

Drei Gefährdungen des Parlamentarismus

Dankesworte

zur Verleihung des Wissenschaftspreises des Deutschen Bundestages 2017

Redemanuskript, 17. Mai 2017

Jelena von Achenbach

Sehr geehrter Herr Präsident!

Sehr geehrte Damen und Herren!

die Auszeichnung meiner Dissertation mit dem Wissenschaftspreis des Bundestages verblüfft und freut mich sehr. In dieser Feierstunde sind meine Arbeit und ich mit vielen zugewandten Worten besprochen worden. Für die große Freude und Ehre dieser Stunde danke ich allen Beteiligten, und besonders der Laudatorin.

Das Buch ist unter günstigen Umständen entstanden. Ich hatte in der Max-Planck-Forschungsgruppe von Silja Vöneky einen engen und regen Austausch mit meinen Mitstreiterinnen – das hat meine Arbeit informiert.

Insgesamt war und bin ich eingebettet in einen Kreis akademischer Freundinnen und Freunde, Kolleginnen und Kollegen. Auf ihr Urteil kann ich vertrauen. Und unsere Gedanken berühren sich immer wieder auf das Schönste.

Genannt sei Jürgen Bast, mit dem ich nun seit über 10 Jahren zusammenarbeite. Er muss hier auch für die anderen Forscherinnen und Forscher stehen, die meine Arbeit begleitet haben und begleiten. Ihnen allen danke ich sehr.

Der innigste Dank aber gilt Vera von Achenbach, Andreas von Achenbach und Günther Högl-von Achenbach. Eure Unterstützung und Euer Rückhalt haben so viele Formen, dass ich nicht versuchen will, sie hier aufzuzählen. Nur so viel sei gesagt: Euer Interesse an meiner Arbeit ist ein nicht versiegender Quell der Motivation.

Meine Damen und Herren!

Ich bin hier für meine Arbeit zu Theorie und Praxis des Parlamentarismus ausgezeichnet worden. Also kann ich Sie nicht ohne Beobachtungen zur Lage der Parlamente ziehen lassen. Nun also: drei Thesen zu gegenwärtigen Gefährdungen des Parlamentarismus.

1. Das anti-parlamentarische Prinzip exekutiver Handlungsfähigkeit

Das Bundesverfassungsgericht konstruiert – pointiert gesagt – in neuerer Zeit ein *anti-parlamentarisches* Verfassungsprinzip, nämlich das der Handlungsfähigkeit der Regierung. Dafür stehen die Entscheidungen zur Rüstungsexportkontrolle und zu den NSA-Selektoren. Sie stellen ein extensives Dogma des sog. *Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung* und ein *Staatswohl- und Sicherheitsparadigma* über parlamentarische Informationsrechte.

Das Gericht schirmt damit zentrale Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik der Regierung gegenüber dem Bundestag ab. Das beeinträchtigt das Parlament in seiner Funktion, Öffentlichkeit herzustellen und eine demokratische Politisierung des Regierungshandelns zu leisten.

In dieser Rechtsprechungslinie zur Gewaltenteilung vernachlässigt das Gericht meines Erachtens eine wesentliche Wertung der Verfassung: Das Grundgesetz erkennt die Handlungsfähigkeit der Regierung nämlich gerade *nicht* als Eigenwert an. Art. 20 GG will die Exekutive ausschließlich als *demokratisch strukturierte*, ergo: parlamentarisch rückgebundene Staatsgewalt.

Die Rechtsprechung des Gerichts zum Prinzip exekutiver Handlungsfähigkeit spiegelt leider trefflich das allgemeine Problem der *politischen Dominanz der Regierungen* wider. Die exekutive Handlungslogik verdrängt die Parlamente aus dem politischen Zentrum an die Ränder und in eine bloße Ratifikationsfunktion. Dafür steht auch die marginale Rolle des Europäischen Parlaments gegenüber der Gipfeldiplomatie, die die europäische Politik prägt.

2. Die Deformalisierung des Gesetzgebungsprozesses

Die Pflicht, Gesetzgebung vor den Augen der Allgemeinheit in einem repräsentativen, pluralistischen, inhaltlich offenen und öffentlichen Verfahren zu beraten, macht den Gesetzgeber schwerfällig.

Das treibt Deformalisierungen an: In der Praxis wird Gesetzgebung in vielen Aspekten in nicht-öffentlichen Foren außerhalb des verfassungsrechtlichen Verfahrens verhandelt. Stichworte aus meiner Forschung sind die Trilogie im europäischen Gesetzgebungsverfahren und informelle Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses zwischen Bundestag und Bundesrat. Wie Sie wissen, gibt viele weitere solcher Strukturen.

Informelle Gespräche zwischen politischen Mehrheitsbeschaffern ermöglichen politische Kompromisse. Das Bundesverfassungsgericht gestattet denn auch aus Gründen der Effizienz des Gesetzgebers, dass Oppositionsfraktionen von Arbeitstreffen im Vermittlungsverfahren ausgeschlossen werden. Darin formiert sich ein Verständnis des Parlaments als Gesetzgebungsmaschine der Regierung – was letztlich wieder auf das schon kritisierte Prinzip der exekutiven Handlungsfähigkeit verweist.

Auch der Europäische Gerichtshof schreitet gegen die Praxis des informellen Verhandeln europäischer Gesetzgebung bislang nicht ein. Die Trilogie sind schon tief im Geschäftsordnungsrecht der europäischen Organe verankert.

Das Problem liegt auf der Hand: Effizienz erhält – mit höchstrichterlicher Sanktion – Vorfahrt vor demokratischer Repräsentation. Es verliert sich die gleichheitsgerechte, pluralistische, inhaltlich offene und öffentliche Struktur des Gesetzgebungsverfahrens – also gerade das, worin die spezifische demokratische Leistungsfähigkeit von Parlamenten liegt.

3. Die individualistische Deutung des Parlaments

Das Bundesverfassungsgericht interpretiert den Parlamentarismus zuletzt sehr akzentuiert entlang der Abgeordnetengleichheit. Sie ist in der Tat wesentlich für die demokratische Leistungsfähigkeit von Parlamenten. Das gilt vor allem für die parlamentarischen Gestaltungsaufgaben, die Gesetzgebung und die Haushaltsverantwortung.

Ein Problem ist nun aber, dass das Gericht die Abgeordnetengleichheit letztlich gegen die *Kontrollfunktion* des Parlaments in der Gewaltenteilung wendet. Pascale Cancik hat das zuletzt an der Entscheidung zu den Oppositionsrechten kritisiert. Ich möchte hier an einem weiteren Beispiel beleuchten, wie die individualistische Deutung des Parlaments dessen Kontrollfunktion gefährdet:

Das Gericht argumentiert (übrigens obiter dictum), die Einrichtung eines parlamentarischen Kontrollgremiums für die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung sei wegen der Abgeordnetengleichheit unzulässig. Es *überbetont* damit die Gleichheit der Bundestagsmitglieder als Maßstab der Organisation parlamentarischer Arbeit und Funktionswahrnehmung.

Im Bereich der Kontrollfunktion hat das demokratische Gebot der Abgeordnetengleichheit meines Erachtens ein geringeres Gewicht als im Bereich der parlamentarischen Gestaltungsaufgaben. Denn die Kontrolle der Exekutive ist ein grundlegendes demokratisches und rechtsstaatliches Gebot. An ihr besteht ein *funktionales* Interesse, dass sich nicht auf den individuellen Abgeordnetenstatus reduzieren lässt. Die Abgeordnetengleichheit lässt sich in diesem Kontext meines Erachtens in ein strenges Prinzip des politischen Proporz überführen (Stichwort: „Spiegelbildlichkeit“).

Wenn Parlamente in komplexen, mit Sicherheitsbelangen aufgeladenen Politikfeldern nicht auf interne „Exekutivgremien“ (in Anführungsstrichen) zurückgreifen können, fällt die Kontrollfunktion im politischen System ganz aus. Für die Rüstungsexportpolitik lässt sich die Beeinträchtigung parlamentarischer Kontrolle infolge der Rechtsprechung gut beobachten. Insgesamt wird eine überbetont individualistische Deutung des Parlamentarismus weder der Realität parlamentarischer Arbeit noch der Funktion des Parlaments in der Gewaltenteilung gerecht.

Meine Damen und Herren!

Die hier zugespitzt benannten Entwicklungen gefährden die demokratische Leistungsfähigkeit der Parlamente.

Es handelt sich dabei aber nicht um immanente Pathologien des Politischen. Es handelt sich um gesteuerte und steuerbare Rechtsentwicklungen. Ich betone dass, um darauf hinzuweisen, dass diese Demokratiegefährdungen nicht unausweichlich sind. Sie sind die Folge bewusster Entscheidungen der beteiligten Akteure.

Nun danke ich danke ich noch *einmal*, nämlich für Ihre Aufmerksamkeit.