

Passgenaue Demokratie

In Rheinland-Pfalz will das alte Parlament die Macht der AfD im Vorhinein durch eine Verfassungsänderung beschneiden. Das ist ein kurzsichtiges Manöver ohne politischen Nutzen.

Von Hinnerk Wißmann

Was soll man davon halten? Ein Parlament, dessen Nachfolger bereits gewählt sind, beschließt angesichts der Wahlergebnisse, dass für die neuen Abgeordneten dann doch besser andere Regeln gelten sollen. Dafür will man noch in der alten Zusammensetzung die Verfassung ändern, bevor die neue Volksvertretung zusammentritt. In Rheinland-Pfalz wird in diesen Tagen über diese Fragen debattiert, konkret geht es um die Verhinderung von AfD-Untersuchungsausschüssen durch eine Erhöhung des entsprechenden Quorums. Die AfD-Fraktion verlöre also ein Recht, das ihr nach den am Wahltag geltenden Regeln und dem am Wahltag abgegebenen Votum der Wähler zukommt.

Eine erste Merkwürdigkeit ist dabei, dass sich für dieses Vorhaben CDU, SPD und die Grünen verabredet haben, die eine solche Verfassungsänderung auch im neuen Vier-Fraktionen-Landtag zustande brächten. Schnell soll es also gehen, bevor der neue Landtag demnächst zusammentritt. Man will in Mainz auf den letzten Metern zuwege bringen, was andersorts und auch in der Rechtswissenschaft (etwa im verdienstvollen „Thüringen-Projekt“) mit großem Ernst erwogen wurde: Wie sind parlamentarische Verfahrensweisen resilient zu machen, um dem Ansturm der Populisten sachgerechte Grenzen zu setzen, ohne den Anschein zu erwecken, es ginge vorrangig um Machterhalt? Nach einem solchen Kontrollmaßstab hat die Idee der nachlaufenden Verfassungsänderung, die Wahlergebnisse im Kernbereich der Staatsorganisation auf Kosten parlamentarischer Minderheiten leerlaufen lässt, allerdings alle Plausibilität gegen sich: Sie vernichtet demokratische Legitimität, sie bereitet eine schiefe Bahn, und sie nützt absehbar politisch nichts.

Nun lässt sich in der Tat kaum festlegen, ob von Verfassungs wegen ein Fünftel, ein Viertel oder doch ein Drittel von Abgeordnetenstimmen notwendig ist, um einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Bundestag und Landtage kennen hier unterschiedliche Vorgaben, warum auch nicht. Das intuitive Unbehagen bezieht sich vielmehr auf den Modus, mit dem hier nachlaufend auf Wahlergebnisse reagiert wird: Eine zukünftige CDU/SPD-Koalition verabredet sich, für die nächste Wahlperiode oppositionelle Untersuchungsausschüsse faktisch auszuschließen. Das ermöglicht ihr die zukünftige Oppositionsfraktion der Grünen, indem sie mitstimmt und zusätzlich verspricht, das neue Quorum gemeinsam mit den Elefanten im Raum niemals herzustellen.

Herbeisimulierte Beschluss-Notlage

Hätte man noch vor wenigen Jahren in einem verfassungsrechtlichen Planspiel einen solchen Umgang mit dem „schärfsten Schwert der Opposition“ zugrunde gelegt, hätte das als bössartige Unterstellung oder als Beschreibung totalitärer Bestrebungen gegolten, als Nachricht aus Staaten, die es mit der Demokratie nur so lange ernst meinen, wie die Ergebnisse den Regierenden statthaft erscheinen. Dabei ist zu bedenken, dass in einem parlamentarischen Regierungssystem die Funktion eines Parlaments ohnehin nicht sehr konturiert ist, weil die äußerst enge Verbindung der Mehrheit zur jeweiligen Regierung die klassische Idee der Gewaltenteilung von vornherein unterläuft.

Deswegen sprechen die elaborierten Darstellungen der deutschen Verfassungslage auch eher von einer bloßen „Funktionengliederung“ zwischen Legislative und Exekutive. Vorrangiges Ziel vieler Parlamentarier ist es, in geeigneter Weise in den Bereich der (eigenen) Ministerien zu wechseln, um dort direkter und machtvoller die eigene Agenda durchsetzen zu können, sei es in der Vorbe-

ereitung von Gesetzen durch Anleitung der Ministerialverwaltung, sei es durch die konkrete Verteilung der Finanzmittel des Staates.

Die Regierung zu kontrollieren und politische Alternativen zu formulieren, ist demgegenüber eine eher prekäre Sache, die mit Anspruch auf Wirkung eher in Talkshows und per Social Media stattfindet. Der Untersuchungsausschuss erscheint so eher als ein Ritual aus dem neunzehnten Jahrhundert, mit großem Aufwand und geringem, weil immer schon erwartbarem Ertrag. Deswegen hat es etwas Betuliches, dass man meint, den Aufstieg der Populisten nun gerade hier stoppen zu können. Ein echter Nachweis, dass die AfD dort, wo sie könnte, vorrangig gerade die mühselige Untersuchungsausschuss-Arbeit auf sich nimmt, liegt nicht vor. Anträge und Anfragen aller Art und die außerparlamentarische Verächtlichmachung des Betriebs scheinen jedenfalls einfacher und wirkungsvoller.

Wie gesagt wird nun in Rheinland-Pfalz die eilige Beschluss-Notlage bestenfalls herbeisimuliert. Wichtiger als die Randfrage des Untersuchungsausschusses ist daher die Überlegung, welches allgemeine Muster mit dem Konzept einer nachlaufenden Verfassungsänderung erzeugt wird und wo das enden soll: Hätte die AfD in Mainz mehr als ein Viertel (und nicht nur mehr als ein Fünftel) der Mandate erreicht, wäre man dann auf ein Drittel als Quorum gegangen? Und was ist in Thüringen und anderen Bundesländern, wo auch dieses Drittel bereits erreicht ist? Müsste man in solchen Fällen nicht den Untersuchungsausschuss konsequenterweise zu einem Instrument der Mehrheit machen?

Nach der Wahl ist vor der Verfassungsänderung

Ein zweiter denkbarer Pfad ließe sich so beschreiben: Vor der Wahl ändert man Regeln dahin gehend, dass wichtige Beschlüsse zukünftig mit einfachen Mehrheiten möglich sind, um die erwartete Sperrminorität von Extremisten wirkungslos zu machen (so gerade in Arbeit in Sachsen-Anhalt). Sollte dann aber die AfD eine Mehrheit erringen, ändert man angesichts der Wahlergebnisse im Nachgang die Regeln noch mit der alten Mehrheit schnell wieder zurück, um die eben noch verworfene Sperrminorität nun zum Schutz der Demokratie wieder in Stellung zu bringen. So bekommt man durch den Modus der nachlaufenden Verfassungsänderung die Möglichkeit, zielgenau auf Wahlergebnisse zu reagieren.

In letzter Konsequenz folgte daraus, dass bei einer absoluten Mehrheit der Mandate für die AfD nach einer Landtagswahl durch einen alten Landtag nachlaufend verfassungsändernd beschlossen wird, für die Wahl eines Ministerpräsidenten oder auch den Beschluss von Gesetzen zukünftig eine Zwei-Drittel-Mehrheit vorzusehen, mit dem praktischen Ergebnis, dass die vormalige Landesregierung auf unabsehbare Zeit geschäftsführend im Amt bleibt.

Es scheint fast naheliegend, solche Szenarien mit leichtem Schaudern zu erwägen, denn prinzipiell anders als bei der nun geplanten partikularen Anpassung verhält es sich ja auch dann nicht: Ein altes Parlament ändert angesichts von Wahlergebnissen passgenau die Regeln für seine Nachfolger. Die nachlaufende Verfassungsänderung wurde in Deutschland bekanntlich 2025 erfunden, um der neuen Bundesregierung neue finanzielle Befreiheit zu verschaffen, die politisch zuvor und danach stets ausgeschlossen war. Nun greift dieser Ansatz in den Bereich der demokratischen Selbstorganisation über – bemerkenswerterweise in einer Situation, in der der neu gewählte Landtag von Rheinland-Pfalz mit genau der gleichen Mehrheit die Verfassung nach seiner Konstituierung ändern könnte.

Die Verfassungsänderung im Niemandsland zwischen altem und neuem Parlament ist so umstandslos zu einem Instrument geworden, um sich längere Debatten zu ersparen. Wieder kann man wie schon 2025 sagen: „Wo steht, dass das verboten ist?“ Doch sei daran erinnert: Demokraten haben bisher Minderheitenrechte auch deshalb verteidigt, weil sie es für möglich hielten, einmal Opposition zu sein. Und sie nahmen an, dass die Verlässlichkeit von Verfahren die Chance auf Rationalität erhöht, weil das Chaos des Notstands immer nur reaktionäre Wirkung hat. Diese Argumente werden nun aus der Hand gegeben. Man möchte hoffen, dass das keine bösen Folgen hat.

Hinnerk Wißmann lehrt Öffentliches Recht an der Universität Münster.