

Demokratie als Baustelle auf mehreren Ebenen

Zu Quirin Webers grossangelegter Studie „Parlament – Ort der politischen Entscheidung?“

Von Dr. phil. Pirmin Meier, Autor, Würenlingen/Beromünster

Der in Muri lebende Jurist, Historiker, Philosoph und Theologe Quirin Weber, in früheren Jahren als politischer Redaktor im Aargau und beim Schweizerischen Handels- und Industrieverein (heute: economiesuisse) in der Geschäftsleitung tätig, hat im renommierten Helbing Lichtenhahn Verlag als Band 85 der Basler Studien zur Rechtswissenschaft so etwas wie ein Lebenswerk veröffentlicht.

Die 640-seitige Untersuchung „Parlament – Ort der politischen Entscheidung?“ befasst sich am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland mit den „Legitimationsproblemen des modernen Parlamentarismus.“ Im Zusammenhang mit den Begriffen Subsidiarität und Nachhaltigkeit wird es bereits im Gablerschen „Wirtschaftslexikon“ (Springer-Verlag) vermerkt. Das Werk findet sich in der Präsenzbibliothek des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialgeschichte in München. Auch im politologischen Seminar an der Universität Mainz dient es, weniger als ein Jahr nach Erscheinen, als Arbeitsunterlage.

In einschlägigen Bibliographien, nicht nur Wikipedia, wird Weber beim Stichwort „Parlamentarismus“ zusammen mit Autoren wie Hans Kelsen und Kurt Kluxen an privilegierter Stelle aufgeführt. Das Werk bietet dem politisch interessierten Leser einen reichen Fundus an Erkenntnissen. Es mangelt auch nicht an aktuellen Bezügen bis 2010 einschliesslich der Schuldenkrise. Das Konzept schliesst an das „Parlamentsrecht“ des deutschen Staatsrechtslehrers Norbert Achterberg (1984) an. Dieser verband die in der Weimarer Republik aufgetretenen Steuerungsprobleme parlamentarischer Politik mit den heute sich stellenden Fragen der Legitimation parlamentarischer Arbeit.

Das Märchen vom freien parlamentarischen Diskurs

In der derzeitigen Debatte steht im Vergleich zu Standardwerken früherer Epochen die Problemlösungskompetenz der parlamentarischen Arbeit im Vordergrund. Was Weber unter dem Stichwort „Arbeitsparlament“ erörtert, steht jenseits von idealistischen und

traditionellen Vorstellungen von „Volksvertretung“. 200 Jahre nach den Brüdern Grimm („Die Poesie im Recht“) scheint auch das Märchen vom freien parlamentarischen Diskurs zu Ende erzählt. Ein solcher findet heute in den Parlamenten von Griechenland, Portugal, Spanien, Italien, Frankreich bei den massgeblichen Themen wohl kaum mehr statt, wenigstens nicht mit Einfluss auf massgebliche Entscheidungen. Trotzdem setzt sich der Staatstheoretiker Weber in der Tradition des Abbé Sieyès mit wünschbarer Gründlichkeit mit der Frage der parlamentarischen Repräsentation auseinander. Diese Grundlage einer noch möglichen legitimierten Demokratie spielt heute eine grössere Rolle in der politisch-rechtlichen Diskussion als die im Grunde kaum mehr praktizierbare „Volkssouveränität“ des Genfer Naturrechtlers Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1777). Die Berufung auf Volkssouveränität steht heute im Verdacht des Populismus. Im Hinblick auf das Funktionieren der europäischen Union stellt die Idee ein Hindernis dar.

Über die Repräsentation hinaus wird die Hauptarbeit des Parlaments, die zum kleinsten Teil im Plenum stattfindet, dargetan. Zum Wandel der Staatsaufgaben und –funktionen gehört die Entwicklung rechtspolitischer Strategien, um die „Kontrollverantwortung“, etwa im Bereich der Haushaltskontrolle, wahrnehmen zu können. Parlamentsarbeit, wie sie in den Ausschüssen stattfindet, ist in diesem Sinn mehr als blosser Lobbyismus. Eine „deutsche“ Eigenschaft des Bundestages scheint es zu sein, dass dieser im europäischen Vergleich noch auf kompetente Weise in der Lage ist, die Aufgabe eines „Arbeitsparlaments“ zu erfüllen. Der neudeutsche Parlamentarismus zeigt den Weg des Staates zum Gewährleistungsstaat auf. Jedoch wurde die Frage, wie viel Schulden im Rahmen des europäischen Rettungsschirms vom Parlament noch durchgewinkt werden können, von der Zweiten Kammer des Bundesverfassungsgerichts entschieden. Von einer Souveränität des Parlaments kann insofern kaum mehr die Rede sein.

Einspruch der Unternehmer

Im Vergleich zur Schweiz und im Hinblick auf die derzeit zum Beispiel vom Schweizerischen Studentenverein geführte Diskussion um das Milizsystem hat die Professionalisierung der parlamentarischen Arbeit in Deutschland eine mit unseren Verhältnissen kaum mehr vergleichbare Dimension erreicht. Dies hat zu einem bemerkenswerten Einspruch geführt: 2006 haben neun an Unternehmen beteiligte Bundestagsabgeordnete aus CDU, CSU, FDP und SPD gegen das neulich im Zusammenhang mit Kanzlerkandidat Steinbrück wieder viel diskutierte Gesetz über Nebeneinkünfte Verfassungsklage erhoben. Diese wurde von Karlsruhe mit dem hochpolitischen Stimmenverhältnis 4

: 4 abgewiesen. Obwohl der Deutsche Bundestag als Berufsparlament agiert, gab und gibt es Abgeordnete, die ihren Beruf ausüben (z.B. Friedrich Merz, Wirtschaftsanwalt, CDU-Abgeordneter bis 2009 und zeitweilig Chef der Bundestagsfraktion; Wolfgang Kubicki, Anwalt, FDP-Fraktionschef im Landtag Schleswig-Holsteins). Ihre Zahl ist keineswegs abnehmend, wohl deshalb, weil in der Wirtschaft zahlreiche Entscheidungen gefällt werden, die für die Politik von wachsender Bedeutung sind (z.B. Infrastrukturpolitik, Public Private Partnership).

Milizparlament ein Auslaufmodell?

Dass der vom Verfassungsgericht tolerierte faktische Ausschluss aktiver Unternehmer aus dem Bundestag hochumstritten bleibt, ist ein Befund, den es auch in der Diskussion um das Schweizer Milizparlament zu beachten gilt. Es gab und gibt hier nicht nur Burnouter wie Schweiger und Rickli oder resignierende Unternehmer wie Peter Spuhler. Ein vorbildlicher Milizvordenker war der Aargauer Julius Binder. Wie weit sind dynamische Fossilien wie Otto Ineichen (+) und Christoph Blocher Auslaufmodelle? Zu beachten bleibt eine fast nur noch in der Schweiz denkbare bedeutende parlamentarische Einzelmaske wie der Fabrikant Thomas Minder, im neuen Jahrtausend der bemerkenswerteste Störer des ständerätlichen Rituals. Weil der Sache, die er vertritt, der Sieg an der Urne droht, muss er ernst genommen werden.

Im historischen Teil ist bei Quirin Weber nebst dem deutschen vom britischen, französischen, amerikanischen und schweizerischen Parlamentarismus die Rede. Zu substantieller Zitierung gelangt der Schweizer Verfassungsjurist Kurt Eichenberger (1922 – 2005). Ein in Theorie und Praxis fast unvergleichlicher Staatsdenker, dessen Format als Redaktor der aargauischen Kantonsverfassung sich den Mitgliedern des Verfassungsrates nachhaltig einprägte. Zur Mehrebenen-Demokratie, welche in Webers Buch zum Leuchten gebracht wird, gehört aus schweizerischer Sicht die Kantonalisierung von Entscheidungen. Darüber hat sich in einem Interview mit der Weltwoche (29. Nov. 2012) der ehemalige deutsche Bundesbanker und Euro-Kritiker Thilo Sarrazin mit Hochachtung ausgelassen. Wohl nur dank starker Kantone könne sich die Schweiz eine vergleichsweise schwache Regierung leisten.

Zur Sprache kommen bei Weber Erfordernisse an ein europäisches Parlament. Der Verfasser zieht es jedoch vor, das Tabuthema „europäische Demokratie-Defizit“ fast nur im Kleingedruckten zu erörtern. Es handelt sich dabei insofern um ein Schlagwort, als die Europäische Union der Gegenwart, wie Weber betont, nicht als Staat

bezeichnet werden darf. Allfällige Demokratiedefizite fallen demnach als Defizite der Einzelstaaten auf diese selbst zurück.

Dass der moderne Parlamentarismus auf einem System verschiedener Ebenen stattfindet, wovon die supranationale immer mehr massgeblich wird und bleibt, erscheint am Beispiel der Bundesrepublik als grundlegender Befund. Hier wird die Relativierung der Macht durch Interdependenz sozusagen lehrbuchmässig dargetan.

Die demokratische Repräsentation sei auf der „geschichtlich präzedenzlosen“ Ebene der Europäischen Union „anders“ als auf staatlicher Ebene zu konzipieren (S. 12). Dabei wird auf den Vertrag von Lissabon (2007/2009) Bezug genommen, welcher seinerseits die Hürde des deutschen Bundesverfassungsgerichts nehmen musste. Man bekommt den Eindruck, dass diese Institution heute ein archimedischer Punkt ist, der bestimmt, ob und wie weit Brüssel-Europa noch funktioniert.

Das supranationale Bauprinzip der Europäischen Union wird als „entwicklungsoffene institutionelle Mehrebenenstruktur“ charakterisiert mit einem „sorgfältig austarierten Verhältnis von Rat, Kommission und Parlament“. Dabei wird die deutsche Verfassungsrichterin Grete Lübbe-Wolff (SPD) sozusagen mit einem Augenzwinkern zitiert: „Die schönste Form der Bewältigung eines Problems besteht immer in der Erkenntnis, dass das Problem in Wahrheit nicht existiert.“ Andererseits lässt Weber den Politologen Maurizio Bach zu Wort kommen: „Eine der durchschlagenden Wurzeln des strukturellen Demokratiedefizits der EU ist (...) in dem ausgesprochen grossen Spielraum für bürokratische Politik zu sehen.“

Schweiz nicht mit der EU vergleichbar

Mit dem Beispiel der „präzedenzlosen“ Form und Struktur der Europäischen Union weist Quirin Weber zur Verteidigung von deren Rechtskonzept als Föderation Vergleiche mit bundesstaatlichen Strukturen zurück. Es wäre abwegig, die Schweiz von 1848 mit der Entwicklungslinie der Europäischen Union der Gegenwart zu verwechseln.

Das Problem des Demokratie-Defizits bleibt auf dem Tisch, aber anders, als meist dargestellt. Zum Beispiel erörterte Radio DRS am 27. November den beklagenswerten Zustand der Demokratie im EU-Mitglied Bulgarien. Bei der Griechenland-Krise wäre - aus der Sicht der EU-Leader-Nationen - die direkte Mitbestimmung des Hellenenvolkes ein Skandal gewesen, und in Österreich neigt man dazu, wie am 4.

November 2012 in der Sendung „International“ von Radio DRS dargetan, Volksmitsprache mit potentielltem „Faschismus“ gleichzusetzen, zumal sich in unserem östlichen Nachbarland weder unter Habsburg noch gar in der Zeit nach dessen Untergang eine demokratische Moral herausbilden konnte. Das Beispiel zeigt, dass in Europa wohl niemand auf eidgenössischen Nachhilfeunterricht in Demokratie wartet.

Das übersichtlich gegliederte Buch bringt eine historisch, juristische und politologische Analyse eines Systems, in dem trotz oft gehörter Zweifel der Glaube an ein neues Europa als Baustelle der Demokratie bewusst nicht ad acta gelegt wird. Die Hoffnung stirbt zuletzt. Die zunehmenden Ansprüche an den „Dienstleistungsstaat“, desgleichen die Ansprüche an das Parlament, es national und international fast allen recht machen zu müssen und ununterbrochen auf Interdependenz zu pochen, vermitteln dem einzelnen Bürger aber kaum mehr den Eindruck, dass er als ein Teil des Ganzen „der Souverän“ sei. „Die Verwirklichungsmöglichkeiten des Demokratieprinzips erweisen sich als schwierig“, vermerkt der Verfasser lakonisch. Trotzdem darf das unablässige kritische Bemühen um die Legitimierung der parlamentarischen Tätigkeit nicht aufgegeben werden. Es ist den „Schweiss der Edlen“ wert. Darum scheint es mir keine Kleinigkeit, dass der ST.V. anhand des Miliz-Prinzips über die Möglichkeiten und Grenzen des Parlamentarismus von heute diskutiert. Das in fünfjähriger Arbeit erstellte Basiswerk über die Legitimationsprobleme des modernen Parlamentarismus erweist sich auch angesichts der europäischen Schuldenkrise und der damit einhergehenden Lähmung politischer Gestaltungsspielräume als brandaktuell.