

Weder machtlos
noch allmächtig

Das Parlament zwischen Verfassungsnorm und Alltagsarbeit

Norbert Lammert

Die allgemeine Lebenserfahrung, dass man es nicht allen recht machen kann, gilt auch für Verfassungsorgane. Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat, Bundespräsident und selbst Bundesverfassungsgericht sehen sich immer wieder Erwartungen ausgesetzt, denen sie nicht oder nicht gleichzeitig gerecht werden können. Dabei geht es bei genauem Hinsehen keineswegs nur um die Ansprüche der Öffentlichkeit an Funktionsweise und Entscheidungen dieser Organe, sondern auch und gerade um die wechselseitigen Erwartungen, die sich im komplizierten Machtgefüge eines parlamentarischen Regierungssystems nicht selten im Wege stehen. Die Entscheidung des Bundestages über die deutsche Beteiligung am NATO-Mandat in Mazedonien ist dafür ein aktueller und anschaulicher Beleg. Dass sich die gewählten Volksvertreter bei der notwendigen Abwägung der Chancen und Risiken dieses Mandats in ihrer ganz persönlichen Entscheidung schwer taten und am Ende tatsächlich sowohl in den Regierungs- wie den Oppositionsfraktionen nicht einheitlich abstimmten, entspricht zweifellos sowohl dem sorgfältigen Umgang mit einem besonders sensiblen Thema als auch der unzweideutigen, ausdrücklichen Verfassungslage. Dennoch und vielleicht gerade deshalb war das Verhalten der Abgeordneten ein keineswegs nur eingebildetes Problem ihrer jeweiligen Partei- und Fraktionsführungen, die im Interesse der politischen Handlungsfähigkeit wie des öffentlichen Erscheinungsbildes an der

Geschlossenheit des eigenen Lagers ein überragendes Interesse haben müssen. Regierungsfähigkeit setzt Mehrheiten voraus, Mehrheitsfähigkeit erfordert Disziplin. Es ist deshalb gewiss keine Lapalie, dass die Bundesregierung für den Mazedonien-Einsatz im Deutschen Bundestag nachweislich mit den Abgeordneten der rot-grünen Koalition keine eigene Mehrheit hatte. Die unverblühte Ankündigung parteiinterner Konsequenzen durch den Generalsekretär höchstselbst für diejenigen sozialdemokratischen Fraktionsmitglieder, die der Beschlussempfehlung der Parteiführung nicht gefolgt waren, ist folgerichtig in der kommentierenden Berichterstattung mit einer bemerkenswerten Mischung von konditioniertem Verständnis und offener Empörung aufgenommen worden. „Da könnte Müntefering auch gleich ein Depot-Stimmrecht fordern: Dann würde künftig sein Fraktionschef auftreten wie die Deutsche Bank bei der Hauptversammlung von Daimler, und die Stimme des SPD-Stimmführers wäre 296 Stimmen wert... Dann freilich wäre das Parlament überflüssig – was dem Kanzler gefallen könnte: Bisweilen stört es ihn nämlich beim Regieren“ (Heribert Prantl, *Süddeutsche Zeitung* vom 4. September 2001).

Das kritikbedürftigste Element des Bonner Parlamentarismus sei die landläufige Kritik, die daran geübt wird, meinte der bedeutende deutsch-amerikanische Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel schon Mitte der sechziger Jahre zu einer damals modisch gewordenen Parla-

mentarismuskritik, die in der so genannten Systemkritik der neomarxistischen Studentenbewegung Ende der sechziger Jahre einen eher ideologischen als intelligenten Ausdruck gefunden hatte: „Sie ist reaktionär und schizophran. Sie sehnt sich heimlich nach einer starken Regierung und bekennt sich öffentlich zu der Herrschaft eines allmächtigen Parlaments. Sie beschimpft den Abgeordneten, wenn es zu einer Regierungskrise kommt, und verhöhnt ihn, wenn er getreulich die Fraktionsparole befolgt. Sie verkennt die notwendigerweise repräsentative Natur eines jeden funktionierenden Parlamentarismus und verfälscht seinen Charakter, indem sie ihn plebiszitär zu interpretieren versucht.“ Mehr als ein Vierteljahrhundert später gibt es nach Wiederherstellung der deutschen Einheit und Umzug von Parlament und Regierung in die alte und neue Hauptstadt Berlin hinreichenden Anlass, den Parlamentarismus in Berlin danach zu befragen, ob er im Alltag den Ansprüchen genügt, die die Verfassung für seine Arbeit gesetzt hat.

Konrad Adam ist nicht der einzige Beobachter, der daran zweifelt. In seinem Essay über „Das machtlose Parlament“ (*Die Welt* vom 2. Juni 2001) beklagt er die Auswanderung nahezu aller relevanten öffentlichen Debatten aus dem Parlament und ihre Verlagerung in „irgendwelche Konsensrunden, Anschlaggruppen, Gesprächskreise, konzertierte Aktionen oder nationale Ethikräte“. Auch Bundestagspräsident Wolfgang Thierse stellt „einen gewissen Bedeutungsverlust fest“ (*Frankfurter Rundschau* vom 25. Juni 2001).

Nun ist schwerlich zu bestreiten, dass die öffentliche Debatte über wichtige und weniger wichtige Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft weder ausschließlich noch zuerst im Deutschen Bundestag stattfindet, nachzufragen ist allerdings, ob dies zum einen überhaupt notwendig und zum anderen je anders gewesen ist. Ausgerechnet die so genannte konzer-

tierte Aktion ist eine Erfindung der Großen Koalition, die als förmliches Beratungsgremium inzwischen längst aufgegeben ist und auch in mehr oder weniger ernsthaften Wiederbelebungsversuchen nicht wirklich zu etablieren war – schon gar nicht anstelle des Parlamentes.

„Wahre Machthaber“

Der Hinweis auf die Ergänzung und Relativierung der drei klassischen politischen Gewalten Legislative, Exekutive und Jurisdiktion durch Wirtschaft, Wissenschaft und Medien als vierte, fünfte und sechste Gewalt ist längst nicht mehr neu, aber zweifellos richtig. Ob diese drei inzwischen „die wahren Machthaber im Lande“ sind, die die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt in die Schranken gewiesen, wenn nicht gar entthront haben, mögen andere mit mehr Distanz beurteilen, als sie dem Journalisten wie dem Parlamentarier zu diesem Thema möglich ist. Diese Behauptung scheint zumindest stark übertrieben. Plausibler ist wohl die Vermutung einer wachsenden wechselseitigen Abhängigkeit, die je nach Sachverhalt den einen oder anderen Faktor stärker erscheinen und eine generelle Dominanz der klassischen wie der modernen Gewalten gerade deshalb zunehmend aussichtslos erscheinen lässt. Tatsächlich kommt der Staat schon seit langem – falls je – nicht ohne Rat und Hilfe von Sachverständigen außerhalb der durch Wahl legitimierten Verfassungsorgane aus. Insoweit ist er zweifellos von Spezialisten abhängig, die zugleich Interessenten sind. Dies ist allerdings keineswegs erst zu beobachten, seitdem sich der Staat als ein Dienstleistungsunternehmen versteht. Auch die berühmte Rentenreform von 1957, deren weltweiter Glanz im Lichte neuerer Einschätzungen einer fairen Lastenverteilung zwischen den Generationen unter Berücksichtigung eines gründlich veränderten Alltagsaufbaus massiv abbröckelt,

ist damals selbstverständlich nicht im Parlament und auch nicht im zuständigen Ministerium für Arbeit und Soziales, sondern von einem Expertenkreis um den Sozialökonom Wilfried Schreiber entwickelt worden. Die Unterschiede im heutigen Gesetzgebungsverfahren des Berliner Parlamentarismus zu Beginn des 21. Jahrhunderts gegenüber den frühen Zeiten der Bonner Republik sind bei fast identischen parlamentarischen Abläufen eher quantitativ als qualitativ bedeutsam: Die Zahl der interessierten und beteiligten Spezialisten und Lobbyisten hat sich von Jahr zu Jahr vermehrt. Für die in Berlin akkreditierten Lobbyisten wie Journalisten gilt, dass sie die Bonner Stärkeverhältnisse bereits weit überboten haben. Die Parlamentarier befinden sich längst in einer statistisch hoffnungslosen Minderheit.

Neigung zu Regelungen per Gesetz

Dennoch ist die Schlussfolgerung vorzeitig, das Parlament werde als Forum der öffentlichen Auseinandersetzung oder als Ort verbindlicher Festlegungen durch Gesetzgebung immer unbedeutender. „Wer mit der Zeit geht“, analysiert Konrad Adam, „verlässt sich nicht mehr auf das Gesetz (das Instrument der Legislative), auf die Verordnung (das Mittel der Exekutive) oder das Urteil (die Waffe der Gerichtsbarkeit). Modernisierer setzten auf Verhandlungen und ihr Ergebnis, den Vertrag und den Konsens.“ Wenn dies zuträfe, müsste die Zahl der Gesetze zurückgehen und schon gar die Neigung, wichtige Sachverhalte durch Gesetze abschließend zu regeln. Das Gegenteil ist richtig. Nach wie vor gibt es einen geradezu deprimierenden Trend zur gesetzlichen Regelung bedeutender wie unbedeutender Sachverhalte. Jüngstes Beispiel ist der entschiedene Anspruch auf gesetzliche Festlegung der in Deutschland seit eh und je geltenden Preisbindung von Büchern. Nachdem diese in

Deutschland von Verlagen und Händlern praktizierte Buchpreisbindung von der Europäischen Kommission unter Wettbewerbsgesichtspunkten zunehmend kritisch begleitet wird, fordern die Verlage und Buchhändler nun ein Gesetz, das den bisherigen so genannten „Sammelrevers“ ersetzen soll.

Dieses jüngste Beispiel ist keineswegs ein Einzelfall. Ob mit Blick auf den Arbeitsmarkt, Zukunftsfragen der Energieversorgung, Liberalisierung der Märkte – geregelt wird per Gesetz. Dies gilt auch im Hinblick auf die Rahmenbedingungen für die Entwicklungschancen von Familien, die Bildung und Ausbildung von der Schulpflicht bis zur Anerkennung von Examen und den Umweltschutz. Das System der sozialen Sicherung ist in Deutschland seit jeher ein gesetzliches System.

Und selbst die Kultur als dezidiert staatsferner Gesellschaftsbereich will nicht nur den Preis von Büchern per Gesetz geregelt wissen, sondern auch die Vergütungs- und Folgerechtsansprüche von Urhebern. Und wenn die Bereitschaft der Bürger zum privaten Engagement für gemeinnützige Zwecke nicht nur gefragt, sondern gefördert werden soll, dann geht dies kaum anders als über Gesetze, die Gründung und Arbeit von Stiftungen regeln und insbesondere die steuerliche Absetzbarkeit von Spenden und Zuwendungen sichern.

Initiative durch die Regierung

Von einem Rückzug aus gesetzlichen Regelungen zu Gunsten von informellen Regelungen in Gestalt von Vereinbarungen, Übereinkünften oder Verträgen kann ernsthaft keine Rede sein: Am Ende verlassen sich alle nur auf das Gesetz. Dennoch bleibt richtig, dass die Gesetzgebungsinitiative selten vom Bundestag ausgeht, vielmehr in der Regel von der Bundesregierung, die ihrerseits in der Gesellschaft und Wirtschaft vorhandene

Interessen aufgreift oder zumindest in ihren Gestaltungsabsichten berücksichtigt. Dies schreibt die Geschäftsordnung der Bundesregierung für die Vorbereitung von Gesetzesinitiativen sogar ausdrücklich vor und stellt damit sicher, dass der politische Entscheidungsprozess sich nicht von gesellschaftlichen Wirklichkeiten separiert. Dabei beschränkt sich der Bundestag keinesfalls nur auf die notarielle Beurkundung anderswo getroffener Entscheidungen. Von mehreren Hundert Gesetzentwürfen, die in jeder Legislaturperiode im Bundestag beraten werden, erfahren die meisten mehr oder weniger deutliche Veränderungen im parlamentarischen Entscheidungsprozess gegenüber der Fassung, in der sie eingebracht wurden, weniger als zwanzig Prozent der Entwürfe werden unverändert beschlossen. Und je wichtiger ein Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung ist, desto sicherer wird es im Parlament verändert. Dies ist zuletzt sowohl bei der Rentenreform wie bei der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes deutlich geworden.

Wichtigstes Forum der Nation

Dass heute derjenige, der „etwas bewegen will, nicht mehr Abgeordneter, sondern Consultant oder Lobbyist, Imageberater oder Medienregisseur“ (Konrad Adam) wird, ist wiederum eine nicht frei erfundene, aber vorschnell verallgemeinerte Beobachtung. Sie muss mindestens um den Hinweis ergänzt werden, dass nicht wenige dieser Lobbyisten und Berater zuvor Abgeordnete waren, die sich diesem neuen, scheinbar wichtigeren Aufgabenfeld in dem Augenblick zugewendet haben, in dem sie ihr Mandat – aus welchen Gründen auch immer – nicht länger behaupten konnten. Zugleich drängen zahlreiche Verbandsvertreter in die Parlamente, und es wären gewiss noch mehr, wenn sie dort ähnlich gut und ähnlich unauffällig bezahlt würden, wie

sie das in ihren früheren Berufen kennen und schätzen gelernt haben.

Bei genauerem Hinsehen erweist sich der bundesdeutsche Parlamentarismus auch in seinem sechsten Lebensjahrzehnt als robuster und vitaler als gemeinhin vermutet. Er sollte in seinen Verfahren wie Ergebnissen weder unter- noch überschätzt werden. Vielleicht gibt es tatsächlich „einen Bedeutungsverlust des Politischen, der selbstverständlich auch das Parlament betrifft“ (Wolfgang Thierse). Was der Bundestagspräsident als allgemeinen Befund festhält, ist aber nicht unbedingt ein Problem, vielleicht sogar eine Errungenschaft: Je weniger dominant das Politische, desto ziviler ist eine Gesellschaft – und umgekehrt. Ob man den Bundestag nur dann als erste Gewalt sehen kann, wenn sie „in allen wesentlichen Fragen die Richtung vorgibt“ (Konrad Adam), ist eher unerheblich. Es spricht keineswegs gegen die politische Verfassung der Republik, dass sie sich nicht nach den politischen Vorgaben des Parlamentes und der Regierung richtet, sondern diese zur Berücksichtigung vorhandener Erwartungen der Gesellschaft zwingt. Dennoch erweist sich bei den bedeutenden aktuellen und grundsätzlichen Fragen der Bundestag nach wie vor als wichtigstes Forum der Nation. Dies hat sich zuletzt bei der späten Suche nach einer Entschädigung für Zwangsarbeiter (per Gesetz!) wie bei der Suche nach einem angemessenen Rahmen für die Chancen und Risiken moderner Biomedizin bestätigt. Daran ändert auch die Auswanderung politischer Auseinandersetzungen in die längst inflationierten Fernsehtalkshows nichts, die nicht immer unterhaltsam und nur selten wirklich wichtig sind. Machtlos ist das Parlament ganz sicher nicht, aber offensichtlich auch nicht allmächtig. Das eine ist ebenso beruhigend wie das andere.