intensiver werdenden Kooperationsbeziehungen zwischen den drei Fraktionen Linke, Grüne und SPD und den ihnen jeweils nahestehenden NGOs bewirkten kollektive Lernprozesse, die zur Herausbildung klarer und einheitlicherer Reformkonzepte beitrugen. Maßgebend für den Einflussgewinn des Reformlagers war außerdem der Wechsel einer zunehmenden Zahl von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden von der Seite der Reformgegner ins Lager der Reformen.⁹⁵ (2) Mit der fortschreitenden Entwicklung des Issue-Netzwerks kristallisierten sich auch die Konturen und die Konfliktfronten in der Regulationspolitik deutlicher heraus. Die Reformen identifizierten immer klarer die einzelnen Bestandteile der Regulationspolitik als spezifische Regelungsmaterien wie Seitenwechsel, Antikorruptionsmaßnahmen, Offenlegungspflichten, Registrierungspflichten und legislativen oder exekutiven Fußabdruck; und sie orientierten sich dabei zunehmend an allgemeinen normativen Prinzipien, allen voran an dem der Transparenz, aber auch an anderen wie der Vermeidung von Interessenkonflikten sowie dem Schutz der Unabhängigkeit und der Neutralität von Amts- und Mandatsträgern. (3) Zunehmendes indirektes Lobbying der Akteure des Reformlagers und die Skandalisierung politisch illegitimer oder zumindest unkorrekter Handlungsweisen von einzelnen Politikern trugen dazu bei, die Öffentlichkeit für Fehlentwicklungen im Lobbyismus zu sensibilisieren und das öffentliche Meinungsklima zugunsten einer Reform der Regulierungsinstrumente zu beeinflussen.⁹⁶ (4) Die wechselnde Zusammensetzung von Regierungskoalitionen ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor dafür, welche Policy Images für die politischen Entscheidungsprozesse maßgebend sind, und dafür, ob und welche Reformoptionen bestehen. Der Stellenwert dieses politisch-institutionellen Faktors zeigt sich im Falle des Politikprozesses in der deutschen Regulationspolitik besonders deutlich⁹⁷, wenn man die schwarz-gelbe Koalition in der 17. Wahlperiode mit der Ampelkoalition in der 20. Wahlperiode vergleicht. Der Positionswechsel der FDP in Fragen der Regulierung des Lobbying in diesem Zeitraum wurde maßgeblich durch die veränderte Zusammensetzung des Regierungsbündnisses beeinflusst. Dass die Verabschiedung des Lobbyregisters ausgerechnet in die Zeit einer Großen Koalition gefallen ist, kann als Einzelereignis durchaus als unerwarteter oder rapider Politikwechsel bezeichnet werden⁹⁸, im Gesamtkontext der politischen Willensbildung über eine stärkere Regulierung des Lobbyismus handelt es sich aber lediglich um den vorläufigen Höhepunkt eines sich seit Ende der 2000er Jahre abzeichnenden Paradigmenwechsels in der Regulationspolitik.

95 Vgl. *Maximilian Schiffers / Sandra Plümer*, a.a.O. (Fn. 7), S. 280, S. 300 f.; *Thomas von Winter*, Lobbyismus in der deutschen Politik, a.a.O. (Fn. 32), S. 330, S. 333.

96 Vgl. *Maximilian Schiffers / Sandra Plümer*, a.a.O. (Fn. 7), S. 280, S. 283 f.

97 Vgl. *John Hogan / Alberto Bitonti*, a.a.O. (Fn. 21).

98 Vgl. *Friedbert W. Rüb*, a.a.O. (Fn. 81), S. 19; *Maximilian Schiffers / Sandra Plümer*, a.a.O. (Fn. 7), S. 285.

DISKUSSION

Verhältniswahl mit Personenstimmen: Ein Wahlsystem zur Stärkung der Bindung zwischen Wählerschaft und Bundestag

Friedrich Pukelsheim

Der Bundestag findet aus der Dauerschleife wiederkehrender Novellierungen des Wahlgesetzes nicht heraus. Nun sollen zehn prominente Abgeordnete der Regierungsfractionen, also nicht aller Bundestagsparteien, den Stein der Weisen finden, nach dem ihre Vorgänger und engagierte Experten jahrzehntelang vergeblich gesucht haben. Alle bisherigen Bemühungen waren dadurch eingeschränkt, dass die herkömmliche Stimmgebung durch die Wählerinnen und Wähler beibehalten wurde: Erststimme für die Wahl des Wahlkreisabgeordneten und Zweitstimme für die Wahl der geschlossenen Landesliste einer Partei. Entzieht man sich dieser Beschränkung und erwägt Stimmgebungsformate, die der sich wandelnden staatlichen Realität feinfühlicher angepasst sind, eröffnen sich neue Möglichkeiten. Als Beispiel sei hier eine „Verhältniswahl mit Personenstimmen“ umrissen, in der zur Stärkung der Bindung zwischen Wählenden und Gewählten einerseits die Kleinräumigkeit von Wahlkreisen aufgegeben und erweitert wird zur überörtlichen Repräsentation von Wahlregionen und andererseits die Kandidatenaufstellungen der Parteien für eine personelle Auswahl durch die Wählerschaft geöffnet werden.

1. Ruhe vor dem Sturm

Nach der deutschen Einheit mehrten sich Anzeichen, dass das Wahlsystem, das der alten Bundesrepublik seit Anbeginn gut gedient hatte, für die geänderten Gegebenheiten nicht mehr taugte. So musste bei der ersten gesamtdeutschen Wahl das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1990 den Gesetzgeber anweisen, die Fünf-Prozent-Klausel getrennt für die alten und neuen Bundesländer anzuwenden. Die Gerichtsentscheidung erging einstimmig.¹

Die Wahl 1994 machte Überhangmandate zum beherrschenden Thema. Sechzehn Wahlkreissieger, die in ihren Wahlkreisen die meisten Erststimmen erhalten hatten, ließen sich nicht in die Sitzkontingente einfügen, die im Verhältnis der Zweitstimmen den Parteien in den Ländern zustanden. Lag darin ein Verstoß gegen die Wahlgrundsätze? Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts war geteilter Meinung: Vier Richter hielten die zugrunde liegenden Regelungen für verfassungskonform, vier hielten sie für verfassungswidrig.²

1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. September 1990 (2 BvE 1/90 u.a.), BVerfGE 82, S. 322 – 352.

2 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 1997 (2 BvF 1/95), BVerfGE 95, S. 408 – 425.

Das gerichtliche Patt klang wie ein Weckruf, das Verhalten des Wahlsystems genauer unter die Lupe zu nehmen. Eine befremdliche Eigenheit trat bei der Wahl 2005 zu Tage, als es in einem Wahlkreis zu einer Nachwahl kam. Dort hätten zu viele (Zweit-)Stimmen für eine Partei für eben diese Partei den Verlust eines Sitzes bewirkt. Dieses sogenannte negative Stimmgewicht beurteilte das BVerfG 2008 einstimmig als verfassungswidrig und gab dem Bundestag auf, eine verfassungsgemäße Regelung zu schaffen.³

2. Gesetzgeberische Odyssee

In der Folge mühte sich der Bundestag, irgendwie eine verfassungskonforme Ausgestaltung seines Wahlsystems zu finden. An der Art der Stimmgebung sollte nicht gerüttelt werden: Erststimme für Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und Zweitstimme für Verhältniswahl von starren Parteilisten. Die Beteiligten hegten die Hoffnung, durch schlaue Verrechnung der Stimmen ans Ziel zu gelangen.

Der erste Lösungsversuch 2011 scheiterte allerdings schon, kaum dass er das Licht der Welt erblickte.⁴ Das Bundesverfassungsgericht hielt ihn für verfassungswidrig und verwarf ihn als nichtig.⁵

Aus den Trümmern dieses Fehlstarts zimmerten die Autoren 2013 ihren zweiten Versuch.⁶ Grundidee war, die Regelgröße von 598 Bundestagsitzen zu erhöhen, bis alle Direktmandate sich in den Zweitstimmenproporz einfügen und somit Überhangmandate gar nicht erst anfallen würden. Die Idee gebar eine undurchschaubare Abfolge mäandernder Rechenschritte.⁷ Ernüchternd-entgeistert befand Parlamentspräsident *Norbert Lammert*: „Nicht einmal eine Handvoll Abgeordneter des Deutschen Bundestages ist in der Lage, unfallfrei die Mandatsberechnung zu erklären.“⁸

Die Idee schoss über das Ziel hinaus. Der 18. Bundestag 2013 wuchs auf 631 Sitze, der 19. Bundestag nach der Wahl 2017 auf 709. Weiteres wucherndes Wachstum winkte in der Zukunft.

So schlug 2020 die Stunde des dritten Novellierungsversuchs.⁹ Überhangmandate wurden wiederbelebt, beschränkt auf höchstens drei. Wie aber an Überhangmandate gelangen, wo es angesichts flexibler Erhöhung der Gesamtsitzzahl doch gar keine mehr gab? Dazu bedurfte es einer Rechnung vorab, um fiktive Überhangmandate ins Leben zu rufen. Der Vorstufe folgte eine Endrechnung zur Erhöhung der Gesamtsitzzahl, um von den

3 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 (2 BvC 1/07 u.a.), BVerfGE 121, S. 266 – 317.

4 Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25. November 2011, BGBl I S. 2313.

5 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (2 BvF 3/11 u.a.), BVerfGE 131, S. 316 – 376.

6 Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3. Mai 2013, BGBl I S. 1082.

7 Vgl. *Friedrich Pukelsheim / Matthias Rossi*, Imperfektes Wahlrecht, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 28. Jg. (2013), H. 3, S. 209 – 226.

8 Zitiert in *Daniel Friedrich Sturm*, Präsident Nimmermüde, in: Die Welt vom 3. August 2015, S. 4.

9 Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 14. November 2020, BGBl I S. 2395.

fiktiven Überhangmandaten alle bis auf höchstens drei in die Proporzrechnung einzubetten. Das Gesetz entartete zu einem furchteinflößenden Monstrum von Vor-, Rück- und Querverweisen.¹⁰ Das BVerfG ließ es mit fünf Stimmen passieren. Eine Minderheit von drei Stimmen befand dagegen, ein solches Gesetzesmonstrum widerspreche der Dignität des Wahlakts.¹¹

Auch über die Dignität des Parlaments mag man grübeln. Wenn höchstens eine Handvoll Abgeordneter die Vorgängerregelung erklären konnte, wie viele verstanden dann deren monströse Nachfolgeversion? In solchen Situationen lassen sich Mehrheiten nur mit Ritualen erzwingen. Aus den Vorberatungen gelangte der Gesetzentwurf über den Umweg des Koalitionsausschusses ins Parlament zurück.¹² Die Abgeordneten der Regierungsfractionen unterwarfen sich der Fraktionsdisziplin, eine individuelle Wertung über die ihr Amt legitimierende Wahlgesetznovellierung wurde nicht sichtbar.

3. Stand von heute

Mit der vorerst letzten Version 2023 kehrten verständliche und vermittelbare Regelungen in das Bundeswahlgesetz zurück.¹³ Die Gesamtsitze werden im Verhältnis der bundesweiten Zweitstimmensummen den Parteien zugeteilt. Innerhalb jeder Partei werden deren Sitze an die Landeslisten weiterverteilt. Dort werden sie bevorzugt mit den Wahlkreisersten besetzt, die die Partei im Land vorzuweisen hat (Direktmandate), und danach mit Listenbewerbern in der Reihung der starren Landeslisten (Listenmandate). Das BVerfG beurteilte dieses Vorgehen 2024 einstimmig als verfassungsgemäß.¹⁴

Die Stärke dieses Gesetzes ist die Klarheit der Vorschriften, wie Wähler und Wählerinnen vermittelt der Parteien die Mitglieder des Bundestages in ihr Amt heben. Das Vorgehen befolgt den Hinweis auf den Stimmzetteln, dessen Zusatz 1985 von Bundesinnenminister *Friedrich Zimmermann* in der Bundeswahlordnung verfügt wurde: Die Zweitstimme ist die „maßgebende Stimme für die Verteilung der Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien“¹⁵.

Das Gesetz weist allerdings auch Schwächen auf: Erstens gibt es Wahlkreise, in denen Wahlkreiserste kein Mandat erhalten, weil ihr schwächerer Erststimmenanteil sie hinten platziert und das Sitzkontingent ihrer Partei im Land nicht weit genug reicht. In diesen Wahlkreisen wird die Wählerschaft enttäuscht, weil alle Erststimmen mandatslos verpuffen und gar kein Direktmandat vergeben wird. Geheilt werden könnte dieser Mangel durch die im bayerischen Wahlgesetz (Art. 43 Abs. 2) geltende Regelung, wonach in einem solchen Fall der Wahlkreisweite als gewählt gilt.

10 Vgl. *Friedrich Pukelsheim / Wolfgang Bischof*, Bundeswahlgesetz 2020 – Vom Regen in die Traufe, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 136. Jg. (2021), H. 7, S. 417 – 480.

11 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. November 2023 (2 BvF 1/21), BVerfGE 168, S. 71 – 192.

12 Siehe Dokument des Koalitionsausschusses vom 25. August 2020, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20200825_Koalitionsausschuss.pdf (Abruf am 23. Januar 2026).

13 Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. Juni 2023, BGBl I Nr. 147 und Nr. 198.

14 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2024 (2 BvF 1/23 u.a.), BVerfGE 169, S. 236 – 331.

15 BGBl I (1985) S. 1769, Anlage 26 (S. 1844).

Zweitens werden auf den Stimmzetteln nur die ersten fünf Personen der starren Landeslisten aufgeführt. Von diesen werden Vor- und Nachname angegeben¹⁶, nicht aber Beruf oder gar Wohnort. Das BVerfG hat dagegen nichts einzuwenden. Die Listen seien spätestens zwanzig Tage vor der Wahl von den Landeswahlleitungen bekannt zu geben und somit könne jeder sich mit der vollständigen Liste rechtzeitig vertraut machen.¹⁷ Nur: wer macht das? Es stünde einer Personenwahl gut an, wenn es der Wählerschaft freigestellt wäre, aus dem personellen Angebot einer Partei eine gezielte Auswahl zu treffen.

Drittens ist dieses Gesetz, wie auch alle Vorläufer seit 2008, nur mit den Stimmen der Regierungsfractionen gegen die der Opposition zustande gekommen. Für ein Wahlgesetz, das nachhaltig sein soll, ist eine breite parlamentarische Zustimmung unabdingbar.

Diese Kritikpunkte könnten dazu verführen, vergangene Missgriffe zu verbrämen. Jedoch wird keiner, der es gut mit der Welt meint, erwägen wollen, das tote Gesetzesmonstrum von 2020 wiederzubeleben.

4. Neustart für morgen

Für einen Neustart sollte man sich von der Vorgabe lösen, am herkömmlichen Format des Stimmzettels festzuhalten, das durch die Engführung mit kleinräumigen Wahlkreisen wenig Gestaltungsspielraum lässt. Die mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl alter Art ließe sich dann zu einer alternativen „Verhältniswahl mit Personenstimmen“ fortentwickeln.¹⁸ Der folgende Vorschlag löst sich von der bisherigen Einengung auf lokale, örtliche Wahlkreise und deren Paarung mit starren Landeslisten. Stattdessen wird das Wahlgebiet in überörtliche Wahlregionen untergliedert, deren Wählerschaft individuelle Personen aus offenen Regionallisten der Parteien frei auswählen kann.¹⁹

Wähler und Wählerinnen markieren auf den Stimmzetteln die Partei ihrer Wahl (Parteistimme) und vom regionalen Bewerberfeld dieser Partei diejenigen Personen, die sie bevorzugen (Personenstimmen). Werden von der gewählten Partei zum Beispiel vier Bewerber für geeignet gehalten, werden diese vier angekreuzt; hält jemand sieben für geeignet, markiert er diese sieben. Wie viele Personenstimmen jemand vergibt, ist freigestellt.²⁰ Die Abbildung zeigt, wie der Stimmzettel gestaltet werden könnte.

Für die Verhältnisrechnung zur Sitzuteilung treten die Parteistimmen an die Stelle der früheren Zweitstimmen, sonst ändert sich nichts. Der Unterschied entsteht erst danach in der Art, wie die Sitze, die auf eine Partei in einer Wahlregion entfallen, besetzt werden. Die Besetzung richtet sich nach der Reihenfolge, die sich für die Bewerber und Bewerberinnen aus den für sie abgegebenen Personenstimmen ergibt. Die Komponente

16 Gegebenenfalls auch ein akademischer Dokortitel.

17 Beschluss des Zweiten Senats des BVerfG vom 3. Juli 1957, Rn. 22, BVerfGE 7, S. 63 – 75.

18 Für Alternativen, die dem derzeitigen Wahlsystem näherkommen, siehe zum Beispiel *Christoph Möllers / Fabian Michl*, Die Wahl der Union, in: FAZ vom 16. Oktober 2025, S. 8, oder *Florian Grotz / Robert Vehrkamp*, Resilientes Wahlrecht statt Reformkarussell, in: FAZ vom 24. November 2025, S. 6.

19 Vgl. den Vorschlag von *David M. Farrell / Roger Scully*, *Representing Europe's Citizens? – Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation*, New York 2007, S. 205.

20 Kumulieren ist nicht vorgesehen, da die Zahl der Personenstimmen pro Wählendem unbestimmt ist. Panaschieren fällt aus, weil die Personenstimmen alle innerhalb der gewählten Partei zu vergeben sind.

Abbildung: Entwurf eines Stimmzettels

Stimmzettel für die Wahl zum Deutschen Bundestag am tt.mm.jjjj in der Wahlregion XYZ Sie haben eine Stimme für die Wahl einer Partei und beliebig viele Stimmen für die Wahl von Bewerbern und Bewerberinnen dieser Partei.								
↓	Hier 1 Stimme für die Wahl einer Partei (Parteistimme)	Hier – in der Zeile der Partei Ihrer Wahl – beliebig viele Stimmen für Personen, die Sie bevorzugen (Personenstimmen)						
		↓	Person 1	↓	Person 2	...	↓	Person 20
<input type="radio"/>	A-Partei Name der A-Partei in Langform	<input type="radio"/>	A1 Nachname A1 Vorname A1 Beruf A1 Wohnort	<input type="radio"/>	A2 Nachname A2 Vorname A2 Beruf A2 Wohnort	...	<input type="radio"/>	A20 Nachname A20 Vorname A20 Beruf A20 Wohnort
<input type="radio"/>	B-Partei Name der B-Partei in Langform	<input type="radio"/>	B1 Nachname B1 Vorname B1 Beruf B1 Wohnort	<input type="radio"/>	B2 Nachname B2 Vorname B2 Beruf B2 Wohnort	...	<input type="radio"/>	B20 Nachname B20 Vorname B20 Beruf B20 Wohnort
<input type="radio"/>	⋮	<input type="radio"/>	⋮	<input type="radio"/>	⋮		<input type="radio"/>	⋮

der Personenwahl, die sich im herkömmlichen System in der Wahl der Wahlkreisabgeordneten manifestiert, würde zukünftig alle Abgeordneten aller Parteien tragen, ohne dabei die verhältnismäßige Kräfteverteilung unter den Parteien zu beeinträchtigen.

Die Situation ähnelt beispielsweise bayerischen Landtagswahlen. Dort machen fast alle Wähler Gebrauch davon, auf dem Stimmzettel B eine Person ihrer Wahl und nicht einfach nur eine starre Liste anzukreuzen. Offensichtlich wird diese Entscheidungsfreiheit von den Menschen angenommen, sobald das Wahlsystem dazu einlädt. Bei starren Listen alter Art wird dem Wahlvolk diese Freiheit vorenthalten.

Die neu einzurichtenden Wahlregionen sollten so überschaubar bleiben, dass die von einer Partei nominierten Personen mit Namen, Beruf und Wohnort auf den Stimmzetteln aufgeführt werden können. Eine Obergrenze für die Wahlregionen könnte zwischen zwei und drei Millionen deutschen Staatsangehörigen liegen. Kleinere Bundesländer würden für sich eine Wahlregion bilden. Bevölkerungsstärkere Länder wären in mehrere Wahlregionen zu untergliedern, etwa orientiert an aktuellen oder früheren Regierungs- oder Direktionsbezirken. Damit würde die Zahl der Sitze für jede Partei in der Region voraussichtlich im einstelligen Bereich bleiben. Somit ließe sich die Zahl der Nominierungen pro Partei und Region auf zwanzig begrenzen. Eine solche Begrenzung würde handhabbare und übersichtliche Stimmzettel ermöglichen.

Die beschriebene Verhältniswahl mit Personenstimmen eröffnet der Politik weite Gestaltungsmöglichkeiten. So ließe sich etwa die Bundestagsgröße problemlos von 630 Sitzen auf 598 zurückführen, gegebenenfalls auf der Zielgeraden vor der letzten Lesung.

REZENSIONEN

Grundgesetzkommentar in Neuauflage: jahrzehntelang hilfreiches Standardwerk zum deutschen Verfassungsrecht

Hofmann, Hans und Hans-Günter Henneke (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Carl Heymanns Verlag, Köln 2026, XLIII, 3.835 Seiten, € 249,-.

Der 1967 von *Bruno Schmidt-Bleibtreu* und *Franz Klein* begründete einbändige Grundgesetzkommentar gehört zu den Standardwerken. In der nun 16. Auflage wurde der Name des nicht nur inhaltlich, sondern mit fast 2,5 Kilogramm auch physisch gewichtigen Werks geändert. Die seit vielen Jahren bewährten Herausgeber und Autoren *Hans Hofmann* und *Hans-Günter Henneke* fungieren jetzt zu Recht auch auf dem Titel als alleinige Herausgeber. Die Konzeption des Kommentars wurde beibehalten. Der Umfang ist um 185 Seiten gestiegen. Zur Neuauflage hat es einen größeren Wechsel im Autorenteam gegeben. Sieben zumeist ältere oder durch andere Pflichten gebundene Autoren sind ausgeschieden. An ihre Stelle sind 15 in der Regel jüngere Bearbeiterinnen und Bearbeiter getreten. Weiterhin haben die selbst aus der juristischen Praxis stammenden Herausgeber alle wichtigen Berufszweige und damit erfreulich viele verschiedene Blickwinkel auf die Verfassung versammelt. Rund die Hälfte sind Hochschullehrer (von denen einige auch Mitglied eines Landesverfassungsgerichts sind oder waren); die (gerundet) andere Hälfte des Autorenteam besteht aus Richtern, Verwaltungsbeamten sowie Juristen, die in Parteien oder Verbänden tätig sind oder politische Ämter als Parlamentarischer Staatssekretär und/oder Bundestagsabgeordneter bekleiden.

Die Neuauflage berücksichtigt die Rechtsprechung und die Literatur sowie die verfassungsändernde und die einfache Gesetzgebung bis zum Juni 2025. Die seit dem Erscheinen der Voraufgabe im Jahr 2021 erfolgten Änderungen des Grundgesetzes – die Änderungen zur Stärkung des BVerfG (Art. 93, 94 GG) sowie die drei Änderungen aus dem März 2025 (Art. 109, 115, 143h GG) – wurden von *Sandra Lukosek* / *David Kuhn*, *Axel Hopf* und *Hans-Günter Henneke* mustergültig aufbereitet. Die Qualität des Kommentars liegt wie in den vorherigen Auflagen in der umfassenden, aber nicht ausufernden und zugleich praxistauglichen Erläuterung der Verfassung. Dabei mögen einige Beispiele angesichts des begrenzten Platzes für eine Rezension genügen, um zu zeigen, wie überzeugend der Kommentar aktuelle, das Parlament betreffende Rechtsfragen behandelt.

Philipp Birkenmaier und *Philipp Amthor* kommentieren Art. 18 GG. Diese Vorschrift zur Grundrechtsverwirkung fristete lange auch in der Literatur ein Schattendasein. Das hat sich geändert. Angesichts der erstarkenden AfD wurde vor allem im Jahr 2024 diskutiert, ob nicht einem prominenten Politiker dieser Partei das passive Wahlrecht aberkannt werden könne. *Birkenmaier* / *Amthor* nehmen in ihrer Analyse zu Recht eine zurückhaltende Position ein (Art. 18 Rn. 18), da der Wortlaut des Art. 18 GG das Wahlrecht gerade nicht erwähnt und § 39 Abs. 2 BVerfGG damit sogar verfassungswidrig erscheint. Ebenfalls diskutiert wird seit langem ein Parteiverbot der AfD. *Bernd Grzeszick* und *Jochen Rauber* greifen diese Frage in ihrer instruktiven Kommentierung des Art. 21 GG auf. Hinsichtlich des vom BVerfG (vgl. BVerfGE 144, S. 20) in Art. 21 Abs. 2 GG hineinge-

senen Erfordernisses einer Erfolgspotenzialität enthalten sich die beiden Autoren einer eindeutigen Stellungnahme. Durch die umfassende Zitierung kritischer Beiträge lassen sie aber ihre Position erkennen (Art. 21 Rn. 151). Auch die Beobachtung einer Partei durch den Verfassungsschutz (Art. 21 Rn. 162), die in den letzten Jahren Gegenstand mehrerer verwaltungsgerichtlicher Verfahren war, sowie die (umstrittene) Reichweite eines Parteiverbots (also seine mögliche Erstreckung auf rechtlich selbstständige Parteigliederungen wie Jugendorganisationen; Art. 21 Rn. 170) wird behandelt. Zu Recht vertreten *Grzeszick / Rauber* die Ansicht, dass auch nur einzelne Landesverbände verboten werden können, ein Verbot aber rechtlich selbstständige Gliederungen und Organisationen nicht erfasst. Weitere aktuell strittige Fragen des Wahlrechts betrachtet *Monika Polzin* in ihrer gelungenen Kommentierung des Art. 38 GG. Sie bezieht überzeugend Stellung gegen ein Familienwahlrecht (Art. 38 Rn. 26) und gegen Paritätsvorgaben (Art. 38 Rn. 30 f.) – die leider trotz landesverfassungsgerichtlicher Urteile immer noch von einigen verlangt werden. Das neue Wahlrecht behandelt *Polzin* ebenfalls, enthält sich aber im Wesentlichen einer eigenen Wertung zur Zweitstimmendeckung. Sie orientiert sich vielmehr am einschlägigen Urteil des BVerfG, zitiert aber auch die Kritik daran (Art. 38 Rn. 75).

Schon vor und kurz nach dem Beginn der 21. Wahlperiode des Deutschen Bundestages wurden weitere Rechtsfragen, diesmal des Parlamentsrechts und zur Kanzlerwahl, aufgeworfen: Zum einen wurde das Grundgesetz im März 2025 noch vom „alten“ (dem 20.) Bundestag geändert. Das BVerfG hat in mehreren Beschlüssen¹ bestätigt, dass dieses Vorgehen zulässig war und dass die Bundestagspräsidentin nicht verpflichtet war, den neu gewählten Bundestag ad hoc einzuberufen. *Max Poschmann* folgt dieser richtigen Sichtweise (Art. 39 Rn. 19). Nach der Konstituierung des 21. Bundestages kam es am 6. Mai 2025 zur Kanzlerwahl. *Friedrich Merz* erreichte dabei erst in der zweiten Wahlphase die erforderliche Mitglie­dermehrheit nach Art. 63 Abs. 3, 121 GG. Innerhalb des Bundestages und auch in den Medien sowie bei einem Politikwissenschaftler, der das Geschehen im Fernsehen kommentierte, herrschte nun Unklarheit, ob vor dem Beginn der zweiten Wahlphase für den Wahlvorschlag eine „Verteilfrist“ nach § 78 Abs. 5 GO-BT einzuhalten sei. Die Bundestagsmehrheit ging davon aus und stimmte für eine Abweichung von der Geschäftsordnung gemäß § 126 GO-BT, um die zweite Wahlphase noch am 6. Mai 2025 stattfinden zu lassen. Wie *Sebastian Müller-Franken* und *Arnd Uhle* in ihrer auch ansonsten sehr gelungenen Erläuterung der „Regierungsartikel“ 63 bis 69 GG richtig bemerken, gab es eine solche Verteilfrist gar nicht (Art. 63 Rn. 21). Damit war auch die Abstimmung über eine Abweichung (und die davor erfolgte Verständigung unter anderem mit der Linken) unnötig. Mittlerweile hat der Bundestag dies durch eine Änderung des § 4 Abs. 2 S. 2 GO-BT „klargestellt“.

1 Zum Beispiel: BVerfG, 13. März 2025 – 2 BvE 3/25, Erfolgloser Antrag gegen Einberufung des alten Bundestages vor Zusammentritt des neuen Bundestages – Alt-Bundestag I, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 44. Jg. (2025), H. 8, S. 576; BVerfG, 13. März 2025 – 2 BvE 2/25, Erfolgloser Antrag gegen Einberufung des alten Bundestages vor Zusammentritt des neuen Bundestages – Alt-Bundestag II, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 44. Jg. (2025), H. 8, S. 577; BVerfG, 13. März 2025 – 2 BvE 5/25, Erfolgloser Antrag gegen Einberufung des alten Bundestages vor Zusammentritt des neuen Bundestages – Alt-Bundestag III, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 44. Jg. (2025), H. 8, S. 578; dazu *Philipp Austermann*, BVerfG, 13. März 2025 – 2 BvE 4/25, Gesetzgebungsverfahren zur Grundgesetzänderung – Alt-Bundestag IV, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 78. Jg. (2025), H. 20, S. 1398.

Die Nutzerinnen und Nutzer können sich auch mit der 16. Auflage auf ein aktuelles und verlässliches Hilfsmittel stützen. Der Kommentar gehört weiterhin zu den Standardwerken im deutschen Verfassungsrecht und daher in jeden gut sortierten juristischen Bücherschrank. Auch die Politikwissenschaft wird aus den Kommentierungen nützliche Hinweise ziehen können.

Philipp Austermann

Der Rechtsstaat in Deutschland: kenntnisreiche Bestandsaufnahme und Problemsicht mit einigen Blindstellen

Burchardt, Dana und Hannah Birkenkötter: The Rule of Law in Germany. Bringing the Rechtsstaat into the 21st Century (Series „The Rule of Law in Context“), Oxford u.a. 2025, Hart Publishing, 204 Seiten, £ 85,-.

Zustand und Zukunft des Rechtsstaats in der Bundesrepublik Deutschland werden von vielen kritisch gesehen. Nicht wenige befürchten „judicial backsliding“, andere prangern eine „Justizpolitik nach Kassenlage“ an und beklagen, dass Richter und Schöffen, deren Verfassungstreue in Frage steht, Recht sprechen oder dass vor Gericht manche „gleicher“ seien als andere.¹ Die Liste ließe sich leicht verlängern. Vor diesem Hintergrund scheint eine Bestandsaufnahme aktueller Funktionsprobleme und möglicher Entwicklungen des Rechtsstaats nachgerade überfällig. Und genau dies beanspruchen die beiden Autorinnen des hier zu besprechenden Buches. Der Rechtsstaat stehe vor neuen Herausforderungen, und *Dana Burchardt* und *Hannah Birkenkötter* wollen die „challenges“ (S. 2) identifizieren und analysieren, die er zu bewältigen hat. Das ist zweifellos ein anspruchsvolles Unterfangen, das die beiden Autorinnen in sechs Kapiteln zu bewältigen versprechen, indem sie dogmatische bzw. rechtswissenschaftliche Perspektiven mit historischen Analysen und sozialwissenschaftlichen Befunden kombinieren.

Die wechselvolle Geschichte des Rechts in Deutschland wird im ersten inhaltlichen Kapitel skizziert. Mit guten Gründen sehen *Burchardt* und *Birkenkötter* im deutschen Idealismus den Beginn des Nachdenkens über den Rechtsstaat in Deutschland, wobei die üblichen Verdächtigen (*Kant, Mohl, Stahl* etc.) kurz, gleichwohl in der gebotenen Ausführlichkeit vorgestellt werden. Zutreffend erkennen *Burchardt* und *Birkenkötter*, dass in diesen Überlegungen der Rechtsstaat vor allem als Gesetzesstaat begriffen wird. Dargestellt wird zudem der Rechtsstaat in der Weimarer Republik ebenso wie der groteske Versuch *Carl Schmitts*, den Rechtsstaatsbegriff zu retten, indem er ihn nationalsozialistisch umdeutete (S. 17 – 20). Sodann werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen sowie die Kernelemente des Rechtsstaats im Grundgesetz skizziert (Vorrang der Verfassung, Gesetzesvorbehalt, Gewaltenteilung, Justizgrundrechte etc.); auch dessen materielle Aufladung als verfassungsrechtliches Strukturprinzip im Grundgesetz wird diskutiert.

1 *Günter Krings*, Justizpolitik nach Kassenlage?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 46. Jg. (2013), H. 5, Editorial, S. 129; *Joachim Wagner*, Rechte Richter. AfD-Richter, -Staatsanwälte und -Schöffen: Eine Gefahr für den Rechtsstaat, Berlin 2021; *Ronen Steinke*, Vor dem Gesetz sind nicht alle gleich. Die neue Klassenjustiz, Berlin 2022.

In Kapitel 2 diskutieren die Autorinnen, ob der Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland seine Versprechen halten konnte. Insbesondere thematisieren sie, inwieweit Richter und Gerichte als unabhängig gelten können, dass die Staatsanwaltschaften in Deutschland Teil der Exekutive sind, dass bei Gerichten keineswegs alle über die gleichen Chancen verfügen und dass Lobbygruppen beträchtlichen Einfluss auf Gesetzgebungsverfahren ausüben können.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit der DDR. Die Autorinnen wollen wissen, ob sich die DDR als „Unrechtsstaat“ qualifizieren lässt und wie das Verhältnis von Rechtsstaat und Gerechtigkeit nach der deutschen Vereinigung diskutiert wurde. Im vierten Kapitel wird untersucht, welche Rolle dem Rechtsstaat in Krisensituationen zugekommen ist (Terrorbekämpfung, COVID-19-Pandemie, Migrationskrise). Kapitel 5 fragt nach dem Zusammenhang von deutschem Rechtsstaat einerseits und europäischer bzw. internationalen Entwicklungen andererseits. Abschließend untersuchen die Autorinnen, welche Folgen die angestrebte Digitalisierung für den Rechtsstaat nach sich ziehen kann.

Insgesamt identifizieren *Burchardt* und *Birkenkötter* einen Bedeutungswandel des Rechtsstaatsbegriffs. Die liberale Lesart, nach der der Rechtsstaat vor allem Beschränkung und Kontrolle staatlicher Herrschaft bedeute, werde nicht selten verdrängt oder überlagert durch ein Verständnis, nach dem dieser primär der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Durchsetzung staatlicher Maßnahmen diene. Der Rechtsstaat wird so zum Instrument, um das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen. Es geht dann um „Law and Order“, nicht um den Schutz bürgerlicher Freiheiten.

All dies wird mit großer Kenntnis, Detailwissen und Souveränität präsentiert. Insbesondere gelingt es den Autorinnen, auf Defizite und Probleme der Rechtsstaatspraxis hinzuweisen und kenntlich zu machen, wo Anspruch und Wirklichkeit auseinanderreten. Ebenso erhellend sind die Diskursanalysen und die Verschiebungen, die sich in den unterschiedlichen Perioden bei den Debatten über den Rechtsstaat ergeben etwa bei der Terrorismusbekämpfung, den Grundrechtseinschränkungen im Rahmen der COVID-Pandemie oder bei der Migrationskrise nach 2015. Die Analyse bestätigt das Diktum von *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, nach dem der Rechtsstaat zu „jenen vom Wortsinn her vagen und nicht ausdeutbaren Schleusenbegriffen“ gehöre, die „das Einströmen sich wandelnder staats- und verfassungstheoretischer Vorstellungen“ erlauben würden.²

Kritisch anzumerken sind zuerst einige Marginalien wie zum Beispiel, dass auf dem Buchcover *Dana Burchardt* vor *Hannah Birkenkötter* genannt wird, im Buchinneren die Reihenfolge der Namen jedoch der üblichen alphabetischen Regel folgt. Verwirrend ist zudem, dass die Einleitung nicht in die Kapitelzählung aufgenommen wurde; unzutreffend ist die Behauptung, dass das Subsidiaritätsprinzip zuerst in der EU entwickelt worden sei (S. 22 f.).

Schwerer als diese Nachlässigkeiten wiegen inhaltliche Blindstellen. So wird die Judikative zwar als „key element“ und „cornerstone“ des Rechtsstaats verstanden (S. 42), aber ohne dass Instanzenzüge und Verfahrensrecht in ihrer Bedeutung für ein liberales Rechtsstaatsverständnis ausreichend erschlossen werden. Die Fachgerichtsbarkeit scheint im Rechtsstaat mithin weitgehend ohne Bedeutung. Allein öffentliches Recht und das Bundesverfassungsgericht werden systematisch behandelt (Landesverfassungsgerichte wer-

2 *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: *ders.*, Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, Frankfurt am Main 1991, S. 143 – 169, S. 143 f.

den nicht berücksichtigt). Auch wird die zunehmende Relevanz privater Schiedsgerichtsbarkeit ignoriert, die für den Rechtsstaat keineswegs unerheblich ist, schon weil sie das staatliche Gewaltmonopol unterlaufen kann. Schließlich überrascht, dass die nun schon einige Zeit andauernde Debatte über die Resilienz des Rechtsstaats offenbar unwichtig ist, jedenfalls wird auf die inzwischen ausgreifende Diskussion kein Bezug genommen. Es mag daher kein Zufall sein, dass ein abschließendes Kapitel fehlt, in dem die zum Teil disparaten Überlegungen zu einem Ganzen zusammengefügt würden.

Werner Reutter

Kompendium zum Parlamentsrecht: eingängig, verständlich, bewährt

Austermann, Philipp und Christian Waldhoff: Parlamentsrecht, 2. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg 2025, 278 Seiten, € 29,-.

Im Jahr 2020 trat zu den bewährten geschlossenen Darstellungen zum Parlamentsrecht das hier in der 2. Auflage anzuzeigende Werk von *Austermann / Waldhoff* hinzu¹, das anders als die umfangreichen Handbücher und Standardwerke von *Schneider / Zeh* aus dem Jahr 1989² und von *Morlok / Schliesky / Wiefelspütz* aus dem Jahr 2016³ ein grundlegend anderes Konzept verfolgt, nämlich in kompakter Darstellung einen lehrbuchartigen, didaktisch mit 23 Fällen und Lösungen unterlegten Zugang zum Parlamentsrecht als dem „Recht des Politischen“ vor allem für Studierende „aus einem Guss“ zu schaffen. Obwohl es sich als Lehrbuch in erster Linie an den juristischen Nachwuchs an den Universitäten richtet, ist diese gleichermaßen konzentrierte wie gehaltvolle Darstellung für jeden am Funktionieren der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes Interessierten eine lohnende Lektüre.

In 14 Kapiteln wird das Parlamentsrecht in seinen wesentlichen Facetten aufgefächert und systematisiert dargestellt: Einer knappen Einführung, die im Wesentlichen der Begriffsbestimmung, staatsrechtlichen Einordnung und Kontextualisierung des Parlamentsrechts dient (§ 1), folgt ein Abriss über die Geschichte der Parlamente und des Parlamentsrechts (§ 2), sodann die Einordnung der Rechtsquellen des Parlamentsrechts und dabei insbesondere des Geschäftsordnungsrechts als deren „Kernstück“ (§ 3). Den Autoren gelingt es dabei, gut verständlich darzulegen, dass und warum nicht jeder Verstoß gegen Geschäftsordnungsrecht automatisch als Verfassungsverstoß zu qualifizieren ist und was daraus für die Praxis folgt, insbesondere wie es gelingen kann, dass der Bundestag bei der Setzung und Anwendung von Geschäftsordnungsrecht „Herr im eigenen Haus“ bleibt, wie es die in Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich abgesicherte Geschäftsordnungsautonomie als wesentliche Komponente der Parlamentsautonomie verlangt. An

- 1 Vgl. die Besprechung von *Lars Brocker*, Parlamentsrecht in der juristischen Ausbildung: neues Lehrbuch mit dem Zeug zum Klassiker, in: *ZParl*, 52. Jg. (2021), H. 3, S. 692 – 694.
- 2 Vgl. *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Handbuch, Berlin / New York 1989.
- 3 Vgl. *Martin Morlok / Utz Schliesky / Dieter Wiefelspütz* (Hrsg.), *Parlamentsrecht*. Praxishandbuch, Baden-Baden 2016.

die folgende Erläuterung der Rechtsstellung der (einzelnen) Abgeordneten (§ 4) und der „Abgeordnetenkollektive“ (Fraktionen und parlamentarische Gruppen) in Abgrenzung zur Stellung fraktionsloser Abgeordneter (§ 5) schließt sich ein umfangreicheres Kapitel zur Selbstorganisation des Parlaments, insbesondere zu seinen Organen an (§ 6). Einen Schwerpunkt der Ausführungen bilden hierbei zu Recht die Kompetenzen des Bundestagspräsidenten als dem obersten Repräsentanten des Parlaments, der – gemeinsam mit seinen Vizepräsidenten als Sitzungsleiter – zunehmend auf dem Feld der Ordnungsmaßnahmen gefordert ist, um konsequent die Würde und die Rechte des Bundestages zu wahren und seine Arbeit zu fördern, das heißt vor allem seine Funktionsfähigkeit zu gewährleisten. Es folgen deutlich knappere Darstellungen zu den Handlungsformen (§ 7) und Funktionen des Parlaments (§ 8) sowie ein Überblick über den Gang der Gesetzgebung (§ 9) und die Kontrolle der Regierung, einschließlich eines Abrisses über das Untersuchungsausschussrecht (§ 10). Die Kapitel zum Budgetrecht (§ 11), zur Mitwirkung an der „Gesamtleitung“ des Staates (§ 12), zum „Parlament in Sondersituationen“ – also im Notstand, im Gesetzgebungsnotstand oder in sonstigen Krisensituationen (§ 13) – sowie zu Parlamenten und parlamentsähnlichen Einrichtungen auf anderen Ebenen – kurz behandelt werden hier die Landesparlamente, das Europäische Parlament, der Bundesrat, der Vermittlungsausschuss, die Bundesversammlung und die kommunalen Vertretungskörperschaften – (§ 14) schließen die Darstellung ab.

Das Werk hat bei seinem erstmaligen Erscheinen im Jahr 2020 eine offensichtliche Nische in der Fachliteratur gefüllt und dem interessierten Leser einen auf das Wesentliche konzentrierten und didaktisch aufbereiteten Zugang zu diesem zentralen und abgrenzbaren Teilgebiet des Staatsrechts angeboten. Dieses Angebot wurde gut angenommen. Die Rezeption des Buches auch in der Praxis ist beachtlich, was zahlreiche Nachweise in den seit 2020 ergangenen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen in Bund und Ländern belegen – für ein Lehrbuch ist dies eher ungewöhnlich und unterstreicht umso mehr seine praktische Relevanz und Inhaltsstärke.

Das Parlamentsrecht hat in der verfassungsgerichtlichen Praxis auch weiterhin Konjunktur. Eine Neuauflage nach nur fünf Jahren ist deshalb mehr als gerechtfertigt. In der gründlich überarbeiteten Neuauflage waren daher vor allem zwischenzeitlich ergangene grundlegende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts etwa zur Wahl der Vizepräsidenten des Bundestages⁴ und zur Wahl (und Abwahl) von Ausschussvorsitzenden⁵ einzuarbeiten. Dabei blenden die Autoren, auch wenn nachvollziehbarerweise „der Bundestag [weiterhin] im Fokus [steht]“ (Vorwort, S. V), das Parlamentsrecht der Länder nicht aus, sondern berücksichtigen (punktuell) die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, wie etwa den grundlegenden Beschluss des Thüringer Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2024, der sich mit dem bislang beispiellos gebliebenen Fall von Obstruktion aus dem Amt des Alterspräsidenten heraus in der konstituierenden Sitzung des Landtags zu befassen hatte.⁶

4 Vgl. BVerfG, 22. März 2022 – 2 BvE 9/20: Organstreitverfahren wegen Wahl eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 41. Jg. (2022), H. 9, S. 640 – 643 und BVerfG, 22. März 2022 – 2 BvE 2/20: Organstreitverfahren zum Vorschlagsrecht bei Wahl eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 41. Jg. (2022), H. 9, S. 629 – 640.

5 Vgl. *Roya Sangi*, BVerfG, 18. September 2024 – 2 BvE 1/20 u.a.: Wahl und Abwahl von Ausschussvorsitzenden im Deutschen Bundestag, in: Neue Juristische Wochenschrift, 78. Jg. (2024), H. 46, S. 3355 – 3363.

Die Verfasser haben außerdem der Mehrzahl der Kapitel in der Neuauflage jeweils kurze Überblicke vorangestellt, die den Einstieg in die im einzelnen behandelten Themenfelder zusätzlich erleichtern. Die jedem Kapitel angefügten Hinweise auf weiterführende Literatur sind wie die Rechtsprechung insbesondere des Bundesverfassungsgerichts auf dem aktuellen Stand nachgewiesen und berücksichtigt. Das Werk ist damit dank der auch weiterhin konsequenten Konzentration des Stoffes auf das Wesentliche von 641 auf 667 Randnummern nur unmerklich angewachsen; zugleich ist der Seitenumfang aufgrund eines etwas verkleinerten Schriftbildes, was allerdings nicht auf Kosten der Lesbarkeit geht, nahezu gleich geblieben, ebenso wie der Preis, der nur leicht heraufgesetzt und immer noch sehr günstig ist.

Schon der 1. Auflage dieses kompakten Werkes ist in dieser Zeitschrift das „Zeug zum Klassiker“ attestiert worden.⁷ Diese Erwartung hat es vollauf erfüllt. Ziel der Autoren war eine eingängige und verständliche Darstellung des Parlamentsrechts einschließlich des Abgeordnetenrechts, das sich seinerseits als Teil der „Demokratieverfassung“ im Sinne einer „Subverfassung“ des Grundgesetzes mit dem Recht der politischen Parteien und dem Wahlrecht zu einem „Rechtsregime, das dem politischen Prozess einen rechtlichen Rahmen bietet“, verbindet (S. 4). Dieses Ziel haben *Austermann* und *Waldhoff* auch mit der Neuauflage wieder überzeugend erreicht. Als Lehrbuch, als Lesebuch und als Handbuch für den ersten Zugriff auf eine parlamentsrechtliche Problematik bleibt es die erste Wahl.

Lars Brocker

- 6 Vgl. *Henrike Schulte*, ThürVerfGH, 27. September 2024 – VerfGH 36/24: Kein Anspruch der stärksten Fraktion auf Vorschlagsrecht für das Amt des Landtagspräsidenten, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 43. Jg. (2024), H. 24, S. 1916 – 1925.
- 7 Vgl. *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 1), S. 694.

Der „Schreiber“ in 12. Auflage: präzise, zuverlässige und aktuelle Erläuterungen zum Bundeswahlgesetz

Boehl, Henner Jörg und Cornelius Thum (Hrsg.): Bundeswahlgesetz, begründet von Wolfgang Schreiber, 12. Auflage, Carl Heymanns Verlag, Hürth 2025, 1.425 Seiten, € 229,-.

Wahlrecht und kein Ende – die Vielzahl zum Teil grundlegender Änderungen, die das Bundeswahlgesetz in den letzten 20 Jahren erfahren hat, stellt eine außergewöhnliche Herausforderung für Praxis und Wissenschaft dar. Die Instabilität dieser für die Demokratie so bedeutenden Materie trägt außerdem ihren Teil zu der Vertrauenskrise bei, die gegenwärtig in Deutschland herrscht.

An alledem kann die Neuauflage des „Schreiber“, die rechtzeitig zur Wahl des 21. Bundestages im Februar 2025 vorgelegt wurde, nichts ändern. Immerhin steht damit aber ein sorgfältig erarbeitetes Kompendium zur Verfügung, das die jetzt geltende Rechtslage erfasst. Ob es sich dabei um mehr als eine Momentaufnahme handelt, hängt wohl vor allem davon ab, ob die in dieser Wahlperiode eingesetzte Reformkommission der Koalitionsfraktionen (siehe Zeilen 4.511 bis 4.518 des Koalitionsvertrags „Verantwortung für Deutschland“) einen Vorschlag präsentieren wird, der dann womöglich Gesetz wird.

Zweifel daran sind angebracht, denn der Koalitionsvertrag gibt ihr Ziele vor, die nur schwerlich miteinander vereinbar sind. Auch wegen der andauernden Reformdiskussion ist es besonders verdienstvoll, dass die jüngeren Irrungen und Wirrungen der deutschen Wahlrechtsgesetzgebung und der dazu ergangenen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen in der Einleitung des „Schreiber“ ausführlich nachgezeichnet und besprochen werden (Rn. 81 bis 93).

Die §§ 4 bis 6 BWahlG enthalten die neuen Regeln zur Sitzverteilung (Verfahren der „Zweitstimmendeckung“) und damit den Kern der letzten Reform von 2023. Dass diese Bestimmungen deutlich einfacher (und verständlicher) geworden sind, zeigt sich vor allem in der Kommentierung der zentralen Vorschrift des § 6 BWahlG: In der 11. Auflage waren dafür 60 Seiten erforderlich, jetzt reichen neun aus. Dabei werden die Konsequenzen, die sich systematisch aus dem „Verfahren der Zweitstimmendeckung“ ergeben, in der Erläuterung aber klar erkennbar. Das gilt vor allem für die Möglichkeit, dass Wahlkreissiegern am Ende kein Mandat zugeteilt wird. Hervorzuheben ist auch die gelungene Einordnung der vom Bundesverfassungsgericht angeordneten Fortgeltung der „Grundmandatsklausel“ (§ 4 Rn. 11 bis 14).

Ein weiteres, in der Neuauflage mit einiger Ausführlichkeit behandeltes aktuelles Thema ist die Wahlprüfung (bei § 49 – Anfechtung, siehe auch § 44 – Wiederholungswahl). Die Problematik der überlangen Dauer des im Grundgesetz vorgesehenen zweistufigen Verfahrens wird ebenso erörtert wie die verfassungspolitisch zweifelhafte Zuständigkeit des Bundestages als erste Überprüfungsinstanz. Das materielle Wahlprüfungsrecht – gesetzlich kaum geregelt – wird in den Erläuterungen ebenfalls entfaltet. Dabei geht die Kommentierung über das Bundesrecht hinaus und stellt Bezüge zum Landes(verfassungs)recht einschließlich der einschlägigen Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte her. Die skandalösen Vorgänge um die Berlin-Wahl 2021 scheinen hier auf.

Die Neuauflage des Kommentars zeigt, dass das Wahlrecht insgesamt auch nach der letzten Reform keineswegs einfacher geworden ist. Sie ist immerhin gegenüber der Voraufgabe um 200 Seiten gewachsen. Nach wie vor ist es das Verdienst dieses Standardwerks, dass es die Regeln, nach denen das „Hochamt der Demokratie“ abzulaufen hat, präzise, zuverlässig und aktuell erläutert. Eine Bundestagswahl ist ein Großunternehmen mit tausenden Mitwirkenden und Millionen Teilnehmern. Dass sie vollkommen fehlerfrei gelingt, ist nach aller Lebenserfahrung nicht zu erwarten. Der „Schreiber“ ist aber weiterhin das Werkzeug, mit dessen Einsatz man dem so nahe wie möglich kommen kann. Auf ihm kann auch in Zukunft niemand verzichten, der sich praktisch oder wissenschaftlich mit dem Wahlrecht beschäftigt.

Horst Risse

Das Wahlrecht auf einen Blick: engagierte, interdisziplinär aufgeschlossene und rechtspolitisch aufgeladene Kommentierung

Michl, Fabian (Hrsg.): Wahlrecht – BWahlG / LWahlG / Direktwahlakt / EuWG / WahlPrG / BVerfGG / StGB (Reihe „NomosKommentar“), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2026, 959 Seiten, € 179,-.

Der Deutsche Bundestag ist nach der Konzeption des Grundgesetzes das Zentralorgan der (parlamentarischen) Demokratie. Er ist das einzige der obersten Staatsorgane, dessen Mitglieder unmittelbar vom Volk gewählt werden und das auf der Ebene des Gesamtstaates das deutsche Volk insgesamt und ausschließlich repräsentiert. Die Wahl selbst ist daher von entscheidender Bedeutung für seine Legitimation und damit für die Ausübung jeglicher Staatsgewalt, die sich vom Parlament ableitet. Die Wahl ist in der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes „alternativlos“ (S. 66), die Festlegung der Regeln für ihre Durchführung ist unabdingbar. Das danach ausgeformte Wahlrecht legt das Verfahren fest, nach dem das Parlament als Repräsentativorgan gebildet und im Ergebnis zusammengesetzt wird; dies sind zugleich die Spielregeln, nach denen im demokratischen System Macht gewonnen werden kann. Die konkrete Ausgestaltung und (gesetzes-, insbesondere verfassungskonforme) Anwendung des Wahlrechts ist daher von höchster Bedeutung für die Demokratie. Die gesamte Wahl – ihre Vorbereitung, Durchführung und Überprüfung – muss den verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Anforderungen genügen.

Angesichts der Bedeutung des Wahlvorgangs mag es auf den ersten Blick erstaunen, dass das Grundgesetz selbst, anders als etwa die Weimarer Reichsverfassung, nur wenige Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts enthält und den Gesetzgeber vor allem nicht auf ein bestimmtes Wahlsystem festlegt. Hierin lag und liegt eine bewusste Entscheidung des Verfassungsgebers, der so dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum beließ und belässt. Innerhalb der durch die verfassungsmäßigen Grundsätze der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und Geheimheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) und (als ungeschriebener Wahlrechtsgrundsatz) der Öffentlichkeit der Wahl sowie der Vorgaben zur Dauer der Wahlperiode (Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG) und zur Wahlprüfung (Art. 41 GG) abgesteckten Vorgaben ist der Gesetzgeber – und damit die einfache Mehrheit des Bundestages – frei darin, sich für ein Mehrheitswahlrecht, ein Verhältniswahlrecht oder eine Kombination von beiden zu entscheiden.

Neben den verfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben ist somit auch das einfache Recht von besonderer Bedeutung für die rechtssichere Vorbereitung, Durchführung und Prüfung von Wahlen. Das von *Fabian Michl* herausgegebene und von ihm sowie weiteren 17 Autoren bearbeitete Werk erläutert in der klassischen Form des juristischen Kommentars, in einem Band gebündelt, verlässlich und in der gebotenen Tiefe die zentralen Wahlrechtsnormen. Der erste Teil des Buches widmet sich dem theoretischen und (verfassungs-)rechtlichen Überbau der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Wahlrechts (S. 21 – 122). Auf die von *Roman Kaiser* verfasste knappe Darstellung von Grundzügen der Wahlrechtstheorie (S. 21 – 32), die zu Recht herausstellt, dass die normative Gestalt des Wahlrechts ohne Kenntnis seiner rechts-, demokratie- und verfassungstheoretischen Implikationen, einschließlich der Erkenntnisse der Politikwissenschaft und der Wahlforschung, nicht zuverlässig erfasst und beurteilt werden kann, folgt eine geschichtliche Darstellung der Entwicklung des Wahlrechts in Deutschland (*Fabian Michl / Johanna Mittrop,*

S. 33 – 58). Daran schließt sich – gleichsam vor die Klammer gezogen – ein konzentrierter Überblick über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Wahlrechts an (*Fabian Michl / Johanna Mitrop*, S. 59 – 75). Das Kapitel wird abgerundet durch die Erläuterung der unionsrechtlichen Grundlagen, die sich mit der Wahl des Europäischen Parlaments befasst (*Patrick Hilbert*, S. 77 – 95), und die innovative und interessante Darstellung eines „Völkerwahlrechts“, aus dem – mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung des BVerfG – Anforderungen an innerstaatliche Wahlen auch in Deutschland abgeleitet werden (*Till Patrik Holterbus*, S. 97 – 122).

Es folgt der nicht zuletzt praktisch bedeutsame Hauptteil des Werks, nämlich die Kommentierung des Bundeswahlgesetzes, die gerade Praktiker gewinnbringend zur Hand nehmen werden (S. 123 – 723). Die durchaus etwas seltsam anmutende Kampfpapare im Vorwort (S. 5: „Das Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland wird traditionell von Praktikern aus den Bundes- und Landesministerien kommentiert. [...] Damit ist nun Schluss: Die in diesem Werk versammelten Beiträge und Kommentierungen stammen von 16 Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftlern sowie zwei wissenschaftlich ausgewiesenen Praktikern. Sie werfen ein neues, mitunter kritisches Licht auf die Bestimmungen [...]“) tut der Kommentierung glücklicherweise im Großen und Ganzen keinen Abbruch. Sie ist durchgängig solide gelungen und weitet mitunter den Blick über das geltende Recht hinaus. Geradezu abwegige Einschätzungen bleiben erfreulicherweise vereinzelt, etwa wenn pauschal eine engmaschigere Kontrolle bei Wahlkreiszuschnitten gefordert wird, weil sich „stets vordergründige sachliche Gründe für einen bestimmten Zuschnitt anführen lassen“ würden, dieser „neue“ Maßstab aber nicht ausbuchstabiert wird (*Roman Kaiser*, S. 194); auch hier aber wird, wie auch sonst durchgängig, die einschlägige Rechtsprechung nicht nur des BVerfG, sondern auch der Landesverfassungsgerichte herangezogen und berücksichtigt, denen im Wahlrecht auf Landesebene (exklusiv) die Aufgabe zukommt, innerhalb ihres Verfassungsraums zu judizieren.¹ Jeder Kommentierung ist außerdem ein umfangreiches Literaturverzeichnis beigegeben, das zur vertiefteren Befassung mit dem Stoff einlädt. Insoweit ist beispielhaft auf die gelungene Kommentierung zu § 6 BWahlG (S. 266 – 299) hinzuweisen, der u.a. die aktuelle Thematik der Zweitstimmendeckung zum Gegenstand hat. *Jochen Rauber* gelingt es hier mustergültig, den Blick über das geltende (einfache) Recht hinaus zu weiten und Spielräume aufzuzeigen, wie der Gesetzgeber in verfassungskonformer Weise die Problematik lösen könnte, dass die letzte Wahlrechtsreform Wahlkreissieger ohne Parlamentsstimmz hervorgebracht hat. Einmal mehr wird bei der Lektüre im Übrigen deutlich, wie das BVerfG die Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers im Wahlrecht mehr und mehr verengt hat und dessen eingangs skizzierten „weiten Spielräume“ zunehmend nur noch als Lippenbekenntnis mitführt. Für die (bewährte) Kombination der Mehrheits- und der Verhältniswahl zu einem System der personalisierten Verhältniswahl hatten die Karlsruher Richter die Spielräume zuletzt sogar nahezu eingeebnet. Hatte das BVerfG 1957 noch in schöner Klarheit und prägnant formuliert, das Wahlsystem des Bundeswahlgesetzes setze vor den Verhältnisausgleich eine Personalwahl nach Mehrheit in den Wahlkreisen und die mit der Zulassung von Überhangmandaten „notwendig verbundene Differenzierung des Stimmgewichts“ finde in diesem besonderen Anliegen der personalisierten Verhältniswahl

1 Vgl. zur Unantastbarkeit landesverfassungsgerichtlicher Wahlrechtsentscheidungen BVerfG, Beschluss vom 25. Januar 2023 – 2 BvR 2189/22, BVerfGE 165, S. 296 Rn. 116 ff.

„ihren letztthin rechtfertigenden Grund“², legte es dem Gesetzgeber im Jahr 1997 am Ende einer langen Kaskade von Selbstreferenzen im Maßstab die Schlinge um den Hals: Aus dem Gedanken der Konsistenz und Folgerichtigkeit im Wahlrecht meinte es den „Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl“ ausmachen zu können, der nicht durch Überhangmandate aufgehoben werden dürfe und deren zulässige Zahl es auf circa 30 festlegte.³ 2012 zog das BVerfG die Schlinge noch weiter zu und legte in einem, von ihm so bezeichneten, „Akt der Normkonkretisierung“, der „nicht vollständig begründbar“ sei (!) – also letztlich in freier Rechtsschöpfung –, die Zahl nunmehr auf 15 fest.⁴ Das Gericht hat damit nicht nur die Grundentscheidung des Verfassungsgebers für weite Spielräume im Wahlrecht unterminiert, sondern in einem beispiellosen Akt politischer Selbstermächtigung⁵ und zugleich unter Ausblendung der absehbaren politischen Folgen⁶ – nämlich die Aufblähung des Deutschen Bundestages durch die (politisch naheliegende) Einführung von Ausgleichsmandaten – das parlamentarisch-politische System, gelinde gesagt, nicht gerade stabilisiert. Nachdem es im Jahr 2023 zunächst danach ausgesehen hatte, dass das BVerfG seinen Maßstab anpassen und die gesetzgeberischen Spielräume wieder in größerem Umfang beachten würde⁷, hielt gleichwohl auch die letzte, in dem vom Gericht entworfenen engen Handlungsrahmen entstandene Wahlrechtsreform nicht in vollem Umfang der verfassungsgerichtlichen Überprüfung stand.⁸ Die Folgen sind bis heute spürbar und eine Wahlrechtsreform zu Recht immer noch auf der Agenda – als Ergebnis der vom BVerfG in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG „gefundenen“ Zahl 15, die niemand je zuvor gesehen hatte.

Abgerundet wird das Werk schließlich mit Kommentierungen zum Wahlrecht auf europäischer Ebene (S. 725 – 825), zur Wahlprüfung (S. 827 – 905), ein ebenfalls rechtspolitisch aktuell hoch umstrittenes Feld, und zu den wahlrechtlich einschlägigen Vorschriften des Strafgesetzbuchs (S. 907 – 933), so dass das gesamte Wahlrecht tatsächlich in einem Band erfasst wird.

Das Wahlrecht hat, wie gezeigt, nicht nur in seiner Anwendung, sondern auch als Reformprojekt weiterhin Konjunktur. Die vorliegende Kommentierung negiert dies nicht, sondern löst im Gegenteil engagiert den Anspruch ein, nicht nur das geltende Recht für den Rechtsanwender verlässlich zu kommentieren, sondern zugleich notwendige rechtswissenschaftliche und rechtspolitische Impulse zu setzen. Hierzu gehört auch der Appell an das BVerfG, seine Befugnisse nicht zu überdehnen und die politischen Folgen seines Handelns nicht auszublenden.⁹ Ein Anfang wäre es, wenn die Einsicht Platz griffe, dass die Verfassung das Recht des Politischen gleichsam als Wettbewerbsordnung einerseits

2 BVerfG, Urteil vom 3. Juli 1957 – 2 BvR 9/56, BVerfGE 7, S. 63 (S. 74 f.); vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1963 – 2 BvC 3/62, BVerfGE 16, S. 130 (S. 140).

3 BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, S. 335 (S. 361, S. 365 f.).

4 BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012 – 2 BvF 3/11 u.a., BVerfGE 131, S. 316 (S. 369 f.).

5 Vgl. zur Erweiterung der Zugriffs- und Kontrollmöglichkeiten für und durch das BVerfG via „Grundrechtsexpansion“ instruktiv *Horst Dreier*, Grundrechtsexpansion, Zur Entwicklung der Grundrechte in 75 Jahren Grundgesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung, 77. Jg. (2024), H. 10, S. 413 – 425.

6 Vgl. hierzu prägnant *Uwe Volkmann*, Die unpolitische Gewalt, in: FAZ vom 29. Dezember 2025, S. 12.

7 BVerfG, Urteil vom 29. November 2023 – 2 BvF 1/21, BVerfGE 168, S. 71 (S. 148 Rn. 189 – 191).

8 BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 u.a., BVerfGE 169, S. 236 ff.

9 Vgl. *Uwe Volkmann*, a.a.O. (Fn. 6).

zwar reguliert, politische Gesetzmäßigkeiten andererseits aber vorfindet und gelten lässt – und ein Gericht dies in seine Überlegungen einzupreisen hat.¹⁰ Das von *Fabian Michl* herausgegebene Werk kann hierzu einen wertvollen Beitrag leisten. Es ist eine gelungene Darstellung des Wahlrechts, die neben dem bewährten Standardwerk von *Wolfgang Schreiber* ihren Platz finden wird und jedem ans Herz zu legen ist, der das geltende Recht nicht nur verlässlich anzuwenden trachtet, sondern an den inneren (interdisziplinären) Zusammenhängen interessiert ist, um die Frage beantworten zu können, ob und warum es in Teilen anders werden muss, damit es (wieder) besser werden kann.

Lars Brocker

10 Vgl. hierzu grundlegend VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 23. Januar 2018 – VGH O 17/17: Besetzung von Landtagsausschüssen – Unterrepräsentation der AfD, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungsreport, 33. Jg. (2018), H. 14, S. 546 – 556, S. 554 Rn. 79 f.

Bürgerräte in der juristischen Debatte: kritischer Blick auf rechtliche Probleme und politische Gefahren

Bollmann, Florian Max: Demokratie und Zufall. Demokratische Legitimation von losbasierten Bürgerräten. Eine verfassungsrechtliche Analyse (Reihe „Nomos Universitätsschriften – Recht“, Band 1.033), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2025, 304 Seiten, € 99,-.

Seinen politischen Zenit dürfte das Konzept der Bürgerräte bereits überschritten haben. Zwar hat sich auch die Große Koalition darauf verständigt, „dialogische Beteiligungsformate wie zivilgesellschaftliche Bürgerräte des Deutschen Bundestages fort[zusetzen]“¹. Ob es tatsächlich dazu kommt, ist allerdings zweifelhaft. Denn vor allem bei CDU/CSU, aber auch in Teilen der SPD gibt es neben Befürwortern stärkerer Bürgerbeteiligung auch grundsätzliche Zweifel am Versuch, Vertrauen in die repräsentative Demokratie dadurch zurückzugewinnen, dass dem Parlament ein institutionalisierter vermeintlicher „Bürgerwille“ gegenübergestellt wird. Abgesehen davon gibt es offene Verfahrensfragen. In der vergangenen Wahlperiode hat die Union deutliche Kritik daran geübt, dass die Ampelkoalition Thema und Verfahrensweise des parlamentarisch eingesetzten Bürgerrats „Ernährung im Wandel“ ohne Zustimmung der Opposition allein mit Mehrheitsbeschluss eingesetzt hatte. Sie würde sich sehr ungläubwürdig machen, wenn sie von dieser Verfahrenskritik nun, unter geänderten Mehrheitsverhältnissen, nichts mehr wissen wollte. Ein erneuter Anlauf stünde also vor der Schwierigkeit, wie ein Verfahren für Bürgerräte organisiert werden soll, bei dem die AfD gemäß der Brandmauer-Doktrin außen vor gehalten würde, ohne zugleich wieder in einen reinen Mehrheitsmodus zu verfallen.

Stehen Bürgerräte in der politischen Praxis also womöglich schon vor dem Aus, hat die Debatte im juristischen Schrifttum erst begonnen. Mit seiner von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer als Dissertationsschrift angenommenen

1 Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, S. 59, Zeile 1896 f.

Untersuchung legt *Florian Max Bollmann*, soweit ersichtlich, erst die zweite rechtswissenschaftliche Monographie zu diesem Themenkomplex vor. Den Aufschlag hatte im Vorjahr *Philip Berger* mit ausgesprochen weitreichenden Thesen gemacht. So hielt es *Berger* sogar für zulässig, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber „elektoral-aleatorische Mischkammern“ einführt, also ein „Parlament“, in dem neben gewählten auch geloste „Abgeordnete“ sitzen würden.² Die beiden Arbeiten sind parallel entstanden, so dass *Bollmann* in seiner Dissertation nicht auf die Thesen *Bergers* Bezug nehmen konnte. Gleichwohl ist auffällig, dass er einen sehr viel schärferen Blick für die von Bürgerräten ausgehenden Gefahren für die repräsentative Demokratie entwickelt. Dabei gewinnt der Leser den Eindruck, dass der Aufbau der Schrift möglicherweise auch einen gedanklichen Entwicklungsprozess auf Seiten des Autors widerspiegelt, von einer zunächst positiven Grundhaltung zu einem dann zunehmend kritischeren Blick auf mögliche verfassungsrechtliche Probleme und verfassungspolitische Gefahren.

Zunächst beginnt *Bollmann* in seiner Einführung mit einem Lamento über das gesunkene Vertrauen der Bürger in die Leistungskraft der repräsentativen Demokratie (S. 11 f.), dem der Wunsch nach stärkerer Bürgerbeteiligung gegenübergestellt ist (S. 13 – 18), ergänzt um den historischen Hinweis auf das Vorbild der Athener Demokratie (S. 19 – 22). Es fügt sich ein dreigliedriger Hauptteil an. Im ersten Teil stellt *Bollmann* verschiedene Modelle auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen unter Einschluss von Erfahrungen aus dem Ausland vor (S. 43 – 73). Leider beschränkt sich die Darstellung weitgehend auf die äußeren Rahmenbedingungen dieser Experimente. Informativer wäre es gewesen, wenn die Verfahrensweisen, aber auch die Erfahrungen mit den Ergebnissen solcher Bürgerräte kritischer analysiert worden wären. Material dafür bieten die „Bürgergutachten“ reichlich: Die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit werden beispielsweise unmittelbar deutlich, wenn im Gutachten „Deutschlands Rolle in der Welt“ von 2021 die USA als Deutschlands wichtigster Sicherheitsgarant nur in zwei Nebensätzen erwähnt werden³ und Israel überhaupt nicht vorkommt.

Im zweiten Teil befasst sich *Bollmann* mit der grundsätzlichen Frage, ob losbasierte Verfahren demokratische Legitimation stiften können. Dabei geht er so vor, dass er zu den Stichworten Legitimationssubjekt, Legitimationsobjekt und Legitimationszusammenhang jeweils das „klassische“ Repräsentationsverständnis, wie es in Rechtsprechung und Literatur vorherrscht, mit Ansätzen kontrastiert, die er als pluralisches Legitimationsverständnis charakterisiert (S. 91, S. 103, S. 161). *Bollmann* deutet hier bereits an, dass nach klassischem Verständnis die Zulässigkeit von Bürgerräten entlang der verfassungsrechtlichen Grenzlinie der Trennung von Staat und Gesellschaft kritisch zu beurteilen sein könnte (S. 174), so dass es darauf ankommt, inwieweit „Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG offen für begrenzte Modifikationen demokratischer Legitimationsvermittlung sind“ (S. 175).

Im dritten Teil werden diese kritischen Überlegungen konkretisiert. So stellt der Autor fest, dass es im Grundgesetz keinen normativen Ansatzpunkt für den Zufallsbürger als Legitimationssubjekt staatlichen Handelns gibt (S. 182). Er erkennt auch die Gefahr, dass von Bürgerräten ein politisch-faktischer Druck auf das eigentlich entscheidungsbefugte Parlament ausgeübt werden könnte. Zumindest politisch überzogen dürfte aber die Einschätzung sein, dass es „kaum vorstellbar“ sei, „dass Repräsentativorgane des Staates einer

2 *Philip Berger*, Grundgesetz und aleatorische Demokratie. Zur Vereinbarkeit von Losverfahren mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes, Berlin 2024, S. 390 ff.

3 Bürgergutachten des Bürgerrates „Deutschlands Rolle in der Welt“, Berlin 2021, S. 31, S. 43.

Äußerung von Bürgerräten nicht folgen“ (S. 209). Gleichwohl überzeugt die Warnung vor einer Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen (S. 251), denn damit geht die Gefahr einher, dass das Wahlrecht als politisches Einflussinstrument aller Bürger – nicht nur weniger ausgeloster Auserwählter – entwertet wird (S. 254).

Konsequenter wäre es gewesen, wenn *Bollmann* ausgehend von diesen Überlegungen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Bürgerräten insgesamt infrage gestellt hätte.⁴ Er schließt aber mit einem versöhnlicheren Ende, weil er glaubt, die von ihm identifizierten Probleme durch einen gesetzlichen Rahmen in den Griff bekommen zu können (S. 271 – 288). Leider bleibt dessen Ausgestaltung wenig konkret. So vermisst der Rezensent einen Vorschlag dazu, wie genau denn eine Initiierung durch das Parlament aussehen soll (vgl. S. 274 f.): Nur als Instrument der Mehrheit, oder mit einem Einsetzungsrecht auch der Parlamentsminderheit?

Matthias Friebe

- 4 Vgl. *Matthias Friebe*, Neben-Parlament Bürgerrat?, in: ZParl, 55. Jg. (2024), H. 2, S. 263 – 281, S. 270 ff.

Sitzungsprotokolle der FDP-Bundestagsfraktion: gelungene Edition mit informativer Einleitung

Die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1969-1983, bearbeitet von Volker Stalman (Reihe „Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien“, Band 16/2), Droste Verlag, Düsseldorf 2025, 824 Seiten, € 160,-.

Bereits seit mehreren Jahrzehnten ediert die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien die Protokolle der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Grünen wie auch der CSU-Landesgruppe. Nun liegen die Protokolle der FDP-Fraktion für die Jahre der sozial-liberalen Koalition sowie die Anfänge der bürgerlich-konservativen Regierung unter *Helmut Kohl* vor. Insgesamt existieren zwischen 1969 und 1983 447 Sitzungsniederschriften mit einem Umfang von 2.600 Manuskriptseiten. Sämtliche Dokumente wurden im Rahmen einer Online-Publikation der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die hier vorliegende Buchpublikation umfasst 143 Dokumente, die im Manuskript 900 Seiten darstellen und die von *Volker Stalman* aufgearbeitet und mit einer umfangreicheren Einleitung versehen wurden.

Bei den ausgewählten Sitzungsprotokollen ist es *Stalman* erstens darum gegangen, Fraktionssitzungen herauszugreifen, in deren Rahmen zentrale politische Themen der 1970er und frühen 1980er Jahre behandelt wurden und aus denen heraus die Handlungsspielräume der FDP-Bundestagsfraktion deutlich werden. Zweitens hat er auch solche Sitzungen ausgewählt, anhand deren Verlauf sich Aussagen über die „innere Tektonik“ (S. 131*) der FDP-Fraktion treffen lassen: Wer waren die zentralen Entscheidungsträger in der Fraktion? Wie liefen Entscheidungsprozesse ab und inwieweit kam es zur Ausprägung unterschiedlicher Flügel?

An den Beginn seiner Einleitung stellt *Stalman* die Frage, ob die FDP maßgeblichen Einfluss auf die Regierungspolitik nehmen konnte oder nur Mehrheitsbeschaffer für die

SPD war. Dabei kann er anhand der Fraktionsprotokolle aufzeigen, dass die FDP eine eigenständige Rolle spielte, was vor allem für die Außen- und Deutschlandpolitik galt. So hatten bereits in den 1950er Jahren sowie 1962 und 1967 *Karl Georg Pfeleiderer* bzw. *Wolfgang Schollwer* Konzepte für eine neue Ostpolitik entworfen. *Schollwer* sprach sich 1967 für die faktische Anerkennung der DDR wie auch der Oder-Neiße-Grenze aus, während er gleichzeitig vorschlug, in Verhandlungen mit der DDR zu treten, um auf einer ganzen Reihe von Handlungsfeldern die innerdeutschen Beziehungen zu verbessern. All dies sollte eingebettet werden in eine europäische Sicherheitsarchitektur.

Beginnend ab 1967 wurden diese Positionen in der FDP mehrheitsfähig und u.a. zur Grundlage der neuen Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition. Mit Hilfe der Protokolle kann *Stalman* weiter belegen, dass die neue Ostpolitik keineswegs nur das Werk von *Willy Brandt* und *Egon Bahr* war, sondern dass diese vielmehr auch maßgeblich durch *Walter Scheel* als Bundesaußenminister gestaltet wurde.

Die Deutschland- bzw. Ostpolitik wurde schließlich zum Konfliktfeld innerhalb der FDP-Bundestagsfraktion. Aufgrund ihres Widerstandes dagegen verließen Abgeordnete des national-liberalen Parteiflügels wie *Erich Mende*, *Heinz Starke* und *Siegfried Zoglmann* die Fraktion bzw. wechselten zur CDU/CSU-Fraktion. Auch an der Spitze der FDP im Bundestag kam es zu Wechseln: Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende *Knut Freiherr von Kühlmann-Stumms* und dessen Nachfolger *Ernst Achenbach* zogen sich 1971 bzw. 1972 aus ihrer Position (bzw. im Falle *Kühlmann-Stumms* aus der FDP-Fraktion) zurück. Zu diesem Zeitpunkt wurde die Fraktion durch Vertreter der Mitte um *Walter Scheel* bzw. *Hans-Dietrich Genscher* sowie Vertreter des linken Liberalismus geprägt.

Über die Außen- und Deutschlandpolitik hinaus verfolgten SPD und FDP vor allem in der Innen-, der Rechts- und der Bildungspolitik gemeinsame Ziele, die durchzusetzen allerdings zum Teil sehr lange dauerte. Auch konnten liberale Zielvorstellungen, so bei der Formulierung des Hochschulrahmengesetzes wie auch der Reform von § 218, keineswegs vollständig durchgesetzt werden. Dies lag zum Teil an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, zum Teil aber auch daran, dass die christdemokratische Opposition seit 1972 über eine Mehrheit im Bundesrat verfügte. Zum zentralen Thema der 1970er Jahre wurde der Terror der RAF. Hier entwickelte sich, gerade für die Liberalen, ein Spannungsfeld, da es im Zuge des Vorgehens gegen den Terror notwendig wurde, Freiheitsrechte des Einzelnen in einer Reihe von Fällen einzuschränken.

Vor allem aber bestanden auf wirtschaftspolitischem Gebiet von Beginn an unterschiedliche Auffassungen zwischen den Koalitionspartnern. Beim Thema Mitbestimmung konnten diese letztlich einigermaßen in Einklang gebracht werden. Mit der schlechter werdenden Konjunktur im Gefolge der wiederholten Ölkrise sowie der steigenden Inflation verschärfte sich die Konflikte zwischen SPD und FDP aber, wobei vor allem Fragen der Haushaltskonsolidierung bzw. der Konjunkturbelebung im Vordergrund standen.

Schon ab 1977 begann die FDP sich wieder in Richtung CDU zu bewegen, als es erstmals wieder seit Jahren im Saarland und in Niedersachsen zur Bildung schwarz-gelber Regierungsbündnisse kam. Innerhalb der Fraktion verlor der Sylter Kreis, in dem Linksliberale organisiert waren, 1977 an Gewicht, während ein Jahr später die sogenannte „Liberale Gesellschaft“ durch den Berliner Bürgermeister *Hermann Oxfort* ins Leben gerufen wurde, die politische Bildung in Abgrenzung zur Friedrich-Naumann-Stiftung, die als links galt, betreiben und zugleich einen Gegenpart zur recht weit links stehenden Jugendorganisation, den Jungen Demokraten, darstellen wollte. Auch im Schaumburger

Kreis trafen sich um *Otto Graf Lambsdorff* und den Vize-Präsidenten des Bundestages, *Richard Wurbs*, Vertreter des wirtschaftspolitischen Flügels der FDP-Bundestagsfraktion, die – am Ende erfolgreich – auf einen Koalitionswechsel zielten. So wurde *Helmut Kohl* am 1. Oktober 1982 von der Union und zwei Dritteln der FDP-Bundestagsfraktion zum Kanzler gewählt – anschließend verließen eine Reihe linksliberaler Abgeordneter die Fraktion, um als Fraktionslose noch einige Zeit im Bundestag zu verbleiben und wenige Monate später ganz auszuschneiden oder als SPD-Abgeordnete zurückzukehren.

Die Fraktionsprotokolle machen deutlich, dass die FDP keineswegs leichte Koalitionsverhandlungen mit der CDU/CSU-Fraktion um *Kohl* zu führen hatte und im nachfolgenden Bundestagswahlkampf überaus heftig als Verräter von der SPD angegangen wurde. Unter diesen Voraussetzungen konnten sieben Prozent bei der Bundestagswahl 1983 als Erfolg bewertet werden.

Neben den einzelnen Politikfeldern blickt *Stalman* in seiner Einleitung auf die Sozialstruktur der FDP-Bundestagsfraktion und erörtert unter anderem die Rolle von Frauen und Karrieren von Quereinsteigern, genauso wie er die zunehmende Ausdifferenzierung der Fraktionsarbeit und die Professionalisierung der Strukturen in der Fraktion aufzeigt.

Die gelungene Einleitung und die ebenso gelungene Edition stellen eine wichtige Basis für weitere Forschungen dar, nicht nur zur Geschichte der Liberalen im Bundestag, sondern überhaupt für die Aufarbeitung von Struktur, Arbeitsweisen und Selbstverständnis des Bundestages für die Jahre seit 1969.

Michael Kitzing

Zwei Parteien, zwei territoriale Konfliktlinien: wichtiger Impuls für die Forschung zum Rechtspopulismus in Europa

De Ghantuz Cubbe, Giovanni: Rechtspopulismus, Nation und Territorium. AfD in Ost- und Westdeutschland, Lega in Nord- und Süditalien (Reihe „International Studies on Populism“, Band 10), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2025, 190 Seiten, € 49,-.

Band 10 der Reihe „International Studies on Populism“ beschäftigt sich mit dem Vergleich zweier rechtspopulistischer Parteien: der Alternative für Deutschland (AfD) und der italienischen Lega. *Giovanni de Ghantuz Cubbe*, wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM), hat diese beiden Parteien bereits in seiner Dissertation (Abschluss 2024) untersucht. Diese hat er nun, um aktuelle Entwicklungen ergänzt, als Buch veröffentlicht. Der Vergleich konzentriert sich auf zentrale territoriale Spannungslinien innerhalb der beiden Staaten – zwischen Ost und West in Deutschland sowie zwischen Nord und Süd in Italien.

Populismus bzw. Rechtspopulismus, so der Autor, wird in der Regel anhand eines eher traditionellen Analyserasters untersucht. *De Ghantuz Cubbe* geht hier einen Schritt weiter. Ausgangspunkt seiner Studie ist die Beobachtung, dass politische Konflikte häufig territorial strukturiert sind. Regionen können unterschiedliche wirtschaftliche, soziale, kulturelle oder historische Entwicklungen durchlaufen haben, die sich in einer spezifischen materiellen Kultur verdichten, auf welche die Politik immer wieder zurückgreifen kann. Solche Überlegungen gehen allerdings bereits auf die 1980er Jahre und den sogenannten

„spatial turn“ zurück. Das Territorium spielte bereits zuvor bei der Cleavage-Theorie im Spannungsverhältnis zwischen Zentrum und Peripherie eine Rolle.

In seiner Einleitung befasst sich der Autor mit Rechtspopulismus jenseits des Nationalstaates und arbeitet mit einer minimalen Definition des Begriffs. Es folgt ein methodisches Kapitel, in dem sich *de Ghantuz Cubbe* mit dem Konzept des methodologischen Nationalismus auseinandersetzt, der tendenziell eine Abwertung territorialer Perspektiven impliziert. Dessen Kritik habe jedoch, so der Autor, bislang nicht zu einer wirklichen Wiederaufwertung des Territoriums geführt. Zwar haben territoriale Studien in den letzten Jahren zugenommen, doch wurden diese nur selten mit der Analyse des Rechtspopulismus verknüpft.

De Ghantuz Cubbe erweitert daher das traditionelle Analyseraster der Populismusforschung um eine territoriale Dimension. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass Territorialität in der Untersuchung rechtspopulistischer Parteien und Bewegungen bislang weitgehend vernachlässigt wurde. Ihm geht es darum, „territorial politics“ stärker in die Populismusforschung einzubringen. In seinem interpretativen Ansatz rückt er „territoriale Deutungsangebote sowie das Selbstverständnis der Rechtspopulisten in den Fokus“ (S. 11).

Rechtspopulistische Parteien, so die zentrale These, sind nicht nur Ausdruck räumlicher Differenzierungen, sondern interpretieren diese aktiv politisch. Rechtspopulistische Akteure konstruieren spezifische Bilder von „vernachlässigten Regionen“, „benachteiligten Bürgerinnen und Bürgern“ oder „fremdbestimmten Territorien“, um daraus politisches Kapital zu schlagen. Territoriale Narrative werden damit bewusst zu wichtigen Instrumenten politischer Mobilisierung.

Nach der Darstellung des Forschungsstandes zu Populismus und Territorium in Deutschland und Italien – wobei die territoriale Dimension in Italien schon in der Vergangenheit weit stärker thematisiert wurde als in Deutschland – wendet sich der Autor den beiden Parteien zu.

Dieser empirische Teil beginnt mit der Analyse der AfD. Die Partei greift die historische und sozio-ökonomische Spaltung zwischen Ost- und Westdeutschland in ihrer politischen Kommunikation auf und präsentiert sich insbesondere im Osten als Vertreterin eines „anderen Deutschlands“, das sich gegenüber politischen und kulturellen Eliten im Westen benachteiligt sieht. Diese territoriale Rahmung verbindet sozio-ökonomische Argumente mit kulturellen Deutungen und schafft damit eine spezifische politische Identität mit stark regionalem Bezug. Allerdings lässt sich beobachten, dass die Unterschiede etwa in der elektoralen Entwicklung der AfD zwischen Ost und West zunehmend kleiner werden. Gleichwohl ist die starke Betonung regionaler Identität im Westen bislang weniger prägend als im Osten. Insgesamt nehmen die Wahlerfolge der AfD jedoch in beiden Teilen Deutschlands zu.

Im Gegensatz dazu hat der elektorale Konsens der Lega in Italien in den letzten Jahren eher abgenommen, nachdem die Partei zuvor stark schwankende Wahlergebnisse erzielt hatte. Historisch entstand sie als regionalistische Kraft des Nordens, die sich gegen den vermeintlich ineffizienten und „räuberischen“ Staat („Roma ladrona“) richtete und zeitweise sogar die Selbstständigkeit Norditaliens forderte. Heute tritt die Lega hingegen für eine „differenzierte Autonomie“ ein.

De Ghantuz Cubbe zeigt, wie sich die territoriale Logik der Lega im Laufe der Zeit verändert hat. Die ursprüngliche Lega Nord, die sich unter ihrem Gründer *Umberto Bossi* noch als anti-faschistisch bezeichnete, war stark auf den Konflikt zwischen Nord

und Süd ausgerichtet. Unter dem Vorsitzenden *Matteo Salvini* entwickelte sich die Partei jedoch zu einer landesweit agierenden rechtspopulistischen bis rechtsextremen Kraft. Dennoch bleiben territoriale Narrative weiterhin ein wichtiger Bestandteil ihrer politischen Kommunikation. Besonders dann, wenn der rechtspopulistische Diskurs der Partei in der Wählerschaft an Resonanz verliert, greift sie wieder stärker auf ihre ursprünglichen regionalistischen Themen zurück.

In gewisser Weise existieren – zugespißt formuliert – zwei Leghe: eine regionalistisch geprägte Lega des Nordens und eine national agierende Lega mit rechtspopulistischem Profil. Eine solche funktionale Zweiteilung lässt sich in Ansätzen auch bei der AfD beobachten.

Die parallele Analyse der beiden Parteien in Deutschland und Italien zeigt deutlich, dass territoriale Konfliktlinien im Rechtspopulismus eine wichtige Rolle spielen. Anzumerken ist allerdings, dass die Studie stark auf diskursiven Analysen beruht, während quantitative Daten nur begrenzt einbezogen werden. Die Stärke der Arbeit liegt dennoch gerade darin, die bislang oft vernachlässigte räumliche Dimension populistischer Politik in den Mittelpunkt zu rücken.

„Rechtspopulismus, Nation und Territorium“ liefert einen wichtigen Impuls für die Forschung zum Rechtspopulismus in Europa. Der Vergleich von AfD und Lega bildet dafür einen überzeugenden Ausgangspunkt.

Günther Pallaver

Vermessung einer Ausnahmefigur: Sahra Wagenknecht als Politikum der deutschen Parteiengeschichte

Lang, Jürgen P.: Sahra Wagenknecht. Von der SED zum BSW (Reihe „Parteien und Wahlen“, Band 34), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2025, 209 Seiten, € 39,-.

Dass einzelne Persönlichkeiten über Jahrzehnte hinweg das deutsche Parteiensystem prägen, stellt eine Ausnahme dar – *Sahra Wagenknecht* ist eine solche. Vor diesem Hintergrund liefert *Jürgen P. Lang*, der sich seit Jahrzehnten mit politischen Parteien wie der Partei Die Linke beschäftigt¹, eine präzise Analyse ihres politischen Denkens und Handelns, die über die vorhandene Literatur zum Bündnis Sahra Wagenknecht – Vernunft und Gerechtigkeit (BSW)² hinausgeht.

Langs Buch ist in sieben grundlegende Kapitel gegliedert. Die Einleitung, liefert zunächst einen grundlegenden Einstieg in die Thematik. Zentrale Leitfragen werden ebenso erläutert wie Aufbau und Forschungsstand zur Person der *Sahra Wagenknecht*. Gekonnt führt *Lang* hierbei in ihre Biografie ein.

In Kapitel 2, „Die Außenseiterin“, rekonstruiert *Lang* die frühe intellektuelle Prägung *Wagenknechts*, die zunächst als „Jungstalinistin“ (S. 39) beschrieben wird, auch wenn er später zeigt, wie dieser Stalinismus „irgendwann sang- und klanglos verschwand“ (S. 191).

1 Vgl. *Eckhard Jesse / Jürgen P. Lang*, Die Linke – eine gescheiterte Partei?, München 2012.

2 Vgl. *Sarah Wagner / L. Constantin Wurthmann*, Bündnis Sahra Wagenknecht – Vernunft und Gerechtigkeit (BSW). Eine politikwissenschaftliche Einordnung, Wiesbaden 2025.

Ihre ursprüngliche ideologische Ausrichtung hilft jedoch zu verstehen, woher ihre politische Härte im Umgang mit Konkurrenten rührt und wie sie zur innerparteilichen Gegnerin *Gregor Gysi* wurde. *Lang* arbeitet dabei kenntnisreich mit Originalzitaten aus eigenen Gesprächen, in denen *Wagenknecht* selbst reflektiert, inzwischen nachvollziehen zu können, warum sie von *Gysi* und anderen in der Nachwendezeit als Störfaktor wahrgenommen wurde. Zugleich beschreibt er detailliert die Entwicklung der SED hin zur PDS, die sich zunehmend von ihren Wurzeln entfernte – sehr zum Ärger *Wagenknechts*.

In Kapitel 3, „Die Aufsteigerin“, zeichnet *Lang* ihren raschen Aufstieg innerhalb der Linken nach und skizziert anschaulich die parteiinternen Strömungen sowie die sich formierenden Loyalitäten, die sie schließlich an die Spitze der Bundestagsfraktion führten. Dabei beschreibt er die Arbeitsteilung mit ihrem Co-Vorsitzenden *Dietmar Bartsch*, der Die Linke, zumindest nach außen, befriedete. Während *Bartsch* vor allem für die strukturelle Arbeit der Fraktion verantwortlich war, sorgte *Wagenknecht* maßgeblich für die Sichtbarkeit der Parlamentsarbeit (S. 81). Zugleich zeigt *Lang* die wachsende Entfremdung *Wagenknechts* von ihrer Partei und stellt sie als prinzipientreue Politikerin dar, für die „Abstriche an den Überzeugungen“ (S. 89) nicht infrage kamen.

Im Kapitel, „Die Publizistin“, wird das umfangreiche publizistische Werk *Wagenknechts* analysiert. Er sieht sie als Autorin, die ökonomische Analysen mit ideologischer Positionierung verbindet und damit weit über klassische Parteipolitik hinauswirkt. Während frühe Texte noch marxistisch geprägt sind, markieren spätere Bücher wie „Die Selbstgerechten“ eine ideologische Neujustierung hin zu einem linkspopulistischen, national orientierten Gesellschaftsbild.

Im fünften Kapitel, „Die Populistin“, skizziert der Autor *Wagenknechts* grundlegendes ideologisches Verständnis, das er innerhalb der deutschen Linken als umstritten, in „der Europäischen Linken (...) jedoch zum Mainstream“ gehörend einordnet (S. 112). *Wagenknecht* betrachtet eine starke nationalstaatliche Fokussierung vor allem als Mittel, sozialstaatliche Schutzversprechen gegenüber supranationalen Strukturen wie der EU abzusichern. Damit unterscheidet sie sich maßgeblich von der AfD, deren Aufstieg sie früh als potenzielle Konkurrenz für die Linke erkannte. *Lang* zeigt zudem, wie die Partei lange um ihren Umgang mit der AfD rang und sich – so *Wagenknechts* Kritik – in einer Wagenburgmentalität moralischer Überlegenheit der inhaltlichen Auseinandersetzung entzog. In dieser Logik verortet *Lang* auch die Gründung von „Aufstehen“, *Wagenknechts* Abrechnung „Die Selbstgerechten“ und ihr „Manifest für den Frieden“, die den Abnabelungsprozess von der Linken letztlich vollzogen.

Kapitel 6, „Die Parteigründerin“, thematisiert *Wagenknechts* Abschied von der Linken. Er sei „unausweichlich“ gewesen (S. 151) – kein „Egotrip“ (S. 152), sondern Ausdruck der Überzeugung, die AfD lasse sich nur stoppen, wenn man den Ursachen ihrer Unterstützung offen begegne. *Lang* zeigt ausführlich, welche Personen *Wagenknecht* beim Aufbau des BSW unterstützten, und ordnet die neue Partei anhand politik- und rechtswissenschaftlicher Überlegungen schlüssig ein. Dazu gehöre, so *Lang*, auch eine Auseinandersetzung mit der Partei als Vertreterin eines populistischen Zeitgeists. Zwar nutze das BSW populistische Elemente, doch seien diese überwiegend abgeschwächt und sozialpolitisch begründet; sie dienen der Mobilisierung unzufriedener Milieus, ohne offen anti-demokratische Züge anzunehmen. Er arbeitet zudem die frühen Wahlerfolge und die komplexe Rolle des BSW in ostdeutschen Landesparlamenten heraus, insbesondere die Spannungen zwischen pragmatischer Landespolitik – etwa in Thüringen unter *Katja Wolf*

– und der bundespolitischen Linie *Wagenknechts*. Anschaulich beschreibt er dabei auch, wie CDU und SPD in ostdeutschen Landtagen weitreichende Zugeständnisse machten, um Koalitionen zu ermöglichen, während *Wagenknecht* selbst eher auf „Konfrontation statt Konsenssuche“ setzte (S. 185).

In seiner „Schlussbetrachtung“ kommt *Lang* zu dem Fazit, dass *Wagenknechts* Denken sowohl Elemente dauerhafter Kontinuität (Staat, Nation, Kapitalismuskritik) als auch markante Wandlungsprozesse aufweist. Wandel vollzieht sich vor allem in der Zielgruppenansprache und dem Modus ihrer Systemkritik. Kontinuität zeigt sich in ihrer elitenkritischen Haltung und ihrer Betonung staatlicher Schutzfunktionen. Abschließend verweist *Lang* auf die offene Frage, ob das BSW alsbald dem Untergang geweiht ist oder möglicherweise doch eine Zukunft hat.

Jürgen P. Lang hat mit seinem Buch, das ausdrücklich keine weitere klassische Biografie sein sollte, am Ende deutlich mehr geliefert, als er zu Beginn verspricht. Es zeichnet nicht nur den Weg *Wagenknechts* von der SED zum BSW nach, sondern eröffnet bemerkenswerte neue Einblicke in die inneren Strukturen der Linken und in die habituelle wie emotionale Entfremdung zwischen *Wagenknecht* und ihrer alten Partei. *Lang* gelingt damit ein überzeugender Beitrag zum Verständnis der politischen Entwicklungen, die schließlich zur Gründung des BSW führten. Seine kritischen Beobachtungen helfen, das Phänomen *Wagenknecht* präziser zu erfassen – als Figur, die „nicht nur Politikerin, sondern auch Politikum“ (S. 21) geworden ist und sich damit einen festen Platz in der deutschen Parteiengeschichte gesichert hat.

L. Constantin Wurthmann

Erinnerungen eines in der Wolle gefärbten „Westlers“: aufschlussreiche Einblicke in das wissenschaftliche und politische Leben H. A. Winklers

Winkler, Heinrich August: Warum es so gekommen ist. Erinnerungen eines Historikers, C.H. Beck, München 2025, 288 Seiten, € 30,-.

„Was ich in diesem Band vorlege, sind keine klassischen ‚Memoiren‘“ (S. 11). So fangen die Erinnerungen von *Heinrich August Winkler* an, dem wohl produktivsten Historiker der Bundesrepublik. Sie sind nicht chronologisch aufgebaut. Eingangs steht der wissenschaftliche Werdegang im Vordergrund. Es folgt ein mit „politische Interventionen und Kontroversen“ überschriebenes Kapitel. Der letzte Teil widmet sich „Begegnungen und Erlebnissen“. Auch wenn Memoiren im herkömmlichen Sinn so in der Tat nicht vorliegen, erhält der Leser dennoch einen guten Einblick in *Winklers* wissenschaftliches und politisches Leben.

Winkler (Jahrgang 1938), gebürtiger Königsberger, gelangte mit seiner Mutter noch im August 1944 nach Ulm. Ihm blieb also der beschwerliche Flüchtlingstreck erspart. Das alles erzählt der Autor betont nüchtern. 1963 wurde er – wie bereits sein im Krieg gefallener Vater – bei *Hans Rothfels* in Tübingen promoviert. Es folgte die Habilitation in Berlin. Von den Themen dieser Arbeiten, dem Liberalismus im Kaiserreich und in

der Weimarer Republik¹, wandte er sich bald ab. *Winkler* schildert seine universitären Erfahrungen in Freiburg (1972 bis 1991) wie in Berlin an der Humboldt-Universität (1991 bis 2007), die für ihn anfangs nicht ganz einfach waren – sei es durch Störungen der Lehrveranstaltungen unorthodoxer Linksextremisten (in Freiburg), sei es durch heftige Kritik von (ehemaligen) Marxisten-Leninisten, die um ihre Pfründe fürchten mussten (in Berlin). Die Ruhe, die bald einkehrte, kam seiner Arbeitskraft zupass. In Freiburg entstand die Weimarer Arbeitertrilogie, in Berlin ein Standardwerk zur Weimarer Republik, die zweibändige Arbeit über die deutsche Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert (unter dem programmatischen Titel „Der lange Weg nach Westen“) sowie ein vierbändiges Opus magnum von fast 5.000 Seiten über die „Geschichte des Westens“. *Winkler* ist ein leidenschaftlicher Verfechter der westlichen Wertegemeinschaft.

Der Leser hätte gern mehr über das Zustandekommen dieser und anderer Studien des disziplinierten Arbeiters erfahren. Stattdessen kann er, und das ist ungemein erfreulich, weil in der Wissenschaft höchst selten, viel über *Winklers* Selbstrevisionen lesen. Das gilt nicht nur für seine Haltung zur Wiedervereinigung, die er in den 1980er Jahren abgelehnt hatte, sondern auch für die zur politischen Union Europas, der er um 2010 und danach zunächst positiv gegenüberstand. Doch bald beschlichen ihn aufgrund der unterschiedlichen nationalen Interessen Zweifel an dieser kühnen Idee. Zudem sprachen demokratietheoretische Gründe gegen sie: „Meine Annahme, eine Parlamentarisierung der EU würde zur Behebung ihres demokratischen Defizits führen, beruhte auf einem Fehlschluss. Das Europäische Parlament geht zwar aus allgemeinen, freien, geheimen und direkten, nicht aber aus *gleichen* Wahlen hervor“ (S. 163, Hervorhebung im Original). Denn bekanntermaßen würden kleine Staaten gegenüber großen Staaten im EP begünstigt. *Winkler* befürwortet mittlerweile eine Stärkung der nationalen Parlamente und weist die Idee von einem europäischen Bundesstaat ins Land der Illusionen. Hier ist ihm beizupflichten. Aber huldigt *Winkler*, bezogen auf die Innenpolitik, nicht einer anderen Illusion? Jedenfalls dürfte bei den folgenden kurzatmigen Sätzen der Wunsch Vater des Gedankens sein: „Aus dem Scheitern des vorangegangenen, häufig zerstrittenen Dreierbündnisses aus SPD, FDP und Grünen scheinen die Partner von Schwarz-Rot gelernt zu haben: Sie zeigen sich entschlossen, das Gemeinsame über das Trennende zu stellen und jederzeit handlungsfähig zu sein“ (S. 182).²

Wer erwartet, in dem Erinnerungswerk finde sich Persönliches und Privates, kommt nicht auf seine Kosten. Es ist nicht *Winklers* Sache, die Schlüssellochperspektive Neugieriger zu bedienen. Das mag gut nachvollziehbar sein, aber vielleicht haben die vielen Leser seiner Studien doch ein Anrecht darauf, etwas mehr über den Menschen zu erfahren. Hier gewährt *Winkler* keinen Einblick. Damit sind seine nüchternen Erinnerungen das Gegenteil zu denen *Arnulf Barings*³, des offeneren Kollegen am Otto-Suhr-Institut. Beide nehmen aufeinander Bezug. *Winkler* tut dies eher positiv, *Baring* eher kritisch.

- 1 Vgl. *Heinrich August Winkler*, Preußischer Liberalismus und deutscher Nationalstaat. Studien zur Geschichte der deutschen Fortschrittspartei 1861-1866, Tübingen 1964; *ders.*, Mittelstand, Demokratie und Nationalsozialismus. Die politische Entwicklung von Handwerk und Kleinhandel in der Weimarer Republik, Köln 1972.
- 2 Vgl. *ders.*, etwas weniger optimistisch: Trump ist nicht das letzte Wort der Geschichte, in: FAZ vom 17. September 2025, S. 1.
- 3 Vgl. *Arnulf Baring*, Der Unbequeme. Autobiografische Notizen, Berlin 2013.

Seine Berichte über Begegnungen und Erlebnisse sind für die Leserschaft insofern aufschlussreich, als sie verdeutlichen, dass *Winkler* nicht nur ein „Stubengelehrter“ ist, sondern auch jemand, der – als Sozialdemokrat seit 1962 – den Kontakt zur politischen Klasse nicht scheut. Er erwähnt seine Rede am 8. Mai 2015 vor dem Bundestag. Seine scharfe Kritik an der russischen Haltung gegenüber der Ukraine löste keinen Beifall bei den Abgeordneten der Linken aus. Bei anderen Gelegenheiten ging *Winkler* auch mit Politikern der eigenen Partei wegen ihrer Russlandpolitik vor wie nach dem Zusammenbruch des Kommunismus ins Gericht. Besonders einfühlsam wird von den (Streit-)Gesprächen mit dem langjährigen „Freund“ *Borislav Geremek* berichtet, des zeitweiligen polnischen Außenministers. Von den deutschen Politikern, die *Winkler* näher gekannt hat, kommen *Helmut Schmidt* und *Wolfgang Schäuble* gut weg.

Sein – wie bei ihm nicht anders zu erwarten – überaus gut lesbares Buch endet mit Worten, die bei aller Skepsis die Offenheit der weiteren Entwicklung und dabei die Rolle der deutschen Demokratie betonen: „Die Zukunft des Westens hängt in hohem Maße von der Bereitschaft der verbliebenen westlichen Demokratien ab, sich so eng wie möglich zu verteidigen, was von innen wie von außen bedroht ist: ihre politische Freiheit. Eine dieser Demokratien ist die Bundesrepublik Deutschland. Von ihrer Entschlusskraft hängt inzwischen mehr ab als nur das Schicksal des eigenen Landes“ (S. 270).

Eckhard Jesse

ABSTRACTS*

Pyschny, Anastasia and Alexander Kühne: The occupational structure of the 21st German Bundestag: Growing professionalization and its signification for parliamentary representation.

How the Bundestag works depends largely on the skills and abilities of its members. The expertise of MPs is determined in particular by their previous professional experience. Building on earlier studies, changes in the parliamentary composition can be analyzed comparatively over the long term with regard to MPs professional background using *Adalbert Hess's* categorization scheme. The following is observed for the 21st German Bundestag: (1) As a result of the early 2025 federal election, the composition of the parliament has changed significantly. (2) Among the total of 630 members, 232 are newly elected. Die Linke and the AfD have by far the highest proportion of new members – only these two parliamentary party groups consist of more newly elected than re-elected members. (3) For the first time, MPs from occupational areas close to civil society organizations and politics (especially staff members of parliamentary party groups and parties) are the biggest group in the Bundestag. MPs who previously worked in those jobs are often younger and their share is higher among East German MPs. (4) In all other election periods, civil servants constituted the largest occupational group. Now, this description applies (only) to just over one in five members of the Bundestag. (5) Equally large is the group of MPs who worked in the private sector before entering parliament. (6) The proportion of the self-employed, which had already declined in the 20th Bundestag, continues to fall. [ZParl, vol. 57 (2026), no. 1, pp. 25 – 42]

Hüttemann, Niclas and Eric Linhart: Interest group representation in the committees of the German Bundestag in the 19th election period (2017-2021): Interest articulation in times of normality and the pandemic.

This article extends previous data collections on interest articulation in the committees of the German Bundestag. The analysis shows a further increase in the relevance of expert participation, without a corresponding expansion in the number of experts or statements per committee meeting. At the same time, substantial differences persist between committees with regard to the scope, composition, and fragmentation of participating interest groups. The COVID-19 pandemic and the reorganization of several committees constitute an important institutional context in which established patterns of interest representation remain largely stable. [ZParl, vol. 57 (2026), no. 1, pp. 43 – 64]

Eckl, Leonie: “Gender madness” and “gender nonsense”? The political communication of the AfD on gender equality in the German Bundestag.

At the center of this mixed methods study is the research question, how the parliamentary communication on gender equality issues has deteriorated since the Alternative for Germany (AfD) has entered the German Bundestag. The analysis is based on a web

* Diese sind in deutscher Sprache zu finden auf www.zparl.de beziehungsweise www.politik.uni-halle.de/zparl.

scraped dataset of all debate contributions on gender equality in the minutes of plenary proceedings from October 22, 2013 to March 31, 2023. It approaches the subject through a quantitative sentiment analysis and a qualitative content analysis exploring the communication of the AfD. This reveals a change in parliamentary communication: (1) There is both a generally more negative communication in the relevant debate contributions in the 19th and 20th legislative periods, during which the AfD was part of the Bundestag and a more negative communication on average by AfD MPs compared to the other parliamentary parties. (2) The AfD members tend to use a sharp and incivil tone in their interjections and speeches, which contradicts the required civil, polite and collegial communication in parliament. [ZParl, vol. 57 (2026), no. 1, pp. 65 – 82]

***Harding, Nicolas:* The duty of political neutrality in parliamentary debate. On the ruling of the Hamburg Constitutional Court of September 5, 2025.**

This article examines the limits of government information and expression activities in the context of parliamentary debates. It explores the extent to which members of the government are subject to a duty of political neutrality when speaking in parliament. To answer this question, the article first outlines the most important limits on the state's right to expression and analyses the arguments put forward that members of the government are not subject to any obligation of political neutrality in parliament. In a recent ruling of September 5, 2025 (Ref. HVerfG 2/24) the Hamburg Constitutional Court assumed that there is no room for a duty of political neutrality in the parliamentary debate characterized by speech and counter-speech. [ZParl, vol. 57 (2026), no. 1, pp. 83 – 91]

***Glauben, Paul J.:* Parliamentary committees of inquiry: Duty of public officials to testify and the scope of their preparations.**

Public officials play a particularly important role in the work of parliamentary committees of inquiry. Thanks to their official knowledge, they can explain contexts to members of parliament that cannot be gleaned from reading files alone. In addition, their duty of political neutrality makes them particularly credible. A parliamentary committee of inquiry relies on public officials as witnesses to perform its supervisory role. They are therefore obliged to prepare thoroughly for their testimony. Although the committee of inquiry cannot itself enforce this obligation to prepare, it can do so with the help of the Federal Constitutional Court. [ZParl, vol. 57 (2026), no. 1, pp. 92 – 108]

***Baumert, Jona-Frederik:* It's all about the threshold? Why the German debate on the European election law needs to broaden its perspective.**

For elections to the European Parliament in Germany, an electoral system is used that entails four major disadvantages: (1) there is no mechanism to ensure a regionally balanced distribution of representatives; (2) closed party lists prevent a close connection between voters and their representatives; (3) the simultaneous conduct of local elections in some federal states gives certain parties an advantage; and (4) the nationwide allocation of seats fosters fragmentation of the party system. Since the Federal Constitutional Court abolished the five-percent electoral threshold, however, debate has focused almost exclusively on the legitimacy of this decision and on possibilities for re-introducing such a threshold.

This article argues that more suitable reform options exist. It proposes introducing six electoral regions or districts and switching to an open-list system. This would promote a more concentrated party system, greater regional proportionality, and a closer link between voters and their representatives. At the same time, it would avoid conflicts with the Federal Constitutional Court, disputes with Spain over a legally mandated electoral threshold under European law, and the preferential treatment of certain parties resulting from the uneven synchronization of European and local elections. [ZParl, vol. 57 (2026), no. 1, pp. 109 – 128]

Klein, Markus: A party ban through the back door? The exclusion of the AfD candidate from the direct election of the mayor in Ludwigshafen.

In the direct election of the mayor of Ludwigshafen in 2025, the candidate of the Alternative for Germany (AfD) party was not allowed to stand for election because of doubts about his loyalty to the constitution. The AfD criticized this as “a party ban through the back door”. The exclusion of the AfD candidate was made possible because the Rhineland-Palatinate Municipal Code stipulates loyalty to the constitution as a prerequisite for candidates for the office of mayor. This is verified by the election committee in the run-up to the election. The essay first shows that, from a democratic and constitutional perspective, there are good reasons to verify loyalty to the constitution only after the election and then only for the candidate who is ultimately elected. The result of this review should then determine whether the candidate is appointed. Furthermore, an analysis of the election results in the city districts shows that AfD supporters in the Ludwigshafen mayoral election reacted to the exclusion of their candidate in part by casting invalid votes, in part by abstaining from voting, and in part by voting for the SPD candidate. [ZParl, vol. 57 (2026), no. 1, pp. 129 – 147]

Winkels, Carina and Kira Renée Kurz: On the city council at 16 – Youth representation after the 2024 local elections in Baden-Württemberg and evaluation of lowering the minimum age for candidacy.

So far, the literature on descriptive youth representation in parliaments has mostly focused on the national and occasionally in federal states on the subnational level. We broaden this focus by analyzing the local level that often serves as an entry point into politics. Our case is the German state of Baden-Württemberg, as it has recently lowered the candidacy age to run for local level parliaments (city councils and municipal assemblies) below majority age. Based on data collected via a survey of the state’s civic education board (Landeszentrale für politische Bildung) after the 2024 elections, this research note gives an overview of youth descriptive representation in local parliaments and analyzes the effects of a lowered candidacy age, whereby not only differences between parties/lists but also gender distribution, the occupational background of young politicians and pathways into politics are focused. By describing the first case where the candidacy age was lowered to 16 years, we contribute not only to the literature on youth political representation in parliaments but also to an informed policy debate regarding future reforms. [ZParl, vol. 57 (2026), no. 1, pp. 148 – 157]

Lüsgen, Hannah, Frederik von Harbou and Michael Opielka: The citizens' assembly "Food in Transition": A blueprint for overcoming the crisis of parliamentary democracy? Parliamentary democracy is in crisis, and society's trust in democratic institutions and their representatives is dwindling. While plebiscites are considered a risky option for alleviating these problems in times of right-wing populism, interest is turning to citizens' assemblies as consultative-deliberative forms of participation. In 2023, the German Bundestag commissioned a citizens' assembly on the topic of "Food in Transition" for the first time. In addition to developing recommendations for healthy eating, this participatory format was to be tested at the federal level. Based on a qualitative evaluation of interviews with participants in the citizens' assembly, this article shows the extent to which it can serve as a blueprint for overcoming the crisis of confidence in democracy. The conclusion is mixed: on the one hand, the majority of those surveyed expressed positive views. Democratic erosion processes are also pushing for new instruments to be tested. On the other hand, institutional precautions and political will are needed to prevent the possible stagnation of the citizens' assembly's results from giving the impression of mere token participation. [ZParl, vol. 57 (2026), no. 1, pp. 158 – 177]

Winter, Thomas von: Limits on the actions of interest groups. Normative principles and developmental phases of lobbying regulation in Germany.

In German politics for a long time, issues of lobbying regulation were put on the political agenda only in some periods and with varying subjects. Only at the beginning of the 2000s the isolated rules were recognized by political actors as a political complex of correlated issues. Analyzing the development of German lobbying regulation policy, at first the focus lies on the normative context which had a major impact on the several political debates, for depending on the different theoretical principles of democracy that were emphasized in the various phases of debates the requirements regarding the actions of interest groups varied, too. The descriptive part of the study pursues the goal to describe the development of regulation policy as a sequence of phases of policy stability and policy change. Theoretically, this part of the study is based on the Punctuated Equilibrium-Theory developed by *True, Jones* and *Baumgartner*. Explanations found refer primarily to three developments: the process of politicization of lobbying as a political issue, coming along with the increasing interest in questions of lobbying in general since the early 2000s, the process of political agenda setting in regulation policy at the end of the decade, and the major legal reforms regarding lobbying regulation since the middle of the 2010s. [ZParl, vol. 57 (2026), no. 1, pp. 178 – 199]

Pukelsheim, Friedrich: Proportional representation with personal votes: An electoral system to strengthen the bond between voters and the German Bundestag.

The German Bundestag is caught in an endless cycle of tortuous amendments of its electoral system. Past attempts were restricted by retaining the traditional ballot design. Without this restriction new options become feasible. The article outlines a system of "proportional representation with personal votes". In essence, local constituencies are enlarged to regional districts and, simultaneously, candidate lists of parties are opened up so that voters elect individual persons rather than closed lists. [ZParl, vol. 57 (2026), no. 1, pp. 200 – 205]

Hinweise für Autoren

Für nicht erbetene Manuskripte und Rezensionsexemplare kann keine Gewähr übernommen werden.

Die ZParl enthält drei Rubriken:

- (1) Beiträge für den Teil „Dokumentation und Analysen“ sollten 15 Manuskriptseiten (anderthalbzeilig, circa 55 000 Zeichen inklusive Leerzeichen und Fußnoten) nicht überschreiten.
- (2) „Aufsätze“ sollten in der Regel nicht mehr als 25 Manuskriptseiten (anderthalbzeilig, circa 70 000 Zeichen inklusive Leerzeichen und Fußnoten) betragen.
- (3) „Rezensionen“ sollten nur in Ausnahmefällen 6 500 Zeichen überschreiten.

Jedes eingesandte Manuskript wird von fünf Redaktionsmitgliedern begutachtet. Die Annahme von Manuskripten setzt voraus, dass diese nicht gleichzeitig an anderer Stelle zur Begutachtung eingereicht und bisher weder in einem anderen Printmedium noch im Internet veröffentlicht worden sind.

Schicken Sie bitte eine Datei Ihres Textes, die Sie uns als Attachment einer E-Mail an zparl@politik.uni-halle.de in einem der gängigen Textverarbeitungsprogramme senden können.

Das Jahresregister der ZParl erfordert sowohl im Text als auch in den Fußnoten den ausgeschriebenen Vor- und Nachnamen aller genannten Personen (Autoren). Alle Namen sind kursiv zu setzen.

Optische Hervorhebungen im Text wie Unterstreichungen oder Fettdruck sind zu vermeiden. Der Kursivdruck bleibt den Namen vorbehalten.

Literaturverweise und Quellenzitate stehen in den fortlaufend durchnummerierten Fußnoten. Bei Autorennennungen steht zunächst der Vorname und dann der Nachname, darauf folgt (jeweils durch Komma getrennt) der Titel des Werks, Ort und Jahr. Bei Aufsätzen schließt sich nach dem Titel der Name der Zeitschrift oder des Sammelwerkes an (...; in: ...). Beispiele:

Monographien: *Marco Mustermann*, Die Gestaltung von Manuskripten, Lüneburg 1991.

Aufsätze: *Cornelia Beispiel / Beate Vorlage*, Hinweise für Autoren und Leser der Zeitschrift für Parlamentsfragen, in: ZParl, 28. Jg. (1997), H. 1, S. 111 – 128. Bitte geben Sie bei Zeitungsartikeln Autor, Titel, Zeitung, Datum und Seitenzahl an, bei Internetquellen die Adresse und das Abrufdatum.

Tabellen und Abbildungen sollen nummeriert werden und eine umfassend aussagekräftige Überschrift tragen. Tabellen sind in einen Rahmen zu fassen, der Überschrift und Quellenangaben am Fuß der Tabelle einschließt. Abbildungen bitte als bearbeitbare Grafiken mit Ursprungsdaten (z.B. Excel-, PowerPoint-Datei) senden.

Rezensionen sollten neben den üblichen Angaben auch Informationen über den Verlag, die Seitenzahl und den Preis enthalten. Die Titelei ist nach folgendem Muster aufzubauen: *Modell, Max-Michael* und *Erika Entwurf* (Hrsg): Das Rezensionswesen. Aufgaben, Ziele, Möglichkeiten, Verlag Buch & Schrift, Hamburg 1996, 240 Seiten, € 32,—.

Außen- und Sicherheitspolitik in Zeiten globaler Unsicherheit verstehen



Außen- und Sicherheitspolitik

Von Prof. Dr. Andrea Gawrich
und Dr. Falk Ostermann

2026, ca. 200 S., brosch., ca. 22,- €

ISBN 978-3-7560-1411-8

E-Book 978-3-7489-1951-3

(Studienkurs Politikwissenschaft)

Erscheint ca. Juli 2026

Dieses Lehrbuch bietet Studierenden und Lehrenden der Politik- und Sozialwissenschaften Orientierung im Themenfeld der Außen- und Sicherheitspolitik in Zeiten steigender politischer Ungewissheit, einer sich stark wandelnden Weltordnung und eines zunehmenden gesellschaftlichen Dissens zur Rolle Deutschlands in der Welt. Es stellt nationale Willensbildungsprozesse und Kontroversen

ebenso dar wie internationale Herausforderungen und internationales Regieren sowie zunehmend auch transnationale Interessen und Akteure. Dabei verbindet es theoretische Betrachtungen mit empirischen Feldern – z.B. Diplomatie, Handels- und Klimapolitik, Krieg und Frieden oder Migration – und diskutiert diese in ihren innenpolitischen, institutionellen und internationalen Dimensionen.

Digital verfügbar auf [inlibra.com](https://www.inlibra.com)

Bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter [nomos-shop.de](https://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos