



Demokratie im Krisenmodus: Parlamente in der Corona-Pandemie



Das Wichtigste in Kürze

- ▶ Der Parlamentarismus erweist sich als krisenresilient. Arbeitsweisen und interne Abläufe wurden schnell an die neue Realität angepasst. Die Pandemie hat die parlamentarischen Aktivitäten des Bundestags nur kurzfristig in der ersten Covid-19-Welle ausgebremst.
- ▶ Der eingespielte Dualismus aus Regierung und Parlamentsmehrheit einerseits und Oppositionsfraktionen andererseits hat auch in der Covid-19-Krise Bestand. Die empirische Untersuchung der Landtage zeigt: Die Opposition hat ihre Kernfunktionen auch unter den erschwerten Bedingungen der Pandemie erfüllt.
- ▶ Über die öffentliche Kommunikation können Parlamente die politische Debatte beeinflussen. Mitglieder der Regierung haben ihre Auftritte in den Parlamenten daher auch als Bühne zur Selbstinszenierung genutzt.
- ▶ Parlamente wurden im Lauf der Pandemie stärker am Pandemiemanagement beteiligt; sie sind und bleiben in der Gesetzgebung aber von den Regierungen abhängig.

Hintergrund

Die X-Student Research Group ist im Wintersemester 2021/22 der Frage auf den Grund gegangen, inwiefern die Corona-Pandemie die Arbeits- und Funktionsweisen von Parlamenten in der Bundesrepublik verändert hat. Die sechs studentischen Mitglieder der Forschungsgruppe haben sich dieser Frage sowohl methodisch als auch inhaltlich aus verschiedenen Perspektiven genähert und selbstständig eigene Forschungsvorhaben entwickelt und umgesetzt. Der Forschungsbericht fasst die zentralen Ergebnisse der Studierenden zusammen.

Die Corona-Pandemie stellt parlamentarische Demokratien wie die Bundesrepublik vor ein Dilemma: Einerseits müssen Maßnahmen schnell beschlossen werden, um das Virus einzudämmen und die Bevölkerung zu schützen. Andererseits bedürfen diese Maßnahmen, die in bislang ungeahnter Weise sowohl in das private als auch in das öffentliche Leben eingreifen, einer ausführlichen Beratung und Kontrolle in den Parlamenten – und das kostet Zeit (Marschall 2020, S. 11f.). Anders als Konzerte, Restaurantbesuche oder Urlaubsreisen können parlamentarische Beratungs- und Kontrollverfahren jedoch nicht einfach abgesagt oder verschoben werden. Das hat nicht nur rechtlich-formale Gründe. Es entspricht auch dem politisch-kulturellen Selbstverständnis in einer parlamentarischen Demokratie, dass Entscheidungen öffentlich und nachvollziehbar in den Plenarsälen des Bundestags und der Landtage debattiert, dort ihre Vor- und die Nachteile erklärt und die unterschiedlichen Handlungsoptionen gegeneinander abgewogen werden. Krisen sind daher nicht nur die viel zitierte „Stunde der Exekutive“, sondern laut Kersten und Rixen (2020, S. 95) „(...) in Verfassungsstaaten (...) eben immer auch eine Stunde des Parlaments.“ Wie wir alle mussten sich aber auch die Parlamente und die sie prägenden Akteure auf die ungewohnten, von der Pandemie diktierten Bedingungen einstellen.

Die Anpassungen sind tiefgreifend und umfassend; sie betreffen neben neuen parlamentarischen Mitentscheidungsrechten auch die Strategien der Fraktionen und der Abgeordneten sowie den parlamentarischen Arbeitsalltag. Dem ist die von der Berlin University Alliance geförderte **X-Student Research Group** „Demokratie im Krisenmodus: Parlamente in der Corona-Pandemie“ im Wintersemester 2021/2022 auf den Grund gegangen. Gemeinsam wurde die folgende Fragestellung bearbeitet: **Inwiefern hat die Corona-Pandemie die Arbeits- und Funktionsweisen von Parlamenten verändert?**

Die studentischen Mitglieder der X-Student Research Group haben sich dieser Frage sowohl methodisch als auch inhaltlich aus verschiedenen Perspektiven genähert und **selbstständig eigene Forschungsvorhaben entwickelt und umgesetzt**. Dieser Forschungsbericht fasst die Ergebnisse der Studierenden zusammen. Die sechs Beiträge beleuchten die unterschiedlichen Facetten des Parlamentarismus „im Krisenmodus“, seinen Wandel, aber eben auch seine Kontinuität und Beständigkeit in der Pandemie:

1. Der Beitrag von **Harriet Klepper** stellt die Veränderungen in der Parlamentsarbeit in den Mittelpunkt. Mit Hilfe von leitfadengestützten Experteninterviews werden die pandemiebedingten Digitalisierungseffekte aus Sicht der Abgeordneten des Bundestags untersucht. Demnach wurde die digitale Parlamentsarbeit als zunächst sinnvolle Behelfskonstruktion wahrgenommen. Die Abgeordneten sprechen sich allerdings für eine Rückkehr zum Präsenzbetrieb aus – mit digitalen bzw. hybriden Elementen.
2. **Andrea Baumgartner** untersucht, wie sich die Pandemie auf die parlamentarische activity des Bundestags ausgewirkt hat. Anhand einer quantitativen Analyse parlamentarischer Verfahren zeigt ihre Studie, dass während der „Akutphase“ der Pandemie im Frühjahr 2020 kein genereller Aktivitätsrückgang erfolgte. Vielmehr betraf dieser Rückgang nur einzelne Vorgangstypen und war von kurzer Dauer. Die parlamentarische activity hat langfristig nicht unter der Pandemie gelitten.
3. **Felix Wortmann Callejón** beschäftigt sich mit der Kommunikationsfunktion von Parlamenten. Mittels quantitativer Textanalyse von Plenardebatten im Bundestag zeigt er in seinem Beitrag, dass der jahrzehntelang eingeübte Dualismus aus Regierung und Opposition auch in der Pandemie Bestand hatte. Seine Analyse macht außerdem eine gemäßigte Opposition und eine „Fundamentalopposition“ im Bundestag sichtbar.
4. Der Beitrag von **Akseli Paillette-Liettilä** nimmt die Landtage in den Blick. Die Dominanz der Landesregierungen im Pandemiemanagement schien die Oppositionsfraktionen vor besondere Herausforderungen zu stellen. Die Analyse der von ihnen initiierten, parlamentarischen Vorgänge in den Landtagen zeigt jedoch, dass sie ihre Funktionen auch unter den erschwerten Bedingungen der Pandemie erfüllt haben.
5. Nicht nur die Opposition, sondern auch die Regierungen nutzen die Parlamente als Möglichkeit zur Inszenierung. In der Pandemie fand eine rekordverdächtige Anzahl von Regierungserklärungen in den Landtagen statt. **Marek Wessels** analysiert die Erklärungen der Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens und Bayerns, Armin Laschet (CDU) und Markus Söder (CSU), mittels qualitativer Inhaltsanalyse und weist nach, dass sich ihr Kommunikationsverhalten in der Krise nicht so stark unterschieden hat, wie es vielfach öffentlich wahrgenommen wurde.
6. **Charles E. Müller** beschäftigt sich aus juristischer Perspektive mit der Gesetzgebungsfunktion von Parlamenten. Anhand dreier Fallbeispielen während der Covid-19-Krise belegt er, dass trotz des politischen Willens, Bundestag und Landtage in Fragen des Pandemiemanagement einzubinden, die Parlamente in der Gesetzgebung von den Regierungen abhängig sind und bleiben.

1. Präsenz, Digital, Hybrid – Pandemiebedingte Digitalisierungseffekte der Parlamentsarbeit

Harriet Klepper

Die Covid-19-Pandemie hat den Arbeitsalltag verändert; das Abstandsgebot hat viele dazu gebracht, aus dem Homeoffice zu arbeiten und zu einer Digitalisierung von Arbeitsprozessen beigetragen. Parlamentsarbeit ist jedoch bisher fast ausschließlich Präsenzarbeit gewesen (siehe auch Siefken 2021). In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie die Abgeordneten (MdBs) die Digitalisierungseffekte ihrer Parlamentsarbeit im Bundestag durch die Pandemie wahrnehmen. Um Antworten zu finden, habe ich drei leitfadengestützten Experteninterviews mit MdBs unterschiedlicher Parteien geführt.

Planung & Durchführung der Interviews

Um Erkenntnisse über die von den Bundestagsabgeordneten wahrgenommenen Digitalisierungseffekte in der Parlamentsarbeit zu gewinnen, wurden im Dezember 2021 und Januar 2022 drei MdBs (Frank Heinrich, CDU; Christoph Meyer, FDP; Stefan Gelbhaar, Bündnis 90/Die Grünen) der 19. Wahlperiode für etwa 30 Minuten anhand eines Leitfadens interviewt. Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, MdBs von verschiedenen Parteien und sowohl aus der regierenden Koalition als auch aus der Opposition, einzubinden. Andere demokratische Parteien wurden angefragt, ein Interview ist jedoch nicht zustande gekommen. Zudem sollte mindestens ein*e Interviewpartner*in aus einem Wahlkreis einbezogen werden, der sich nicht in Berlin und Umgebung befindet. So können mögliche Vorteile digitaler Parlamentsarbeit für Pendler*innen zwischen dem Bundestag in Berlin und dem Heimatwahlkreis abgefragt werden. Es wurde darüber hinaus ein Abgeordneter interviewt, der in der aktuellen Legislaturperiode kein Mandat mehr innehat, um eventuelle Zurückhaltung aufgrund laufender Verhandlungen von Maßnahmen einzukalkulieren. Für die Kontaktaufnahme wurde ein Anschreiben mit Informationen zum Forschungsvorhaben an die offiziellen Bundestagsemailadressen geschickt; in einem Fall konnte ein Gespräch über persönliche Kontakte organisiert werden.

Die fünf Leitfragen¹ wurden nach Konsultation der Literatur zum Thema und zur Methode der leitfadengestützten Interviews (siehe zum Beispiel: Baur und Blasius 2014) formuliert. Die Fragen befassen sich mit den wahrgenommenen Veränderungen der verschiedenen Aspekte der Parlamentsarbeit (Ausschuss, Arbeitsgruppe, Plenum, Fraktion, interne Organisation), der Bewertung der Änderungen sowie der Langfristigkeit der Digi-

talisierungseffekte. Aufgrund der angespannten Infektionslage während der Datensammelungsphase wurden alle Interviews online über die Plattform „Zoom“ durchgeführt. Im Anschluss wurden sie transkribiert und einer vergleichenden, systematischen Inhaltsanalyse unterzogen.

Forschungsergebnisse

Die Interviews zeigen, wie unterschiedlich die Digitalisierung auf verschiedenen Ebenen der Parlamentsarbeit und sogar zwischen verschiedenen parlamentarischen Gremien (zum Beispiel auf Ausschussebene), konkret umgesetzt worden ist. Während sich für die Plenarsitzung wenig verändert hat, da bereits vor der Pandemie nicht jede*r Abgeordnete zu jedem anberaumten Plenum erschien, beschreiben die Interviewpartner bei der Ausschuss-, Fraktions- und Parteiarbeit weitreichende Veränderungen. Dabei gehen sie vor allem auf anfängliche Anpassungsschwierigkeiten der Technik ein (zum Beispiel: Ausstattung; Suche nach einem abhörsicheren, datenschutzkonformen Videotool; Nebengeräusche bei Videokonferenzen), sind sich jedoch einig, dass sich diese nach einigen Wochen geklärt hatten. Die Befragten beschreiben neben der deutlich häufigeren Verwendung von Videokonferenztools auch eine verstärkte Nutzung des Telefons – sei es, um die Zeit auf dem Fahrrad oder zwischen Konferenzen zu nutzen, oder schlicht, weil ein Bildformat nicht immer notwendig ist.



Bildnachweis: © Tobias Golla/ pixabay.com

1 Die fünf Leitfragen lauten:

- 1) Inwiefern hat sich seit Beginn der Pandemie die klassische Parlamentsarbeit vom Analogen ins Digitale verlagert?
- 2) Inwiefern hat sich die interne Kommunikation mit Ihrem Team verändert (in Bezug auf Vorbereitung von Parlamentssitzungen / Ausschusssitzungen, in Bezug auf intern organisatorische Angelegenheiten)?
- 3) Von der pandemischen Notlage abgesehen – welche weiteren Gründe sehen Sie für die beschriebenen Digitalisierungseffekte?
- 4) Wie bewerten Sie bzw. Kolleg*innen von Ihnen die beschriebenen Änderungen?
- 5) Welche der Änderungen halten Sie für langfristig? Aus welchen Gründen?

Mit Blick auf die Informationseinholung stimmen die Befragten darüber ein, dass sich der informelle Austausch, ob mit Kolleg*innen aus anderen Fraktionen, parlamentarische Frühstücke oder die Reaktion auf eine Rede, reduziert hat – die digitalen Formate können dies in der Wahrnehmung der Interviewpartner nicht ersetzen. Gleichzeitig sehen alle die Möglichkeit, Input von Expert*innen mit wenig Aufwand durch digitale Zuschaltung einzuholen. Dies wird von ihnen positiv bewertet und auch über die Pandemie hinaus als sinnvolle Alternative angesehen. Ein Abgeordneter merkt außerdem an, dass so zumindest theoretisch ein diverserer Input gewährleistet werden könnte, da Terminalschwierigkeiten weniger wahrscheinlich sind.

Ein zentraler Punkt, den alle Interviewpartner hervorheben, ist der Einfluss der Digitalisierungseffekte auf die Debattenkultur. Neben der fehlenden Möglichkeit, im digitalen Raum eine Interaktion mit dem Publikum in der Form von Zwischenrufen und ähnlichen Reaktionen herzustellen, spricht ein Abgeordneter explizit von der Gefahr einer „Blasenbildung“ aufgrund fehlender (informeller) Austausche innerhalb der Partei und der Fraktion sowie mit der Gesellschaft. Ein anderer Abgeordneter unterstreicht, dass insbesondere die Reden im Plenum eine Form der Kommunikation mit der Öffentlichkeit sind, weswegen die Reaktion vom Publikum besonders relevant ist.

Alle Interviewpartner sehen die Pandemie als einzigen Auslöser und Grund für die beschriebenen Verlagerungen der Parlamentsarbeit ins Digitale. Gleichwohl ließe sich die Digitalisierung auch langfristig nicht mehr aus der Parlamentsarbeit wegdenken. Um den Anforderungen ihres repräsentativen Mandats gerecht zu werden, sprechen sie sich jedoch alle drei Abgeordneten für eine überwiegende Rückkehr zum Präsenzbetrieb aus, wobei digitale bzw. hybride Elemente beibehalten werden sollen.

Fazit

Insgesamt hat die Untersuchung zeigen können, dass die durch die Pandemie ausgelöste Digitalisierung der Parlamentsarbeit als in der Situation sinnvolle, das Bundestagsmandat nicht einschränkende Maßnahme aufgefasst worden ist. Langfristig bevorzugen die MdBs jedoch eine Rückkehr in den Präsenzbetrieb, um einen besseren Austausch zu gewährleisten und die Verbindung zur Öffentlichkeit nicht zu verlieren. Einzelne hybride Elemente, wie die Zuschaltung von Expert*innen, werden (und sollen) jedoch ihrer Auffassung nach bestehen bleiben.

2. Stillstand im Parlament? Die parlamentarische activity des Bundestags in der Pandemie

Andrea Baumgartner

Die ersten Monate der Krisenbewältigung wurden in der Öffentlichkeit oft als „Stunde der Exekutive“ (Marschall 2020, S. 11) wahrgenommen. Aufgrund der Unberechenbarkeit und Vehemenz der Pandemie schien nur die Exekutive in der Lage, schnell und effektiv zu handeln, wohingegen der Bundestag zu Beginn „rat-, hilf- und wortlos“ (Boehme-Neßler 2021, S. 244) wirkte. Trotz dieses wahrgenommenen Bedeutungsverlusts des Parlaments, kommen neuere Studien zu dem Schluss, dass der Bundestag dem Pandemiemanagement eben nicht nur zugeschaut hat (Pyschny 2021; Siefken und Hünermund 2021). Insbesondere die Änderung der Geschäftsordnung des Bundestags am 25.03.2020 sicherte seine Funktionsfähigkeit (Kersten und Rixen 2020, S. 100f.). Unbestritten ist allerdings, dass die Pandemie ein „Stresstest für die parlamentarische Demokratie“ (Marschall 2020, S. 13) ist und die Arbeitsweise der Abgeordneten stark beeinflusst hat. Deshalb stellt sich folgende Frage: Inwiefern hat die Covid-19-Pandemie zu einem Rückgang der parlamentarischen activity des Bundestags geführt?

Methodische Vorgehensweise

Die Forschungsfrage wird in zwei Schritten beantwortet. Zunächst wird untersucht, ob und bei welchen Vorgängen es in der „Akutphase“ der Pandemie zu einem Rückgang der parlamentarischen activity kam. Daran anschließend erfolgt eine Analyse zur Dauer dieser Abnahme mit dem Ziel, nachhaltige Veränderungen des Aktivitätsniveaus des Bundestags zu identifizieren. Der Zeitrahmen für die Akutphase wird für März und April 2020 definiert. Um langfristige Änderungen sichtbar zu machen, werden die Monate Mai 2020 bis September 2021 analysiert. Parlamentarische activity wird anhand zweier Kategorien gemessen: zum einen die allgemeine Aktivität des Bundestags, operationalisiert durch die Anzahl der gestellten Anträge sowie der durchgeführten Vereinbarten Debatten und Aktuellen Stunden; zum anderen die Intensität der Kontrollaktivitäten, gemessen an der Anzahl der mündlichen Fragen, Großen Anfragen, Kleinen Anfragen und Schriftlichen Anfragen sowie Befragungen der Bundesregierung.

Auf Grundlage des Dokumentations- und Informationssystems für Parlamentsmaterialien (DIP) wurde manuell eine Datenbank zu den oben genannten Vorgangstypen für den Zeitraum September 2018 bis September 2021 erstellt. Dieser Untersuchungszeitraum ermöglicht einen Vorher-Nachher-Vergleich. Die generierten Daten wurden quantitativ ausgewertet.

Tabelle 1:

Parlamentarische activity in der Pandemie

Vorgangstyp	Zeitraum						
	Akutphase			Vorjahreszeitraum			Gesamt
	03/20	04/20	Ø 03/20-04/20	03/19	04/19	Ø 03/19-04/19	
Allgemein							
Vereinbarte Debatten	68	0	34	17	66	42	20
Aktuelle Stunden	46	0	23	76	68	72	58
Anträge	3.588	2.822	3.063	2.204	2.723	2.464	3.019
Kontrolle der Regierung							
Kleine Anfragen	9.335	2.960	6.148	9.120	8.874	8.997	6.049
Große Anfragen	41	10	26	27	0	14	22
Mündliche Fragen	409	316	363	609	430	520	422
Schriftliche Anfragen	1.286	1.576	1.431	1.817	1.425	1.621	1.607
Befragung der Bundesregierung	46	25	36	60	55	58	47

Anmerkung: Werte sind gerundet. Quelle: eigene Darstellung.

Forschungsergebnisse

Die Ergebnisse der Studie weisen auf einen leichten Rückgang der parlamentarischen activity während der Akutphase der Pandemie hin. Für die erste Kategorie parlamentarischer Aktivitäten gab es im Vergleich zum Vorjahreszeitraum lediglich bei den Anträgen keinen Rückgang. Dem gegenüber sank im Untersuchungszeitraum die durchschnittliche Anzahl der Vereinbarten Debatten und der Aktuellen Stunden um 18% bzw. 69% im Vergleich zu 2019. Im April 2020 fanden gar keine statt. Der starke Rückgang der Aktuellen Stunden (-60%) wird darüber hinaus im Vergleich mit den Durchschnittswerten für den Gesamtzeitraum (September 2018–September 2021²) bestätigt. Auch die Analyse der Kontrollaktivität zeigt mit Ausnahme der Großen Anfragen (+89%) einen Rückgang während der Akutphase. Besonders stark war dieser Aktivitätseinbruch bei den Befragungen der Bundesregierung (-38%), den Kleinen Anfragen (-32%), sowie den mündlichen Fragen (-30%). Der Vergleich mit den Gesamtdurchschnittswerten bestätigt diesen Befund für alle hier analysierten Vorgänge mit Ausnahme der Großen Anfragen (+18%) und der Kleinen Anfragen (+2%).

Ein Blick auf die zweite Phase der Pandemie veranschaulicht, dass der Rückgang während der Akutphase zu keiner langfristigen Veränderung führte. Abbildung 1 bildet die Anzahl der durchgeführten Vereinbarten Debatten und Aktuellen Stunden im Zeitverlauf ab und zeigt, dass der Rückgang im April 2020 mit dem der Sommermonate vergleichbar ist („August-Effekt“). Der Vergleich der

durchschnittlichen Aktivität pro Monat vor der Pandemie (September 2019 bis Februar 2020) mit der nach der Akutphase (Mai 2020 bis September 2021) in Tabelle 2 veranschaulicht für ausgewählte Vorgänge, dass – mit Ausnahme der Aktuellen Stunden und der Befragung der Bundesregierung – der Bundestag im zweiten Zeitraum sogar aktiver war als vor der Pandemie.

Tabelle 2:

Parlamentarische activity vor und während der Pandemie

Vorgangstyp	Zeitraum		
	Ø 09/18-02/20	Ø 05/20-09/21	Veränderung
Allgemein			
Vereinbarte Debatten	57	65	+14%
Aktuelle Stunden	21	18	-13%
Kleine Anfragen	5.826	7.213	+24%
Mündliche Fragen	398	462	+16%
Schriftliche Anfragen	1.471	1.597	+9%
Befragung der Bundesregierung	50	45	-10%

Anmerkung: Werte sind gerundet. Quelle: eigene Darstellung.

² Durchschnittswerte für den Gesamtzeitraum werden ohne Juli und August 2020 und 2021 berechnet. In diese beiden Monate fällt die parlamentarische Sommerpause, was zu Verzerrungen der Ergebnisse führt.

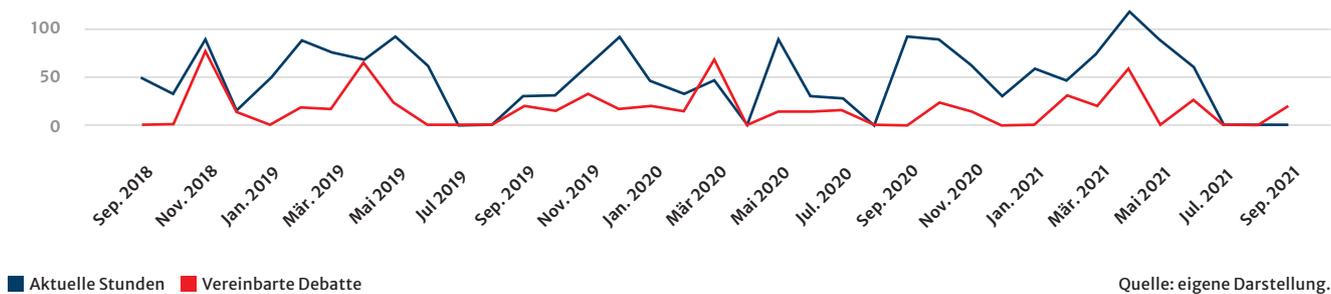
Fazit

Die empirische Analyse unterstreicht, dass zwar einige Aktivitäten des Bundestags in der Akutphase der Pandemie in geringerer Intensität durchgeführt wurden; seine parlamentarische activity hat allerdings nicht langfristig unter der Pandemie gelitten. Insbesondere „pandemiefreundliche“ (Kontroll-)Aktivitäten konnten während

der Akutphase und danach aufrechterhalten werden. Lediglich Aktivitäten, die eine physische Präsenz der Abgeordneten erfordern, verzeichneten einen längerfristigen Rückgang. Der Bundestag zeigte sich demnach weitestgehend krisenresilient.

Abbildung 1:

Vereinbarte Debatten und Aktuelle Stunden



■ Aktuelle Stunden ■ Vereinbarte Debatte

Quelle: eigene Darstellung.

3. Der „Neue Dualismus“ im Bundestag in Zeiten der Krisen-Governance

Felix Wortmann Callejón

Der Parlamentsbetrieb im Bundestag wird durch den „neuen Dualismus“ bestimmt (Bannert und Höreth 2021). Dieser beschreibt das antagonistische Verhältnis zwischen Regierungs- und Oppositionsfractionen im Parlament, wobei die Opposition versucht „Regierung und [...] Parlamentsmehrheit zur Verantwortung zu ziehen“ (Gehrig 1969, S. 95) und gleichwohl eine Alternative zur Regierung darzustellen (Garritzmann 2017).

Der Beginn der COVID-19-Pandemie stellte eine bemerkenswerte Ausnahme dar, denn Regierungsmehrheit und Opposition waren zur verstärkten Kooperation bereit. Exemplarisch dafür ist die Verabschiedung des „Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“. Die Fraktionen hatten sich im Vorfeld der 154. Sitzung des 19. Bundestages geeinigt, die Beratung des Gesetzesentwurfes der Regierungsfractionen zum Bevölkerungsschutzgesetz an den Gesundheitsausschuss zu verweisen.³ Am Nachmittag wurde dann nach einer halbstündigen Aussprache das Gesetz verabschiedet – mit Stimmen der Bündnisgrünen und der FDP-Fraktion. LINKE und AfD enthielten sich. Ein „rally-around-the-flag-effect“ in der öffentlichen Meinung während Krisen ist der Politikwissenschaft schon lange bekannt (Lee 1977). Doch existiert ein solcher auch in der parlamentarischen Kommunikation?

Inwiefern schlägt sich die legislative Kooperationsbereitschaft in der Rhetorik der Parlamentarier*innen nieder und wenn ja, wie hat sich dieser Effekt über die COVID-19-Pandemie verändert?

Daten & Methode

Nach Proksch et al. (2019, S. 101) sollten sich Unterschiede in der Fraktionszugehörigkeit auch im Sentiment der einzelnen Reden zeigen: „[Cabinet] members should use the most positive language on their own bills, followed by government party backbencher MPs and opposition MPs.“ Dementsprechend werde auch ich Sentiment, also die Stimmungslage einer Rede, als zentrale Qualität zur Differenzierung von Oppositions- und Regierungsrhetorik nutzen. Um diese Unterschiede in der Stimmungslage zu messen, wurden die Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages nach den Stichwörtern „Corona“ und „COVID“ abgesucht.⁴ Alle Beiträge, die eins der Wörter enthielten wurden in einen Korpus aufgenommen und nach Fraktionen und Pandemiephasen des Robert Koch-Instituts (siehe dazu Tolksdorf et al. 2021) aufgeteilt. Weiter wurde ein Kontrollkorpus erstellt, der das Ergebnis der Suche nach 100 zufälligen Wörtern aus der Leipziger Korpus Sammlung (2012) in den Plenarprotokollen ist. Auch dieser Kontrollkorpus wurde nach Fraktionen aufgeteilt.

Die positive- bzw. negative Konnotation der Wörter in den Reden wurde mittels des Sentiment-Wörterbuches

³ Weitere Informationen dazu finden sich online: <https://bit.ly/38hE7JV> [03. Mai 2022].

⁴ Dies geschah über einen automatisierten Zugriff auf die API der Datenbank <https://openparliament.tv> [03. Mai 2022].

von Rauh (2018) bzw. dessen Implementation im R-Paket „quanteda“ (Benoit et al. 2018) gemessen. Nach Lowe et al. (2011) bekommt jede Rede im Korpus einen Sentiment-Wert entsprechend

$$\log \frac{(\text{pos}+0,5)}{(\text{neg}+0,5)}$$

wobei pos und neg den Zahlen positiver- und negativer Wörter in einer Rede entsprechen.

Forschungsergebnisse

Wie in Abbildung 2 im linken Feld zu sehen, bestätigt sich die These von Proksch et al. (2019): Mitglieder der Regierungsfractionen äußern sich im Mittel am Positivsten. Weiter lassen sich mit einem paarweisen T-Test mit Bonferroni-Korrektur (Abdi 2007) keine signifikanten Unterschiede zwischen den zentralen Tendenzen der Sentiment-Nutzung der Regierungsfractionen attestieren ($p = 0,121$). Die FDP und die Bündnisgrünen unterscheiden sich signifikant von den Unions- und SPD-Fractionen ($p < 0,001$), aber, wie aus der Abbildung abzulesen, nicht signifikant voneinander ($p = 1$). Noch negativer als die „gemäßigte Opposition“ sind AfD und Linke, die sich signifikant von allen Fractionen ($p < 0,001$), aber erneut nicht signifikant voneinander unterscheiden ($p = 1$).

In der ersten Pandemiephase⁵, in die auch die Verabschiedung des Bevölkerungsschutzgesetzes fällt, lassen sich in den Mittelwerten eine Annäherung der Oppositions- an die Regierungsfractionen ablesen. Inferenzstatistisch sind weiterhin signifikante Unterschiede zwischen Grü-

nen, FDP, AfD und Linken einerseits und SPD und Union andererseits zu attestieren ($p < 0,01$). Bemerkenswert sind außerdem die Annäherung der AfD an FDP und Grüne, sowie die Entfernung der Linken in Richtung des negativen Pols. In Pandemiephase zwei (bis einschließlich der Kalenderwoche 39 des Jahres 2020) zeichnet sich ein ähnliches Bild ab, der Abstand zwischen Regierung- und Oppositionsfraction vergrößert sich jedoch wieder. Ab der dritten Pandemiephase (ab Mitte September 2020) lassen sich „gemäßigte“ und „fundamentale“ Oppositionen wieder besser trennen. Es bestehen jedoch weiterhin Unterschiede entlang der Trennungslinie zwischen Regierungsmehrheit und Opposition.

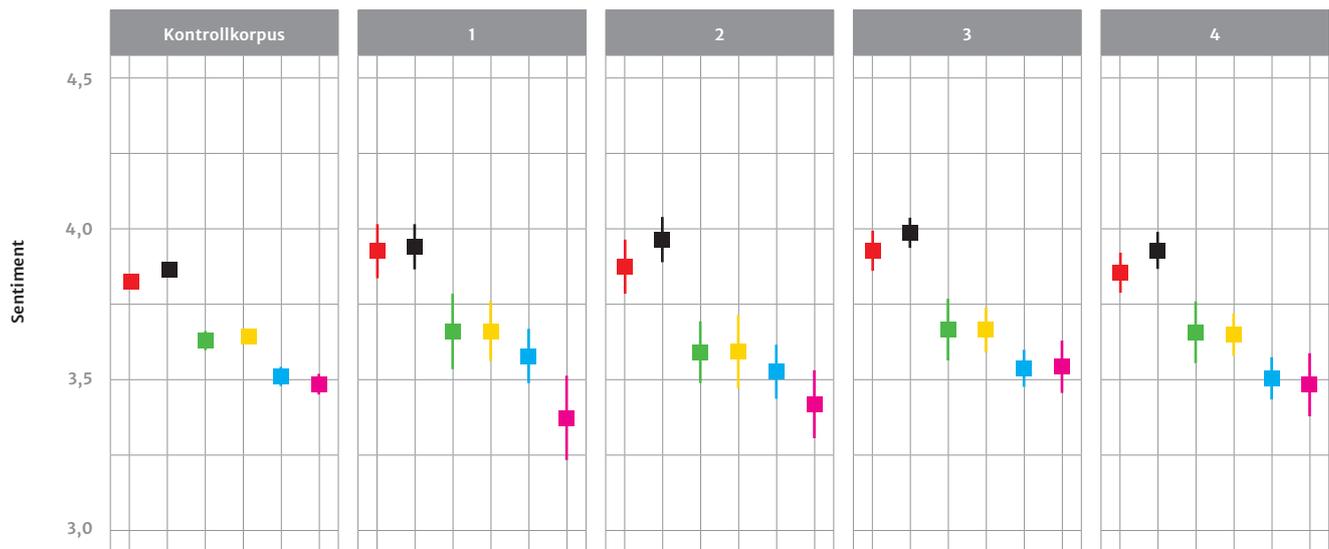
Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich mittels Sentiment-Analyse keine Aufhebung des „neuen Dualismus“ während der COVID-19-Pandemie zeigen lässt. Dennoch offenbart die Analyse, dass in der Wahl der Krisenrhetorik sich zwei Typen der Opposition herausbilden: einerseits die gemäßigte Opposition (hier gebildet durch FDP und Grüne), die neben der Ausübung der Kontrollfunktion wohl auch koalitionsstaktische Interessen verfolgen, und andererseits die Fundamentalopposition aus Linke und AfD. Diese kamen ihrer Oppositionsrolle durch rhetorisch schärfere Kritik der Regierungsarbeit, wenn nicht unbedingt besser, in jedem Fall aber intensiver nach.

⁵ Die erste Pandemiephase ging nach Tolksdorf et al. (2021) von der 10. bis zur 20. Kalenderwoche des Jahres 2020.

Abbildung 2:

Fraktionsunterschiede im Sentiment der Bundestagsreden



Fraktion: ■ SPD ■ UNION ■ GRÜNE ■ FDP ■ AfD ■ Die Linke

Anmerkung: Zu sehen sind die Fraktionsdurchschnitte für die Sentiment-Werte der Reden, die eins der Stichwörter „Corona“ oder „COVID“ enthalten in den Pandemiephase (Tolksdorf et al. 2021) eins bis vier, sowie 95% Konfidenzintervalle. Ganz links sind eben jene Statistiken für den Kontrollkorpus zu sehen. Quelle: eigene Darstellung.

4. Zwischen Kontrolle und Alternative: Oppositionsverhalten in den Landesparlamenten während der Pandemie

Akseli Paillette-Liettilä

Die Bekämpfung der Pandemie erforderte ein schnelles Handeln der Exekutive, was die Parlamente dazu zwang, wichtige politische Entscheidungen nur mit wenig Zeit für Debatten zu treffen. Damit wurde insbesondere die Rolle der Opposition und ihre Aufgabe, Regierungshandeln zu kontrollieren, in Frage gestellt. Im weiteren Verlauf der Krise, als Fragen zu weiteren Lockdowns, Öffnungsmaßnahmen, Test- und Impfstrategien auftauchten, entwickelten sich die Parlamente zu öffentlichen Arenen, in denen die breiteren gesellschaftlichen und medialen Auseinandersetzungen über die Angemessenheit der verschiedenen Maßnahmen der Bundes- und Landesregierungen ausgefochten worden. Es schien also eine Verschiebung stattzufinden: von einer anfänglichen Phase der „Superkonsensdemokratie“, in der die Entscheidungen durch die Parlamente gewunken wurden, hin zu einer zweiten, konfliktreicheren Phase, in der jede Maßnahme unter den Beschuss der Opposition geriet. Diese Phase wurde dann schnell als „Sternstunde der Opposition“ bezeichnet (Markert 2020). Eine systematische, empirische Untersuchung des Oppositionsverhaltens während der Pandemie wurde bislang allerdings nicht durchgeführt.

Die politikwissenschaftliche Oppositionsforschung unterscheidet zwischen zwei Oppositionsfunktionen (Bröchler 2020, S. 125). Die Opposition ist zum einen für die Kontrolle der Exekutive durch die kritische Überprüfung des Regierungshandelns und durch die „dirigierende Beeinflussung“ der Entscheidung verantwortlich (Kontrollfunktion). Zum anderen müssen die Oppositionsfraktionen politische Alternativen entwickeln, öffentlich darstellen und diese nach außen kommunizieren, um in der Zukunft selber Regierungsverantwortung zu übernehmen (Alternativfunktion). Vor diesem Hintergrund stellt sich folgende Frage: Wie hat die Opposition ihre Funktionen während der Corona-Krise erfüllt? Um Antworten auf diese Frage zu finden, habe ich das Oppositionsverhalten der einzelnen Parteien bzw. Fraktionen in den Landtagen analysiert.

Daten & Methode

In der Oppositionsforschung werden die unterschiedlichen parlamentarischen Vorgänge den beiden Oppositionsfunktionen zugeordnet. Während Vorgänge wie schriftliche und mündliche Anfragen sowie überparteiliche (und damit häufig lagerübergreifende) Anträge und Gesetzesinitiativen den Oppositionsparteien ermöglichen, ihre Kontrollfunktion zu erfüllen, dienen ihnen

Aktuelle Stunden, Große Anfragen sowie eigene Anträge und Gesetzesinitiativen der Formulierung und Kommunikation von Alternativen zum Regierungshandel (Bröchler 2020; Garritzmann 2017; Kalke und Raschke 2004). Anhand dieser Kategorisierung wurden alle von den Oppositionsfraktionen initiierten, parlamentarischen Vorgänge mit Bezug zu Corona analysiert und den beiden Oppositionsfunktionen zugeordnet. Die Häufigkeitsanalyse der angewendeten parlamentarischen Instrumente legt offen, wie die Parteien ihre Oppositionsfunktionen interpretiert und ausgefüllt haben.

Um alle mit der Pandemie zusammenhängenden parlamentarischen Vorgänge zu identifizieren, wurde jedes einzelne Plenarprotokoll zwischen Februar 2020 und der Bundestagswahl im September 2021 ausgewertet (Kropp et al. 2022). Wenn der Titel die Pandemie explizit erwähnt oder einen impliziten Bezug dazu hergestellt hat, wurde der Tagesordnungspunkt in den Datensatz aufgenommen. Unter jedem Tagesordnungspunkt konnten verschiedene parlamentarische Instrumente zusammengefasst werden. Sie wurden separat behandelt und erfasst. Insgesamt haben Oppositionsparteien in den Landesparlamenten 1.557 Vorgänge initiiert.

Forschungsergebnisse

Abbildung 3 zeigt für jede Partei den Anteil von Kontrolle und Alternative gemessen an den von ihr initiierten Vorgängen in den Landesparlamenten. Alle Parteien setzten stark auf die Darstellung von Alternativen zur Pandemiebekämpfung durch die Regierungen. Während die Anträge der AfD darauf abzielten, die Pandemie grundsätzlich und die Eindämmungsmaßnahmen im Besonderen in Frage zu stellen, versuchten die anderen Parteien, alternative Strategien für Schulöffnungen, Impfstoffe und Testungen anzubieten. Die Ergebnisse sind für alle Parteien mit Ausnahme der CDU ähnlich. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass die Partei sowohl in sieben Ländern als auch im Bund die Regierungen anführte sowie mit Kanzlerin Angela Merkel und Bundesgesundheitsminister Jens Spahn die maßgebliche Verantwortung für das Pandemiemanagement trug.

Die Oppositionsparteien scheinen rein quantitativ von der Kontrollfunktion weniger Gebrauch gemacht zu haben. Die Forschung zeigt jedoch, dass insbesondere in deutschen Parlamenten die Kontrollfunktion in Ausschüssen ausgeübt wird, deren Beratungen nicht öffentlich sind. Die Oppositionsparteien nutzten die Plenarsitzungen also, um die Regierung herauszufordern und sich zu profilieren. Interessanterweise haben alle Parteien mit Ausnahme der AfD auch in den Plenardebatten den Informationsaustausch und die Kooperation der Regierungen mit den Parlamenten hervorgehoben. Dies bezeugt die Bereitschaft der Parteien, die Regierungsverantwortung im Bund und in den Ländern tragen, in der Opposition ihre Kontrollfunktion konstruktiv wahrzunehmen.

Fazit

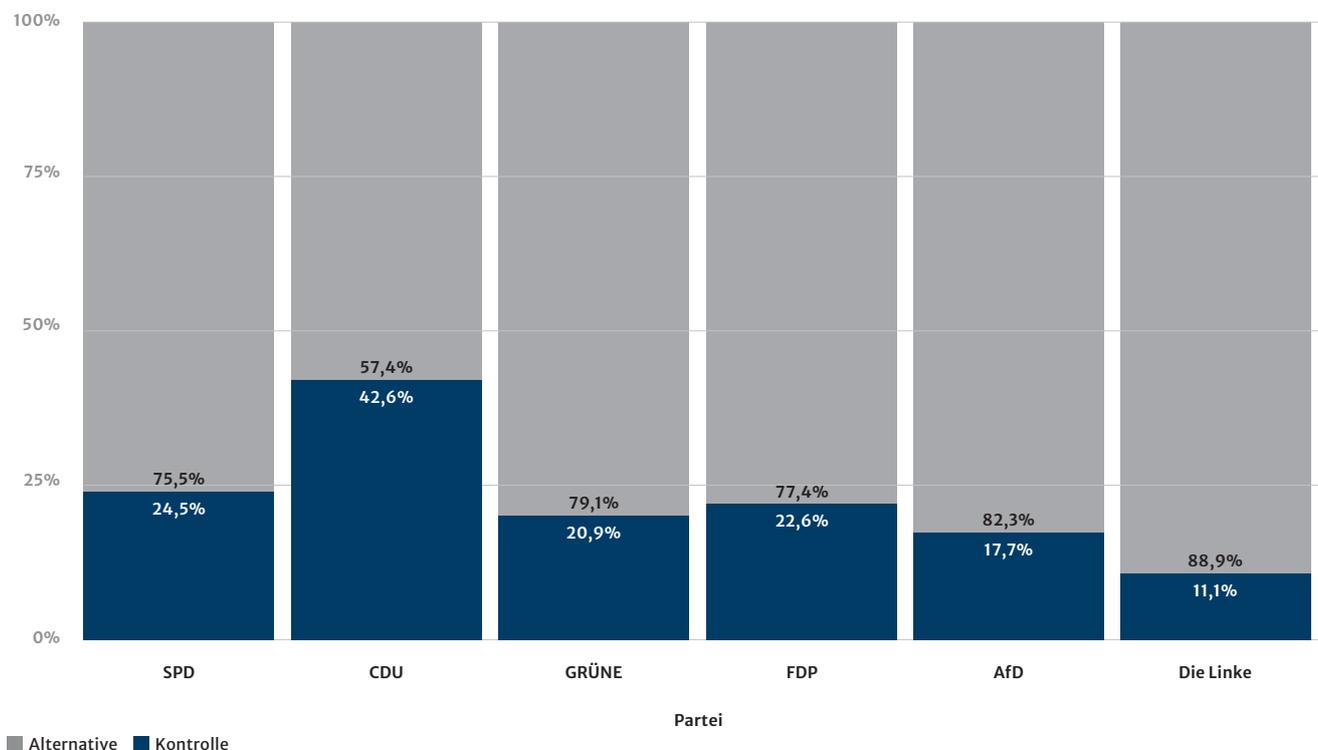
Während die Pandemiebekämpfung hauptsächlich von der Exekutive durchgeführt wurde, konnten die Oppositionsparteien ihre beiden zentralen Funktionen – Kontrolle der Exekutive und Formulierung von Alternativen zum Regierungshandeln – wahrnehmen. Was ihnen an Kontrollmöglichkeiten fehlte, machten sie durch Debatten über die Corona-Politik und durch das Einfordern und Anbieten von Alternativen wett. Bei der konkreten Funktionserfüllung gibt es Unterschiede zwischen den Parteien.



Bildnachweis: © Felix Mittermeier/ pixabay.com

Abbildung 3:

Oppositionsverhalten in den Landtagen



Anmerkung: relative Häufigkeiten der von der jeweiligen Partei initiierten Vorgänge, die entweder der Kontrollfunktion (Kontrolle) oder Alternativfunktion (Alternative) der Opposition zuzuordnen sind. Daten beziehen sich auf alle Landtage im Zeitraum von Februar 2020 und September 2021.
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Kropp et al. (2022).

5. Kommunikation in Krisenzeiten – Armin Laschet und Markus Söder im Vergleich

Marek Wessels

Vor der Corona-Pandemie kamen Regierungserklärungen in den Landtagen nur nach Wahlen und zu besonders wichtigen Themen wie Künstliche Intelligenz und Kohleausstieg vor – in der Pandemie sind sie ein beliebtes Mittel zur Vorstellung und Erklärung der aktuellen Corona-Politik geworden und sind deutlich häufiger vorzufinden. Da Parlamentsdebatten gerade auch für die Kommunikation nach außen wichtig sind, ist dies vor allem im Kontext der während der Pandemie stattfindenden Wahlen interessant. Die Erklärungen können dann nämlich zum „Agenda-Surfing“ genutzt werden, also um die Thematik für sich zu nutzen (Brettschneider 2021, S. 144). Besonders ins Auge fallen hier im Jahr 2021 die Ministerpräsidenten von Bayern und NRW, Markus Söder und Armin Laschet. Durch ihre Bewerbungen um die Kanzlerkandidatur der Unionsparteien rückte auch die Corona-Politik ihrer Landesregierungen in den Fokus, da beide hier scheinbar durch konträre Thesen auffielen (Vogel 2020; Degen 2021, S.126). Dementsprechend soll untersucht werden, inwieweit sich die in den Regierungserklärungen beider Ministerpräsidenten zur Corona-Politik tatsächlich inhaltlich unterscheiden.

Methodische Vorgehensweise

Untersucht werden die Regierungserklärungen aus dem Jahr 2021, in dem sowohl die Entscheidung um die Kanzlerkandidatur als auch die eigentliche Bundestagswahl stattfanden. Hierzu wurden zunächst entsprechenden Regierungserklärungen⁶ in den Datenbanken der Landtage gesammelt und anhand einer induktiven qualitativen Inhaltsanalyse analysiert (vgl. Mayring 2015, S.61ff.; Meier 2014). Zunächst wurden in Protokollen von Anfang und Ende des Untersuchungszeitraumes Aussagen auf Ebene von Sätzen, bzw. Absätzen, in Kategorien zusammengefasst. Für die Auswertung wurden durch Zusammenfassung und Ausschluss die Aussagen auf vier „Motive“ reduziert, welche die Beantwortung der Fragestellung ermöglichen sollen. Anhand dieser Motive wurden daraufhin noch einmal Absätze in sämtlichen zu untersuchenden Texten codiert und ausgewertet. Die Motive lassen sich in zwei Paare quasi widersprüchlicher Aussagen unterteilen, wobei Aussagen verschiedener Paare sich auch überschneiden können: „Harte“ Aussagen fordern ein hartes Durchgreifen und „auf Nummer Sicher gehen“, während „weiche“ Aussagen zur Pandemiebekämpfung auf Anreize, Eigenverantwortung und Solidarität der Bürger*innen setzen. Zum anderen verweisen „situationsorientierte“ Aussagen auf eine veränderte Situation oder Pragmatismus um eine (oft veränderte) Pandemiepolitik zu erklären, während „stabile“ Aussagen für Planungssicherheit, ordnungsgemäße Umsetzung bereits be-

schlossener Maßnahmen sowie Beibehaltung von Bewährtem plädieren. In Tabelle 3 werden die Ankerbeispiele für die vier Motive präsentiert.

Tabelle 3:

Ankerbeispiele für die Motive

Motiv	Ankerbeispiel
Hart	„Deshalb ist es richtig, den Lockdown zu verlängern. Es ist richtig, die Notbremse zu ziehen. Es ist auch richtig, alles zu tun, dass die Ostertage eben nicht dazu genutzt werden, in alle Welt zu reisen, sondern wir sie möglichst zu Ruhetagen machen.“ (Armin Laschet 24.03.2021)
Weich	„In acht Wochen, Anfang Oktober, wird für jeden Test bezahlt werden müssen. Auch das ist die Logik von Freiheit und Verantwortung, die sich hier widerspiegelt.“ (Armin Laschet 10.08.2021)
Situationsorientiert	„Daraus – die Relationen und Gefahren sind jetzt anders – folgt aber auch, dass wir nicht stur nur alte Konzepte aus der Schublade holen und an ihnen festhalten dürfen, sondern wir müssen uns aufgrund der pandemischen Lage und der medizinischen Gegebenheiten anpassen und neue Strategien entwickeln.“ (Markus Söder 01.09.2021)
Stabil	„Es ist nur eine Frage der Zeit, bis es mehr Fälle geben wird. Deswegen ist es klug und umsichtig, auch hier auf Sicherheit zu setzen und keine Experimente zu machen. Wir setzen deswegen auch hier die Beschlüsse um, die in Berlin getroffen worden sind.“ (Markus Söder 08.01.2021)

Quelle: eigene Darstellung.

Forschungsergebnisse

Zunächst fällt auf, dass über den Gesamtzeitraum Markus Söder vor allem zu „situationsorientierten“ Aussagen tendierte, Armin Laschet hingegen zu „harten“ Aussagen (vgl. Tabelle 4). Werden zudem die zuvor genannten Motiv-Paare separat gegenübergestellt, zeigt sich, dass beide grundsätzlich zu „harten“ und „situationsorientierten“ Aussagen neigen. Die Tendenz ist jedoch bei Ersteren für Laschet und bei Letzteren für Söder stärker. In der allgemeinen Stoßrichtung scheinen aber keine großen Unterschiede zu bestehen. Gerade bei Armin Laschet widerspricht dies interessanterweise seinem medialen Image als „Lockerer“ (Zacher 2021). Zudem weisen die Verteilungen der Codierungen auch nicht auf einen zeitlichen Schwerpunkt hin, der auf einem späteren Kurswechsel basieren könnte. Zu berücksichtigen ist zudem, dass sich bei Laschet elf, bei Söder hingegen nur fünf Erklärungen finden. Diese sind dafür aber deutlich länger, weshalb die Gesamtanzahl der Codierungen ähnlich bleibt. Zudem häufen sich die Reden in der ersten Jahreshälfte. Dies auf einen möglicherweise etwas unterschiedlichen Charakter der Reden hin: So behandelt Söder in seinen einzelnen Reden deutlich mehr Themen, während bei Laschet der Fokus eher auf dem tagesaktuellen Geschehen liegt. Dies ist eine mögliche

⁶ In NRW wird auf die Regierungsunterrichtungen von Laschet zurückgegriffen, da er keine Regierungserklärung abgegeben hat. Die Unterrichtungen sind aber in Form und Inhalt mit den Regierungserklärungen von Söder vergleichbar.

Erklärung für die unterschiedliche Verwendung der Motive. Durch den größeren Abstand zwischen Söders Reden gibt es stärkere Veränderungen in der Pandemiesituation, welche die Kursänderungen erklären könnten. Zum anderen lagen Laschets Reden primär im Frühjahr, als die Situation angespannter war als im Sommer – wodurch in den Reden vor allem die schlechte aktuelle Pandemielage durchschlug.

Tabelle 4:

Absolute Häufigkeiten der Motive

Motiv	Bayern	NRW
Hart	23	35
Weich	17	24
Situationsorientiert	25	25
Stabil	29	26
Gesamt	94	110

Quelle: eigene Darstellung.

Fazit

Die qualitative Analyse und Auswertung zeigen, dass die Unterschiede zwischen Söder und Laschet in ihrem Kommunikationsverhalten – jedenfalls im Rahmen ihrer parlamentarischen Auftritte – nicht so groß waren, wie sie teilweise in den Medien dargestellt und von den Bürger*innen wahrgenommen wurden. Insgesamt lassen sich dennoch Unterschiede in der Verwendung der Motive durch beide Ministerpräsidenten feststellen, die sich vor allem auch durch die unterschiedliche inhaltliche Schwerpunktsetzung der Reden erklären lässt.

6. Zur Gesetzgebungsfunktion der deutschen Parlamente in der Pandemie

Charles E. Müller

Die Bewältigung der Corona-Pandemie hat eine in der Geschichte der Bundesrepublik wohl beispiellose Reihe von Grundrechtseingriffen erforderlich gemacht, erinnert sei nur an die Ausgangs-, Kontakt- und Reisebeschränkungen, die Untersagung von Kulturveranstaltungen sowie die Versammlungsverbote. Hinsichtlich dieser Maßnahmen ist regelmäßig die Frage nach ihrer demokratischen Legitimation aufgeworfen worden. Hier fallen die Blicke auf die Parlamente, bilden sie doch im Selbstverständnis der parlamentarischen Demokratie das bedeutendste Glied der Legitimationskette, anhand derer jede hoheitliche Maßnahme ununterbrochen zum Volk zurückzuverfolgen sein soll.⁷

Weiter genügt es nicht, wenn die Parlamente ihre Rechtsetzungsbefugnis etwa durch Verordnungsermächtigungen nahezu vollumfänglich an die Regierungen delegieren;⁸ die wesentlichen Entscheidungen müssen schon im Parlamentsgesetz getroffen werden.⁹ Als das Coronavirus begann, sich auch in Deutschland auszubreiten, waren die Eindämmungsmaßnahmen zunächst auf die Generalklausel des § 28 IfSG gestützt worden. Mit dem „Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ vom 27.03.2020¹⁰ wurde der Kreis der möglichen Maßnahmen zunächst sogar noch erweitert. Mit dem dritten Bevölkerungsschutzgesetz vom 18.11.2020¹¹ kam es zum Erlass von § 28a IfSG, der mögliche Maßnahmen sowie die Voraussetzungen für ihre seither mit sehr viel größerer Deutlichkeit beschreibt. Die in der Vorschrift aufgezählten Maßnahmen, die dem Wortlaut nach nun „insbesondere“ ergriffen werden dürfen, bilden allerdings lediglich sogenannte Regelbeispiele, von denen sich die Regierungen bei der Auswahl von Maßnahmen keineswegs eingeschränkt fühlen müssen; eine verbindliche Entscheidung über Maßnahmen hat der Bundestag damit im Grunde nicht getroffen.¹² Doch folgte aus der Änderung nun wenigstens, dass die aufgezählten Maßnahmen als jedenfalls vom Willen des Gesetzgebers umfasst angesehen werden können.¹³

Zum richtigen Verständnis von der Bedeutung solcher parlamentarischer Legitimationsakte bedarf es der Ausleuchtung der Frage, welchen Anteil das Parlament an den Parlamentsgesetzen hat. Von der Selbstwahrnehmung der Abgeordneten zeugt die „Struck’sches Gesetz“ getaufte Beobachtung, wonach keine Gesetzesvorlage den Bundestag so verlasse, wie sie hereingekommen ist. Fraglich erscheint demgegenüber insbesondere, inwieweit das Parlament unabhängig von der Regierung, deren Befugnisse es mit der Gesetzgebung erst bestimmen soll, zur Gesetzgebung tatsächlich in der Lage ist. Es ist bekannt, dass der Regierung hinsichtlich der Regelungsmaterien, die etwa ein hohes Maß an technischem Sachverstand voraussetzen, gegenüber dem Parlament ein „Wissensvorsprung“ zugutekommt (Marschall 2018, S. 119). Doch deuten die vielfältigen Einrichtungen, die innerhalb der Regierungen bei der Gesetzgebung mitwirken, darauf hin, dass die außerparlamentarische Gesetzesvorbereitung unabhängig vom inhaltlichen Anspruch der Regelungsmaterie kaum entbehrlich und die Kontrolle darüber für die Parteien von größter strategischer Bedeutung geworden ist. Dies soll nachfolgend anhand von drei konkreten Fällen in der Pandemie gezeigt werden.

7 Grundlegend BVerfGE 47, 253 (257) – Gemeindeparlamente (1978); Böckenförde (2004, S. 438).

8 Grundlegend BVerfGE 33, 125 (158) – Facharzt (1972): „[D]er Gesetzgeber [darf] sich seiner Rechtsetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seinen Einfluß auf den Inhalt der von den Körperschaftlichen Organen zu erlassenden Normen nicht gänzlich preisgeben“.

9 Grundlegend BVerfGE 49, 89 (126 f.) – Kalkar I (1978).

10 BGBl. I, S. 587.

11 BGBl. I, S. 2397.

12 So etwa Wißmann in seiner Stellungnahme zum Entwurf, BT-Drucks. 19(14)246(12), S. 6f.

13 Vgl. insbesondere die Stellungnahme von Wollenschläger, BT-Drucks. 19(14)246(20), S. 26f.

Allgemeine Impfpflicht

Die Corona-Pandemie brachte einen scheinbaren Fall der Durchbrechung der Rechtsetzungsdominanz der Regierung hervor. Im April 2022 kam im Bundestag die Frage einer allgemeinen Impfpflicht als „Gewissensentscheidung“ zur Abstimmung. Als Gewissensentscheidung wird eine Abstimmung bezeichnet, bei der – unter Aufhebung der sonst (informell) geltenden Fraktionsdisziplin (Austermann und Waldhoff 2020, S. 117–119) – den Abgeordneten von den Fraktionen kein bestimmtes Abstimmungsverhalten vorgegeben wird. Gerade in moralpolitischen Fragen – und als solche ist wohl auch die Impfpflicht einzuordnen – stellt die Erklärung einer Frage zur Gewissensentscheidung eine Möglichkeit dar, das Nicht-Entscheiden der politischen Führung zu kompensieren (Heichel et al. 2015, S. 41, 44f.). So bestätigt die Ausnahme der Gewissensentscheidung doch die Regel der Rechtsetzungsdominanz der Bundesregierung: Der Bundestag entscheidet in solchen Fällen gerade deshalb autonom, weil die Bundesregierung nicht kann oder will.

„Impfvorsorgegesetz“

Zu einer weiteren, allerdings weniger seltenen Beobachtung geben die Abstimmungen zur allgemeinen Impfpflicht Veranlassung. Zu den fünf abgelehnten Vorlagen gehört auch ein Antrag der Unionsfraktion mit dem Titel „Impfvorsorgegesetz – Ein guter Schutz für unser Land“.¹⁴ Der Antrag besteht im Wesentlichen aus der Umschreibung eines Gesetzes, das zu erarbeiten der Bundestag die Bundesregierung im Falle der Annahme des Antrages lediglich auffordern würde (Ziffer II). An diesem „typischen“ Oppositionsantrag zeigt sich, dass die parlamentarische Opposition für den (vornehmlich theoretischen) Fall der Annahme einer ihrer Ideen durch eine Parlamentsmehrheit nicht etwa einen greifbaren Gesetzentwurf vorlegt oder für diesen Fall ein autonomes, parlamentsinternes Gesetzgebungsverfahren vorschlägt, sondern die Ausarbeitung der Bundesregierung übertragen will und damit scheinbar das Tätigwerden der dort vorhandenen Einrichtungen als notwendige Voraussetzung für die Gesetzgebung anerkennt.

Berliner Parlamentsbeteiligungsgesetz

Bemerkenswert ist im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie schließlich das Berliner Parlamentsbeteiligungsgesetz vom Februar 2021.¹⁵ Mit § 32 IfSG ermächtigt der Bundestag die Landesregierungen, Verordnungen unter anderem für die Maßnahmen nach § 28a IfSG zu erlassen. Das Abgeordnetenhaus von Berlin fängt diese Ermächtigung ein und stellt an die Stelle der Rechtsverordnung ein Parlamentsgesetz. Damit bringt es die Regelung des Art. 80 Abs. 4 GG zur Anwendung, der die Länder berechtigt, wann immer die Landesregierungen durch ein Bundesgesetz zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt sind, stattdessen auch eine Regelung durch Parlamentsgesetz zu treffen („verordnungsvertretendes Gesetz“).¹⁶ In § 2 des Gesetzes wird der Senat allerdings

zunächst wieder ermächtigt, aufgrund des IfSG die erforderlichen Maßnahmen „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ durch Rechtsverordnung zu treffen. Zu diesen Maßgaben zählt der § 4 des Gesetzes, der für die besonders einschneidenden Maßnahmen gem. § 28a Abs. 2 IfSG (Versammlungsverbote, Ausgangsbeschränkungen, Besuchsverbote etwa in Alten- und Pflegeheimen) eine widerrufliche parlamentarische Zustimmung voraussetzt, die alle vier Wochen erneut erteilt werden müsste. Für alle Maßnahmen besteht nach § 5 des Gesetzes eine Einspruchsmöglichkeit des Abgeordnetenhauses. Auf diese Weise wird versucht, ein Parlament, nachdem der Bundestag die Regelungsbefugnis schnell auf die Regierungen delegierte, in das Entscheidungsverfahren zu reintegrieren. Es bleibt allerdings dabei, dass sowohl im Falle des § 4 als auch im Falle des § 5 der parlamentarischen Befassung eine Rechtsverordnung vorausgeht, die von der Regierung formuliert wird. Die Regelungen entstehen auch hier nicht im Parlament.



Bildnachweis: © Landesarchiv Berlin, Thomas Platow

Fazit

Abschließend festzuhalten bleibt, dass die Regierungen, soweit sie sich aufgrund der Wesentlichkeitslehre zu eigener Rechtsetzung nicht ermächtigen lassen können, das Gesetzgebungsverfahren beherrschen und den Parlamenten lediglich die geringere Rolle von Mitbestimmungsorganen zukommt, die Gesetzgebung selbstständig nicht zustande bringen.¹⁷ Bereits 1951 hat Gerhard Leibholz formuliert, dass das Parlament „in der parteienstaatlichen Demokratie seinen ursprünglichen Charakter mehr und mehr verliert und lediglich zu einer Stätte wird, an der sich gebundene Parteibeauftragte treffen und außerhalb des Parlaments [...] getroffene Entscheidungen registriert werden.“¹⁸ Im Hinblick auf die pandemiebedingten Schutzmaßnahmen relativiert sich der legitimatorische Wert konkretisierender parlamentsgesetzlicher Ermächtigungsbestimmungen, wenn sie letztlich von der Regierung determiniert und formuliert sind.

¹⁴ BT-Drucks. 20/978.

¹⁵ „Berliner COVID-19-Parlamentsbeteiligungsgesetz“ v. 1.2.2021, GVBl. S. 102. Eine Übersicht zur Beteiligung der Parlamente in den Ländern bieten Kropp et al. (2022).

¹⁶ Auf Art. 80 Abs. 4 GG wird in der Eingangsformel ausdrücklich Bezug genommen. Zur Verwendung dieser Regelung im Zusammenhang mit Corona-Schutzmaßnahmen siehe Waldhoff (2021).

¹⁷ Ähnlich Bryde, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 76 Rn. 16.

¹⁸ Zustimmung wiedergegeben von Burkhardt (2003, S. 345) der – wie Leibholz – als Grund hierfür auch die Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlungen sieht.

Literaturverzeichnis

- Abdi, Hervé (2007): Bonferroni and Šidák Corrections for Multiple Comparisons. In: Salkind, Neil (Hrsg.): *Encyclopedia of Measurement and Statistics*. Thousand Oaks, California: SAGE: 103–107.
- Austermann, Philipp, Christian Waldhoff (2020): *Parlamentsrecht*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Bannert, Michael, Marcus Höreth (2021): Oppositionsverhalten in den Plenardebatten zum Migrationspakt: Der „Neue Dualismus“ auf dem Prüfstand. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 52(3): 618–39.
- Baur, Nina, Jörg Blasius (2014). *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. 4. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Benoit, Kenneth, Kohei Watanabe, Haiyan Wang, Paul Nulty, Adam Obeng, Stefan Müller, Akitaka Matsuo (2018): *Quanteda: An R Package for the Quantitative Analysis of Textual Data*. In: *Journal of Open Source Software* 3(30): 774.
- Boehme-Neßler, Volker (2021): Das Parlament in der Pandemie. Zum Demokratiegrundsatz am Beispiel von § 28a InfSchG. In: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 74(6): 229–276.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2004): Demokratie als Verfassungsprinzip. In: Isensee, Josef, Paul Kirchhof: *Handbuch des Staatsrechts*, Band 2. 3. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller: 429–497.
- Brettschneider, Frank (2021): Wahlkampf: Funktionen, Instrumente und Wirkung. In: *Bürger und Staat* 71 (3), S. 141–147. Online verfügbar: <https://bit.ly/3aoa5f5> [3. Mai 2022].
- Bröchler, Stephan (2020): Der Handlungsraum der parlamentarischen Opposition im Deutschen Bundestag. Erfahrungen mit der ‚Mini-Opposition‘ in der 18. Legislaturperiode. In: Ders., Manuela Glaab, Helmar Schöne (Hrsg.): *Kritik, Kontrolle, Alternative: Was leistet die parlamentarische Opposition?* Wiesbaden: Springer VS: 119–139.
- Burkhardt, Armin (2003): *Das Parlament und seine Sprache: Studien zu Theorie und Geschichte parlamentarischer Kommunikation*. Tübingen: Niemeyer.
- Degen, Matthias (2021): Aus der Schockstarre zur Akteurszentrierung – die Phasen der Pandemie-Berichterstattung. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31(1): 125–131.
- Garrizmann, Julian L (2017): How Much Power Do Oppositions Have? Comparing the Opportunity Structures of Parliamentary Oppositions in 21 Democracies. In: *The Journal of Legislative Studies* 23(1): 1–30.
- Gehrig, N. (1969): *Parlament, Regierung, Opposition: Dualismus als Voraussetzung für Parlamentarische Kontrolle der Regierung*. München: Beck.
- Heichel, Stephan, Christoph Knill, Caroline Preidel, Kerstin Nebel (2015): *Moralpolitik in Deutschland*. In: Knill, Christoph, Stephan Heichel, Caroline Preidel, Kerstin Nebel (Hrsg.): *Moralpolitik in Deutschland. Staatliche Regulierung gesellschaftlicher Wertekonflikte im historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kalke, Jens, Peter Raschke (2004): Regierungsmehrheit und Opposition in den bundesdeutschen Landtagen – eine quantitative Auswertung von Plenarprotokollen. In: Holtmann, Everhard, Werner J. Patzelt (Hrsg.): *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie*. Wiesbaden: VS Verlag: 85–106.
- Kersten, Jens & Stephan Rixen (2020): *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kropp Sabine, Christoph Nguyen, Antonios Souris (2022): *Landesparlamente in der Covid-19-Krise: Weder untätig noch abgehängt*. Berlin University Alliance Policy Brief, April 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.14279/depositonce-15365>
- Lee, Jong R (1977): Rallying around the Flag: Foreign Policy Events and Presidential Popularity. In: *Presidential Studies Quarterly* 7(4): 252–56.
- Leipzig Korpus Sammlung (2012): *German News Corpus Based on Material from 2012*. Online verfügbar: <http://api.corpora.uni-leipzig.de/ws/swagger-ui.html> [3. Mai 2022].
- Lowe, Will, Kenneth Benoit, Slava Mikhaylov, Michael Laver (2011): Scaling Policy Preferences from Coded Political Texts. In: *Legislative Studies Quarterly* 36(1): 123–55.
- Markert, Raphael (2020): Corona und Opposition: „Anwalt der Ungeduld“, Interview mit Karl-Rudolf Korte. *Süddeutsche Zeitung*, 8. Mai 2020. Online verfügbar: <https://sz.de/1.4899513> [3. Mai 2022].
- Marschall, Stefan (2018). *Parlamentarismus. Eine Einführung*. 3., aktualisierte Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Marschall, Stefan (2020): Parlamente in der Krise? Der deutsche Parlamentarismus und die Corona-Pandemie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70(38):11–17.
- Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 12., überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz.
- Meier, Stefanie (2014): *Qualitative Inhaltsanalyse*. Online verfügbar: <https://blogs.uni-paderborn.de/fips/2014/11/26/qualitative-inhaltsanalyse/> [3. Mai 2022].
- Proksch, Sven-Oliver, Will Lowe, Jens Wäckerle, Stuart Soroka (2019): Multilingual Sentiment Analysis: A New Approach to Measuring Conflict in Legislative Speeches. In: *Legislative Studies Quarterly* 44(1): 97–131.
- Pyschny, Anastasia (2021): Wie widerstandsfähig ist der Deutsche Bundestag? Reaktionen des Parlaments auf die Finanz- und die Corona-Krise. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)* 52(4): 725–741.
- Rauh, Christian (2018): Validating a Sentiment Dictionary for German Political Language – a Workbench Note. In: *Journal of Information Technology & Politics* 15(4): 319–43.
- Siefken, Sven T. (Hrsg.) (2021): *Wahlkreisarbeit von Bundestagsabgeordneten*. Wiesbaden: Springer VS.
- Siefken, Sven T., Sebastian Hünermund (2021): Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten. In: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)* 14(2): 392–410.
- Tolksdorf, Kristin, Silke Buda, Julia Schilling (2021): Aktualisierung zur „Retrospektiven Phaseneinteilung der COVID-19-Pandemie in Deutschland“. In: *Epidemiologisches Bulletin* 2021(37): 3–4.
- Vogel, Friedemann (2020): „Wenn Virologen alle paar Tage ihre Meinung ändern, müssen wir in der Politik dagegenhalten“. *Thesen zur politischen Sprache und (strategischen) Kommunikation im Pandemie-Krisendiskurs*. In: *Sprachreport* 36(3): 20–29.
- Waldhoff, Christian (2021). *Der Bundesstaat in der Pandemie*. In: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 38/2021: 2772–2777.
- Zacher, Tobias (2021): „Laschet der Lockerer“ – zurück aus dem Winterschlaf? In: *wdr.de*, 11.06.2021. Online verfügbar: <https://bit.ly/3FFUWuh> [3. Mai 2022].

Über die Autor*innen

- **Andrea Baumgartner** ist Studentin im deutsch-französischen Doppelmaster „Affaires européennes/ Politikwissenschaft“ an der Sciences Po Paris und der FU Berlin. Ihre Forschungsinteressen sind der europäische Integrationsprozess sowie die deutsch-französischen Beziehungen, insbesondere die parlamentarische Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich.
- **Harriet Klepper** beendet 2022 ihren Doppel-Bachelorstudiengang in Politikwissenschaft und Sciences Sociales an der FU Berlin und der Sciences Po Paris. In ihrer Forschung interessiert sie sich vor allem für politische Ökonomie sowie Auswirkungen der Digitalisierung.
- **Charles E. Müller** ist Student der Rechtswissenschaft und der Informatik in Berlin. Er ist als studentische Hilfskraft am „Freie Universität Empirical Legal Studies Center“ (FUELS) tätig.
- **Akseli Paillette-Liettilä** hat seinen Masterstudiengang in Public Policy und Management an der FU Berlin und der HEC Paris 2022 abgeschlossen. Er war als studentische Hilfskraft an der Arbeitsstelle Politisches System der BRD am Otto-Suhr-Institut bis Ende 2021 tätig.
- **Marek Wessels** studiert an der FU Berlin im Bachelor Politikwissenschaften. Seine Forschungsinteressen sind vor allem politische Soziologie und Systemanalyse.
- **Felix Wortmann Callejón** (@wortmanncallejo) studiert an der FU Berlin im Bachelor Politikwissenschaften und Volkswirtschaftslehre und ist studentische Hilfskraft am Institut für Parlamentarismusforschung. Sein Forschungsschwerpunkt ist das politische Verhalten in Krisenzeiten.
- **Antonios Souris** ist Postdoc an der FU Berlin und Leiter der X-Student Research Group. In seiner aktuellen Forschung beschäftigt er sich insbesondere mit der Bewältigung der Corona-Pandemie im Bundesstaat. Im Fokus steht dabei die Kommunikation der politischen Akteure im Bund und in den Ländern.

Über StuROPx

Das Student Research Opportunities Program (StuROPx)¹⁹ ist das Kernangebot der **Berlin University Alliance** zur Verbindung von (Spitzen-)Forschung und Lehre. Es eröffnet Studierenden die Möglichkeit im Rahmen eigenständiger Projekte oder in einer von Nachwuchswissenschaftler*innen geleiteten Forschungsgruppe Forschungserfahrung zu sammeln.

Förderung und Danksagung

Die X-Student Research Group „Demokratie im Krisenmodus: Parlamente in der Corona-Pandemie“ knüpft an das von der **Berlin University Alliance** geförderte Projekt „**The Laws of Social Cohesion**“ (LSC)²⁰ und das inhaltlich verbundene Projekt „**Political cohesion under conditions of fiscal scarcity – German federalism in the time of COVID-19**“ (COVFED)²¹ an. COVFED wird von der VolkswagenStiftung gefördert (Projektnummer 2021000121) und von **Prof. Dr. Sabine Kropp** (FU Berlin) geleitet. Ihr gilt unser Dank für die Unterstützung. Außerdem möchten wir uns bei den Gästen bedanken, die mit ihrer Expertise zum Gelingen der Forschungsvorhaben beigetragen haben: **Dana S. Atzpodien** (Universität Münster), **Noam Himmelrath** (MZES, Universität Mannheim), **Tobias Weiß** (MZES, Universität Mannheim), **Prof. Dr. Jochen Müller** (HU Berlin), **Anastasia Pyschny** (Universität Halle) sowie **Dr. Johanna Schnabel** (FU Berlin). Für die Umsetzung des Forschungsberichts danken wir **Dr. Nina Lorkowski** und **Wiebke Hahn** (beide Berlin University Alliance).

Kontakt

Dr. Antonios Souris
Innestr. 22
14195 Berlin
Email: antonios.souris@fu-berlin.de

¹⁹ Weitere Informationen unter: <https://www.berlin-university-alliance.de/commitments/teaching-learning/stuop/index.html> [3. Mai 2022].

²⁰ Weitere Informationen online: <https://www.laws-of-social-cohesion.de/> [3. Mai 2022]

²¹ Weitere Informationen online: <https://bit.ly/3q9pLkw> [3. Mai 2022].

Creative Commons:
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

