

Zeitzeichen

Die Krise als Stunde der Legislative

Wider den schleichenden Niedergang des Parlamentarismus

Der Spesenskandal im britischen House of Commons hat zu einem dramatischen Verlust des Ansehens der «Mutter aller Parlamente» geführt. Er fügt sich in eine Verfallsgeschichte des Parlamentarismus in Europa insgesamt. – Dabei wäre eine Stärkung von Volksvertretungen eine wichtige Lektion, die sich aus der gegenwärtigen Krise ziehen liesse.

Die Diagnose vom Niedergang der Legislative, hat der deutsche Politikwissenschaftler Klaus von Beyme einmal bemerkt, ist so alt wie der Parlamentarismus selbst. Kritiker wie der Weimarer Staatsrechtler Carl Schmitt präsentierten ein völlig idealisiertes Bild des bürgerlichen Parlamentarismus im neunzehnten Jahrhundert – als unabhängige Gentlemen vermeintlich noch vernünftig diskutierten, bis der zwanglose Zwang der besten Argumente alle überzeugte hatte –, nur um dann die modernen Volksvertretungen als Schwatzbuden und Stätten des Interessenschachers umso heftiger verdammen zu können.

«Parlamentsabsolutismus»

Nichtsdestoweniger lässt sich schwer leugnen, dass Parlamente im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts immer mehr Macht verloren haben. Dies hat weniger mit einem vermeintlich anonymen «Globalisierungsprozess» zu tun als gemeinhin angenommen. Es stimmt zwar, dass auf supranationaler Ebene die Exekutive dominiert (beziehungsweise wie in der EU gleich die legislative Funktion weitgehend wahrnimmt). Aber die relative Degradierung von Parlamenten in Europa beruht auch auf bewussten politischen Entscheidungen, welche mit Globalisierung oder Europäisierung nichts zu tun hatten.

Nach 1945 wollten Verfassungsgeber in Westeuropa unbedingt verhindern, was der deutsche Staatsrechtler Hugo Preuss einmal «Parlamentsabsolutismus» genannt hatte. Vor allem sollten Volksvertretungen ihre Macht auch nie wieder an einen Hitler oder Pétain übertragen können. So galt es, die Möglichkeiten, für die Legislative vorgesehene Befugnisse zu delegieren, so weit wie möglich einzuschränken. Gleichzeitig – und dies scheint auf den ersten Blick paradox – wurden aber auch Institutionen gestärkt, deren Mitglieder sich nie zur Wahl (durch das Volk) stellen mussten: Man denke, was Deutschland angeht, an die Bundesbank und das Bundesverfassungsgericht – welche vielleicht nicht ganz zufällig zu den am meisten respektierten Institutionen der Bundesrepublik aufstiegen.

So gut wie in ganz Westeuropa galt: Die Exekutiven gewannen, die Legislativen verloren an Einfluss. Am weitesten ging dieser Prozess wohl in Frankreich: Die Assemblée nationale ist mit guten Gründen als das schwächste Parlament der westlichen Welt bezeichnet worden. Aber der Niedergang der Volksvertretungen schlug sich nicht nur in den Verfassungen nieder: Macht wanderte bekanntlich auch in die Verwaltungen, wurde zunehmend in konzertierten Aktionen und «Kanzlerrunden» ausgeübt. Ein Votum gegen die Volksvertreter waren auch die Ethikkommissionen, welche seit den neunziger Jahren fast überall gebildet wurden – sie sind zosuzagen das zur Insti-

tion gewordene Abtun von Abgeordneten, denen man keine fundierten Urteile in komplexen philosophisch-moralischen Fragen zutraut. Dies gilt sogar in der Schweiz, wo man doch gleichzeitig dem Urteil des Volkes gegenüber immer noch viel offener ist als anderswo in Westeuropa.

Einher mit dieser Auslagerung auch normativer Fragen aus den Parlamenten ging und geht ein steter Ansehensverlust. Schon Mitte der sechziger Jahre diagnostizierte Ernst Fraenkel eine weitverbreitete «Parlamentsverdrossenheit» in Europa. Kaum jemand kann sich heute noch vorstellen, dass es einst ehrenhafter war, ein Mitglied des House of Commons zu sein als ein Minister. Und auch die Theoretiker der Demokratie haben das Heil eher in der Zivilgesellschaft gesucht als bei den Volksvertretungen. Ralf Dahrendorf bekannte noch wenige Wochen vor seinem Tode, auf einer Feier zu seinem achtzigsten Geburtstag, mit tief bewegendem Pathos, er sei im Herzen immer Parlamentarier gewesen. Welcher Politiker oder Intellektuelle könnte dies sonst noch heute von sich behaupten? Und wer unter den Jüngeren wäre bereit, dieses Dahrendorfsche liberale Erbe anzutreten?

Die Legitimität des Prinzips, viele Entscheidungen an die Exekutive oder an nicht von Wahlen abhängige Institutionen zu delegieren, hat jedoch jüngst einige Schrammen bekommen. Die staatlichen Regulatoren stehen ebenso in der Kritik wie Regierungsmitglieder, welche eigentlich in Banken als Aufsichtsräte hätten tätig sein sollen und offenbar von den Komplexitäten der Finanzmärkte überfordert wurden. Das Prinzip Delegation hat seinen Reiz offenbar eingebüsst. Doch wie weiter? Mit noch qualifizierteren und noch unabhängigeren Experten?

Niemand, so scheint es, hat die Parlamente auf der Rechnung. Doch wenn an dem Rat etwas dran ist, dass das Volk keine Finanzprodukte kaufen solle, die es selber nicht verstehe, sollte doch auch gelten, dass die Volksvertreter – nach Beratung durch Experten – keine «Produkte» zulassen dürfen, welche sie selber nicht verstehen. Es darf zudem daran erinnert werden, dass der Soziologe Max Weber – vermeintlich vor allem ein Verfechter einer starken Exekutive – auch immer darauf hinwies, wie wichtig das Enquête-Recht der Parlamente sei. Wären Enquête-Kommissionen zu Ursachen und Wirkungen der Finanzkrise nicht ein Beitrag zur Katharsis wie zur Prophylaxe? Ist es nicht denkbar, dass sie sich ebenso grosser Aufmerksamkeit erfreuen könnten wie die Hearings im amerikanischen Kongress, in denen Experten und Regierungsmitglieder sich harte Fragen gefallen lassen müssen?

Weckruf aus Karlsruhe

Die vermeintlich gute alte Zeit des frühbürgerlichen Parlamentarismus wird nicht wiederkehren. Aber eine Stärkung der Parlamente im Rahmen bestehender Verfassungen ist denkbar – oder, in manchen Fällen, mit einigen verfassungs- und völkerrechtlichen Neuerungen machbar. Der Lissabon-Vertrag beispielsweise würde auch den nationalen Parlamenten eine stärkere Rolle in der EU sichern. Dies wäre nicht zuletzt deshalb wünschenswert, weil das Europaparlament – trotz zunehmenden Kompetenzen, ganz im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten – offenbar einfach

kein Interesse und vielleicht nicht einmal einen Legitimitätsglauben bei den europäischen Bürgern wecken kann. Auch das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zu Lissabon ist eine Aufforderung an die Bundestagsabgeordneten, sich selber ernst zu nehmen. Könnte der Richterspruch aus Karlsruhe nicht Weckruf an alle Europäer sein, ihre parlamentarischen Traditionen mit neuem Leben zu füllen?

Jan-Werner Müller

Der Autor lehrt politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Princeton und ist Open Society Fellow an der Central European University, Budapest.