

"Der Parlamentarier ist nicht täglich mutig"

Herr Bundestagspräsident, Sie sind in unserer repräsentativen Demokratie, wenn man so will, der oberste Repräsentant des Volkes, der berufene Sachwalter der parlamentarischen Demokratie. Der Bundespräsident hat aber kürzlich vor einer Aushöhlung des Parlamentarismus gewarnt, weil immer mehr Fragen von kleinen Entscheidungsrunden beantwortet werden, die das Parlament dann nur noch abnickt. Teilen Sie diese Kritik?

Ich habe den Hinweis des Bundespräsidenten nicht als Kritik verstanden, sondern als Ausdruck einer Besorgnis. Die Befürchtung einer Entparlamentarisierung habe ich überhaupt nicht. Es gibt in der Tat Entwicklungen, bei denen Zuständigkeiten aus deutschen Verfassungsinstitutionen an internationale Gremien auswandern. Aber umgekehrt gibt es auch eine Reparlamentarisierung von Entscheidungsprozessen, die früher rein exekutives Handeln waren.

Wir machen in Zeiten der Globalisierung alle die Erfahrung, dass Aufgaben, die früher in der Zuständigkeit eines Nationalstaates lagen, in diesen Grenzen verlässlich und durchsetzbar nicht mehr geregelt werden können. Die Verselbständigung der internationalen Finanzmärkte ist ein besonders dramatisches Beispiel. Parallel dazu haben wir uns in Europa seit rund fünfzig Jahren entschieden, staatliche Zuständigkeiten aus freien Stücken einer Gemeinschaft mit staatsähnlichen Zuständigkeiten zu übertragen, weil wir davon überzeugt sind, dass wir unsere Interessen in diesem europäischen Verbund gemeinsam wirkungsvoller wahrnehmen können als jeweils einzeln. Das hat sich nicht wie ein Naturereignis hinter unserem Rücken vollzogen, sondern es ist Ergebnis von Entscheidungen, die wir selbst getroffen haben. Es ist aber unsinnig, eine aus guten Gründen wahrgenommene Kompetenzübertragung anschließend als Kompetenzverlust zu beklagen.

Aber hat das Bundesverfassungsgericht den Bundestag nicht mit dem Begriff "Integrationsverantwortung" ermahnt, solche Kompetenzübertragungen nicht auf die leichte Schulter zu nehmen?

Völlig richtig. Deswegen haben mir

auch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag wie zur Griechenland-Hilfe außerordentlich gut gefallen. Sie stimmen mit meiner Vorstellung über die notwendige Rollenverteilung zwischen Regierung und Parlament nahtlos überein. Das Bundesverfassungsgericht hat unmissverständlich festgehalten, dass solche Zuständigkeitsübertragungen, wenn überhaupt, nur durch die Mitwirkung des Bundestages demokratisch legitimiert und damit verfassungsmäßig sind. Wir haben im Zusammenhang mit dem Lissabon-Vertrag ein Parlamentsbeteiligungsgesetz, nach dem die Bundesregierung gesetzlich verpflichtet ist, den Bundestag über alle wichtigen Initiativen auf europäischer Ebene zeitnah und vollständig zu unterrichten, damit der Bundestag die Möglichkeit einer Stellungnahme zu jeder möglichen Regelungsabsicht auf europäischer Ebene bekommt. Wenn er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, muss die Bundesregierung diese Position als maßgebliche Verhandlungsposition in den europäischen Gremien zugrunde legen.

Wir haben nach sorgfältiger Überlegung aus guten Gründen darauf verzichtet, sie an diese Stellungnahme des Bundestages imperativ zu binden. Das wäre gewissermaßen die mutwillige Beseitigung der Möglichkeit europäischer Konsenslösungen gewesen. Aber die Bundesregierung ist, wenn sie denn von dieser Stellungnahme abweicht, verpflichtet, den Bundestag über diese Abweichungen und ihre Begründung zu unterrichten. Die parlamentarische Mitwirkung gilt künftig in besonderer Weise bei der Handhabung eines europäischen Krisenstabilisierungsmechanismus (EFSF). Auch sie wird an Einzelentscheidungen des Deutschen Bundestages zurückgebunden. Deswegen ist es keine Übertreibung, wenn ich sage: Neben der Abwanderung von Zuständigkeiten, die wir selbst beschlossen haben, gibt es eine bemerkenswerte Reparlamentarisierung von Sachverhalten, die früher rein exekutives Handeln waren.

Aber hat der Bundestag, wie das Beispiel der EFSF zeigt, damit nicht vor allem eine reaktive Rolle: Die Regierungen beraten und beschließen etwas in Brüssel, und dann erst kommt der

Bundestag zum Zug? Er ist nicht das gestaltende Element, sondern steht am Ende der Kette.

Das Parlament muss begreifen, dass es nicht anstelle der Regierung verhandeln kann. Und die Regierung muss begreifen, dass sie nicht anstelle des Parlamentes Entscheidungen treffen kann. Diese Unterscheidung fällt beiden Seiten gelegentlich schwer.

Aber die Energiewende lief nicht nach diesem Muster ab. War das ein Ausreißer?

Auch da sind die Analogien zwischen Verhandeln und Entscheiden auffälliger als die Unterschiede. Denn natürlich verhandeln zunächst mal legitimierte Vertreter, des Bundes wie der Länder, mit Betroffenen: Mit Energieversorgungsunternehmen und Agenturen, all denjenigen, die an unserem Energiesystem beteiligt sind. Deswegen glaube ich, dass die prinzipielle Aufgabenunterscheidung, die ich vorgenommen habe, realitätsnah und zugleich verfassungsfest ist. Was Präjudizierungen parlamentarischer Entscheidungen angeht, will ich verdeutlichen, dass es sich keineswegs nur um notarielle Beurkundungen vorher beschlossener Ergebnisse handelt. Beispiel Finanzkrise.

Im Herbst 2008, als der Kollaps der globalen Finanzmärkte drohte, konnte eine kurzfristig einberufene Sondersitzung der Staats- und Regierungschefs der EU überhaupt nur unter der Voraussetzung einen Rettungsschirm etablieren, dass die beteiligten Parlamente ihre Bereitschaft erklärten, diesen mit den notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu versehen. Das ist in einem beispiellosen, für die Parlamentsgeschichte exzeptionellen Vorgang innerhalb von fünf Tagen unter einvernehmlicher Außerkräftsetzung aller üblichen Fristen erfolgt. Was Griechenland angeht, hat es wochenlange Verhandlungen gegeben mit dem Ziel, nicht nur überhaupt Hilfe für Griechenland möglich zu machen, sondern gleichzeitig die Bedingungen festzulegen, unter denen sie stattfindet. Und anschließend musste wiederum die Bundesregierung das Parlament um die Ermächtigung bitten, die Verpflichtungen überhaupt eingehen zu dürfen, die Gegenstand und Ergebnis dieser Verhandlungen waren.

Ein wesentlicher Punkt ist in der Öffentlichkeit kaum registriert worden: Das Parlament hat keineswegs die Ermächtigung schlicht erteilt, sondern das Parlament hat - zunächst sehr zum Unwillen der Regierung - darauf bestanden, dass die Vereinbarungen, die zwischen der griechischen Regierung, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds erzielt wurden, rechtliche Voraussetzung für die Gewährleistung sind. Dieser Beschluss des Bundestages hat zur Folge, dass die Troika regelmäßig, nämlich quartalsweise, das Einlösen der eingegangenen Verpflichtungen prüft und die Auszahlung der vereinbarten Tranchen von dieser Voraussetzung abhängig ist. Wenn sich der Bundesfinanzminister aus griechischer Sicht stur stellt, dann ist das keine persönliche Nickeligkeit, sondern die Umsetzung der vom Deutschen Bundestag geschaffenen Rechtslage. Er kann gar nicht zahlen, wenn er nicht das Attest der Einhaltung der Vereinbarung hat.

Auch bei der EFSF, dem europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, hat uns die Bundesregierung zunächst nur die gesetzliche Fixierung der Vertragsänderungen zugeleitet, die die Staats- und Regierungschefs am 21. Juli vereinbart haben. Der Bundestag ergänzt nun diese gesetzlichen Änderungen durch einen von uns selbst erarbeiteten Gesetzestext, der die Handhabung des Systems an parlamentarische Entscheidungen bindet: Bei jedem neuen Hilfsprogramm und bei jeder wesentlichen Änderung der getroffenen Vereinbarungen muss künftig der Bundestag als Plenum darüber befinden, zur Begleitung der vom Bundestag beschlossenen Maßnahmen wird dem Haushaltsausschuss die Kontrollfunktion übertragen.

Reizt es einen Parlamentarier eigentlich, wenn es in der Exekutive heißt, eine Entscheidung sei alternativlos?

Die Logik des Parlamentarismus besteht in dem Grundgedanken, dass es zu fast allem und jedem Alternativen gibt, die allerdings nicht in jedem Fall sinnvoll und schon gar nicht in jedem Fall besser sein müssen. Aber das Wesen des Parlamentarismus besteht ja gerade in der demonstrativen Konfrontation von Alternativen. Die für Regierungshandeln gelegentlich lästige parlamentarische Begleitung dient nicht nur der Verfassungskonformität, sondern auch

dem Anspruch der Bevölkerung, Zweifel, Sorgen, Vorbehalte in dem politischen Forum der Nation ausgetragen zu sehen, bevor die tatsächlich rechtswirksamen Entscheidungen getroffen werden.

Wenn die Kommunikationsfunktion des Parlaments ins Publikum zu schwach ist und die Menschen von einer Entscheidung nicht überzeugt sind, bekommen die Parlamente Druck von unten. Da stellt sich doch die Frage, ob wir nicht mehr plebiszitäre Elemente in der Verfassung brauchen.

Ich teile weder die Euphorie für plebiszitäre Verfahren, noch würde ich mich durchdachten Vorschlägen fundamentalistisch entgegenstellen. Ich glaube, dass wir nüchtern abwägen sollten, ob und an welcher Stelle es Bedarf für zusätzliche Instrumente gibt. Die Erfahrungen, die wir in einer gut sechzigjährigen, stabilen und weltweit respektierten parlamentarischen Demokratie gemacht haben, zeigen: Je anspruchsvoller, komplexer und damit nachhaltiger Entscheidungen sind, desto schwieriger ist es, sie auf Zuruf mehrheitsfähig zu bekommen. Keine der großen Richtungsentscheidungen der Republik hätte vermutlich ein Plebiszit überstanden.

Das gilt für die Wiederbewaffnung, die Nachrüstung, den Euro, ja selbst die Soziale Marktwirtschaft hätte sicher nicht über ein Plebiszit eingeführt werden können. Dieses Land sähe gründlich anders und nicht besser aus, wenn nicht Parlamente umstrittene Entscheidungen aus ihrer Verantwortung für das Land getroffen hätten.

Also keine Einführung plebiszitärer Elemente?

Zweifelloso gibt es ein wachsendes Bedürfnis an mehr direkter Bürgerbeteiligung. In den letzten zehn Jahren haben wir mehr als doppelt so viele Referenden und Bürgerentscheide in Ländern und Kommunen gehabt wie in den fünfzig Jahren zuvor. Allerdings liegt die Beteiligung an ihnen regelmäßig unter der an Parlamentswahlen. Daher kann ich nicht erkennen, warum die aus Referenden oder ähnlichen Instrumenten direkter Demokratie hervorgehende Legitimität größer sein soll als die von Parlamentsentscheidungen. Ich kann mir aber vorstellen, dass auch auf Bundesebene Formen des Bürgerbegehrens eingeführt werden, die sich solcher Themen annehmen, die vom Parlament nicht oder nur zögerlich behandelt werden.

Gäbe es weniger Wut-Bürger, wenn mehr Mut-Parlamentarier da wären, die ihre Entscheidungen offen verteidigen?

Ich glaube, ich trete niemandem zu nahe, wenn ich sage, dass der typische Bürger nicht täglich wütend und der typische Parlamentarier nicht täglich mutig ist. Wir reden in beiden Fällen über Ausnahme- und Grenzsituationen.

Täuscht der Eindruck, dass die meisten Parlamentarier am Ende doch regelmäßig der Fraktionsdisziplin den Vorrang vor der eigenen Meinung geben, wenn beide nicht übereinstimmen?

Die Fraktionsdisziplin wird zwar viel kritisiert, ist in Wirklichkeit aber eine Errungenschaft eines parlamentarischen Systems. Denn sie stellt die Kalkulierbarkeit von Entscheidungen sicher, auf die der Wähler Anspruch hat. Denn der wählt ja nicht Solisten ins Parlament, sondern Gruppierungen, von denen er im Saldo am ehesten die Vertretung seiner Interessen erwartet. Deswegen wäre es gewiss kein Fortschritt, wenn jeder der gewählten Abgeordneten zu jeder Frage seine ganz persönliche Auffassung im Parlament verträte. Es ist vielmehr sinnvoll, wenn sich die einer Partei angehörenden und für sie kandidierenden Abgeordneten um eine gemeinsame Willensbildung bemühen.

(=====)
Linkliste
=====)

Wo bleibt das Aber?

Zu den vielen klugen Regelungen unserer Verfassung gehört, dass die Fraktionen in ihr gar nicht vorkommen, wohl aber der Abgeordnete, der an Aufträge und Weisungen ausdrücklich nicht ge-

bunden ist. Der Begriff Fraktionsdisziplin findet sich folgerichtig auch nicht im Grundgesetz. Fraktionen sind eine Realität, die für das Funktionieren des Parlaments wichtig sind, aber am Ende entscheidet der Abgeordnete ganz allein, wie er abstimmt.

Der langjährig erfahrene Parlamentarier Norbert Lammert hat immer mal ausprobiert, was passiert, wenn man anders als die eigene Fraktion abstimmt. Wie viel Mut braucht man dafür?

Es ist sicher ein Unterschied, ob jemand als Neuling oder als Langgedienter so handelt, ob jemand Gewicht in der Partei hat oder nicht, ob er eine herausgehobene Funktion hat oder keine. Ich bin ganz früh in meiner parlamentarischen Laufbahn in eine solche Situation gekommen und mit den Versuchungen konfrontiert worden, die sich daraus ergeben. Es ging damals um eine beabsichtigte Amnestieregelung in Parteispendenaffären; ich habe als Einziger in der Fraktion erklärt, ich könne da nicht mitwirken, und habe deshalb meine Zustimmung verweigert. Prompt wurde ich von den Medien in die Kategorie Abweichler einsortiert. Seit-

dem kam regelmäßig bei einschlägigen Entscheidungen die Anfrage, ob ich nicht auch da eine andere Meinung als die Fraktion hätte.

Wie sind Sie aus dieser Falle herausgekommen?

Ich habe für mich eine Faustregel entwickelt, die mich über drei Jahrzehnte parlamentarischer Arbeit begleitet hat. Es gibt zwei Voraussetzungen dafür, notfalls auch gegen die eigene Fraktion an einer Beurteilung festzuhalten. Erstens muss es eine wichtige Angelegenheit sein. Es ist nicht zumutbar, für jede zweit- oder drittrangige Frage die eigene Meinung zur Geltung bringen zu wollen. Das würde den parlamentarischen Betrieb paralysieren. Zweitens muss ich überzeugt sein, von diesem Thema ähnlich viel zu verstehen wie die Fachleute in der Fraktion, auf deren Urteil ich mich in der Regel genauso selbstverständlich verlasse wie die sich auf das meine in den Dingen, in denen ich die größere Expertise habe. Es kommt relativ häufig vor, dass man in einer wichtigen Frage eine abweichende Meinung hat; es kommt ähnlich häufig vor, dass man sich in einer Sache so

trittfest glaubt wie andere. Aber dass beides zusammenkommt, ist doch eher selten.

Ein Parlament hat in der Regel die Doppelfunktion, die Regierung zu stützen und gleichzeitig zu kontrollieren. Sind diese Funktionen beim Bundestag im Gleichgewicht?

Es gibt in einem parlamentarischen System, zugespitzt gesagt, zwei Formen der Kontrolle: eine unauffällige, die wirksam ist, und eine auffällige, die unwirksam ist. Die parlamentarische Mehrheit, die eine Regierung gewählt hat, wird sie in der Regel nicht auffällig kontrollieren, aber da, wo sie es tut, ist das wirksam. Die Minderheit, die die Regierung nicht gewählt hat, tut alles, um sie auffällig zu kontrollieren, ist dabei aber in der Regel nicht wirksam.

Weil sie nicht drohen kann?

Drohen kann sie schon. Aber weil sie keine Mehrheit hat, kann sie ihre Absichten in der Regel nicht durchsetzen. Herr Bundestagspräsident, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

F.A.Z.