

DISKUSSION

Zum ausnahmslosen Primat des Parlaments

Wolfgang Zeh

Während der ersten Großen Koalition von 1966 bis 1969 ist im Zuge der „Notstandsgesetzgebung“ eindeutig und abschließend geklärt worden, was es mit dem Satz auf sich hat, der Notstand sei die „Stunde der Exekutive“: nämlich nichts. Der seinerzeit populäre Satz war auf den Verteidigungsfall bezogen, aber seine am Ende einvernehmliche Zurückweisung in den parlamentarischen Beratungen umfasste jeglichen Ausnahmezustand, auch den in älteren Schriften sogenannten und derzeit in der Corona-Pandemie vielleicht eben so empfundenen „Belagerungszustand“. Die Absage an die Souveränitätsdoktrin von *Carl Schmitt* war eindeutig. Sie war nicht, jedenfalls nicht in erster Linie, getrieben von den heftigen außerparlamentarischen Debatten dieser Zeit, in denen, über den Verteidigungsfall hinaus, eine Ermächtigung der Regierung auch zu innenpolitischen Ausnahmebefugnissen befürchtet oder behauptet worden war. Vielmehr war es der Bundestag aus seinem eigenen Selbstverständnis heraus, der in seinen Beratungen und dann in den einzelnen Regelungen der sogenannten Notstandsverfassung die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung klargestellt hat.

Es wurde übrigens wenig später noch in einem Punkt „nachgearbeitet“, der bisher nicht so bedeutend schien wie aktuell. Im Jahre 1976 wurde (auf Empfehlung der „Enquete-kommission Verfassungsreform“ des Bundestages) das Grundgesetz in Artikel 39 Absatz 1 dahin geändert, dass die Wahlperiode nicht nach genau vier Jahren, sondern erst „mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages“ endet. Damit wurde die parlamentslose Zeit zwischen zwei Wahlperioden beseitigt, in der die Regierung, nur rudimentär kontrolliert durch einen „Interimsausschuss“ des Bundestages in Artikel 45 GG, schalten und walten konnte. Folgerichtig wurde mit der lückenlosen Präsenz des Parlaments jener Art. 45 aufgehoben (an dieser Stelle findet sich heute der Europaausschuss). Eine Regierung, die auch nur temporär ohne die Existenz eines gewählten Bundestages sollte handeln können, wurde verfassungsnormativ nicht länger geduldet.

Der Bundestag wird seither einvernehmlich als oberstes Verfassungsorgan, als Zentrum und als Herz der Demokratie bezeichnet und begriffen. Es ist staatsrechtlich gewiss ungenau, wenn er gelegentlich auch „souverän“ genannt wird, ändert aber nichts an der verfassungspolitischen Bedeutung jener Richtungsbestimmung. Sie war und ist von der Überzeugung getragen, dass das Grundgesetz die Prozeduren der staatlichen Willensbildung abschließend regelt. Niemand „verfügt“ über einen Ausnahmezustand, schon gar nicht außerhalb des Parlaments. Er existiert verfassungsrechtlich nicht, ungeachtet dessen, dass dieser sprachliche Ausdruck für außergewöhnliche Entscheidungs- und Handlungserfordernisse naheliegt. In welcher Lage auch immer, selbst in der ungewöhnlichsten und schwierigsten, existiert allein eine vom Bundestag abgeleitete Handlungsbefugnis der Bundesregierung. Maßnahmen der Exekutive sind nur legitim, soweit sie konkret vom Parlament bewilligt worden sind – durch seine Gesetze und Beschlüsse. Sie sind unumgebar.

Die aktuelle Corona-Politik kann sich auf einige in Bund und Ländern berufen, zunächst abgesehen von der Frage, ob alle unbezweifelbar verfassungskonform sind.

Es kommt jedoch für die Legitimationskraft der förmlichen Rechtsgrundlagen auf etwas Zusätzliches an: die Geltungsüberzeugung, die sie in der Gesellschaft – verfassungsjuristisch: im Volk – bewirken können. Dafür ist das Verfahren maßgeblich, in dem die parlamentarischen Entscheidungen getroffen werden. Zu diesem Verfahren gehört zentral Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG: „Der Bundestag verhandelt öffentlich.“ Nicht ganz so zentral, aber im Kontext ebenfalls wichtig: „Der Bundestag bestimmt den Schluß und den Wiederbeginn seiner Sitzungen“ (Art. 39 Abs. 3 Satz 1 GG). Sinn und Zweck dieser Bestimmungen liegen auf der Hand: Staatliches Handeln in der repräsentativen Demokratie bedeutet „government by discussion“. Der Ort der „discussion“ ist nicht das Parlament allein und für sich, etwa in der Vorstellung, die Entscheidungen würden in der Öffentlichkeit des Plenums „ausdiskutiert“ und erst von dieser Diskussion erzeugt. Der Ort ist vielmehr ubiquitär, es handelt sich um die gleichzeitige Interaktion des Parlaments mit den Bürgern, mit Medien, Organisationen, Wissenschaft, mit der „politischen Öffentlichkeit“ als ganzer, und dies in jedem Stadium – vor, zugleich und nach den Ergebnissen. Ohne dieses Verständnis von „discussion“ ist nicht nur moderner Parlamentarismus nicht möglich, sondern überhaupt keiner. Daher hat der Bundestag öffentlich zu verhandeln und für seine sichtbare Fähigkeit und Bereitschaft zum öffentlichen Verhandeln selbst zu sorgen („Wiederbeginn seiner Sitzungen“).

Die legitimierende „discussion“ in diesem Sinne hat bezüglich der Pandemie-Aktivitäten nur defizitär stattgefunden. Das fällt umso mehr ins Gewicht, als es sich um zahlreiche Maßnahmen handelt, mit denen nahezu alle Freiheitsrechte des GG eingeschränkt oder berührt werden. Die Grundrechte sind zwar (zum Teil) beschränkbar, jedoch nur durch oder aufgrund von Parlamentsgesetzen. Es bestehen dann erhöhte Begründungspflichten, sowohl juristisch unter den verfassungsrechtlichen Geboten von Verhältnismäßigkeit, Erforderlichkeit und Übermaßverbot als auch gesellschaftspolitisch unter dem Aspekt der legitimierungserzeugenden Nachvollziehbarkeit.

Angesichts des Umfangs der Einschränkungen ist dabei besonders beachtlich, dass die Wirkung der Grundrechte über deren individuelle Inanspruchnahme weit hinausgeht. Es handelt sich nicht um den Bürgern „gewährte“ Annehmlichkeiten, auf die problemlos auch einmal verzichtet werden könnte. Das mag so erscheinen, wenn es nur darum ginge, vorübergehend nicht „essen gehen“ oder „feiern“ zu können. Gesellschaftlich bedeutsam ist nicht erst der bewusste Gebrauch der Rechte, sondern ihre Vorwirkung, die sie im Zusammenspiel als Wertesystem – so das Bundesverfassungsgericht – gemeinsam entfalten. Ihre Potenzialität, ihre zweifelsfreie Verfügbarkeit bewirken jene Dynamik zugunsten bürgerchaftlicher Selbstbetätigung und staatsbürgerlicher Sicherheit, denen die Bundesrepublik ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in über 70 Jahren maßgeblich mitverdankt. Am Beispiel anderer Staaten lässt sich zeigen, wie eine weniger unverbrüchliche Geltung von Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten die gesellschaftliche Mitwirkungsbeurteilung beeinträchtigen kann. Die dem Bundestag aufgegebenen Repräsentation der Interessen und Werte der Gesellschaft muss diesen gemeinschaftsbildenden Zusammenhang berücksichtigen.

Die Entscheidungsprozeduren der Corona-Politik passen bisher schlecht zu diesen Bedingungen. Bekanntlich finden sich weder die Ministerpräsidentenkonferenz noch die Fachministerkonferenzen – z.B. für Innen oder Gesundheit – im Grundgesetz. Gewiss wer-

den auch sonst auf vielen Feldern erforderliche Regelungen auf diese Weise zwischen Bund und Ländern abgestimmt. Nur kann es damit nicht sein Bewenden haben; mit der Verkündigung von Einigungen durch die Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz – die Bundeskanzlerin – ist der Fall nicht erledigt, auch wenn es in der Mediendarstellung so aussieht. Die Belange der Länder müssen in einer verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Prozedur (Art. 67, 77 GG) auf der Grundlage formeller Stellungnahmen des Bundesrates, schriftlicher Einsprüche, gegebenenfalls Anrufungen des Vermittlungsausschusses vom Bundestag diskutiert und in seine Entscheidungsbegründung einbezogen werden.

Wie mit den Landesregierungen finden informelle Vorklärunen selbstverständlich auch mit den Fraktionen des Bundestages und zwischen ihnen statt. Politisch kann es sich keine Regierung erlauben, ohne Rückkoppelung mit den parlamentarischen Kräften zu operieren. Nur sieht und versteht das die allgemeine Öffentlichkeit nicht. In alltäglichen Angelegenheiten mag das angehen, aber in der Corona-Politik durften sich die Beteiligten und die Insider nicht mit der ihnen geläufigen informellen Abstimmung begnügen. In einer so außergewöhnlichen Lage kommt es darauf an, dass die Volksvertretung in ihrer Willensbildung sichtbar wird. Man könnte eine solche Lage geradezu als „Stunde der Opposition“ verstehen, da gerade sie von informellen Vorklärunen politisch nur geringen Nutzen hat. Angesichts des Zusammenwirkens von Regierung und Regierungsfractionen wäre es in ihrem Interesse, mittels parlamentarischer Anfragen, Anträge usw. für sich und so auch für das Parlament als solches zur öffentlichen Wahrnehmung beizutragen.

Die extreme Verkürzung der Prozedur, mit der maßgebliche gesetzliche Bestimmungen zur Pandemiebekämpfung „durchgezogen“ wurden – und die von den Akteuren teilweise mit Genugtuung im Sinne ihrer „Handlungsfähigkeit“ kommentiert wurde –, konnte den kommunikativen und legitimatorischen Erfordernissen nicht gerecht werden. Das lässt sich nicht einfach damit rechtfertigen, dass nun eben besondere Umstände und Gefahren im Raum standen. Denn mit seiner Willfährigkeit gegenüber den außerparlamentarisch konzipierten Maßnahmen hat der Bundestag faktisch einen Primat der Regierungen von Bund und Ländern akzeptiert und mithin doch eine Art „Ausnahmezustand“ eintreten lassen. Er glaubte darauf verzichten zu müssen, die grundsätzlichen Probleme des Vorgehens zur Sprache zu bringen. Dazu hätte als verfassungspolitisches Minimum gehört, die Beschränkungen grundrechtlicher Freiheiten und Garantien selbst namhaft zu machen, ihre frühestmögliche Beendigung und die Wiederherstellung aller Rechte zuzusichern und sich alsbald nach diesen Beschlüssen an der Debatte über Zweck und Mittel, Wirkungen und Folgen sowie über die Einordnung der Vorgänge in umfassendere Zusammenhänge zu beteiligen.

Stattdessen entstand der Eindruck, das Parlament sei rat-, hilf- und wortlos – öffentlich nicht wahrnehmbare persönliche „Bauchschmerzen“ vieler Abgeordneter tun hier nichts zur Sache –, während „kraftvoll handelnde“ Regierungspersönlichkeiten den Tag bestimmten. Kaum dass erste Diskussionen über Angemessenheit und Folgen der Maßnahmen und über ihre zeitliche Dauer einsetzten, wurden exekutivische Drohungen mit erneuten Verschärfungen des „lock down“ für den Fall des Ungehorsams hingenommen. Fehlgriffe in untergesetzlichen Vorschriften, übertriebene Sanktionsdrohungen und vereinzelt unangemessene administrative Verhaltensweisen blieben undiskutiert. Es wirkt, als würde sich der Bundestag erst langsam wieder darauf besinnen, dass es seine Sache ist, sich repräsentativ mit den Erwartungen der Bürger auseinanderzusetzen. Es geht dabei, wohlgemerkt, nicht darum, dass das Parlament sich in einer grundlegenden Kontroverse den Maßnahmen der Exekutiven in Bund und Ländern sowie auf den kommunalen Ebenen entgegenzustellen

hätte. Das wäre ein historisch überholtes Verständnis von „Gewaltenteilung“. Es geht darum, dass das Parlament auf seinem Primat besteht – oder ihn sich zurückholt –, wenn und wo die Interessen, die Werte und die Einstellungen der Bürger, der grundlegende Konsens über das Leben im gemeinsamen Staat betroffen sind.

Nun scheinen allerdings Meinungsumfragen in gelegentlich differenzierter, insgesamt aber einheitlicher Tendenz zu beweisen, dass die Bürger mit den Einschränkungen in hohem Maße einverstanden sind. Es war und ist naheliegend, dagegen nicht aufzutreten, auch sich darauf zu berufen, wenn es um mögliche Kritikpunkte geht. Das ist jedoch eine fragwürdige, nach aller Erfahrung auch fragile Basis für die Bestimmung politischer Standpunkte und Verpflichtungen. Wie die auffällige Unterwerfungsbereitschaft der Bürger zustande gekommen und wie sie zu beurteilen ist, muss einer späteren und umfassenderen Erörterung vorbehalten bleiben. Aber schon jetzt ist wohl kaum zu bezweifeln, dass Bürger und Öffentlichkeit auch durch eine hypertrophe Medienaktivität in Angst und Schrecken versetzt wurden. Über Wochen begannen die Nachrichtensendungen insbesondere auch der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten mit den Opferzahlen der Corona-Ratingagenturen, penetrant animiert von überdimensionalen Abbildungen des stachelbewehrten „Virus“, um sodann die Ereignisse in allen Tonarten von Horror und Verderben darzubieten. Seit Wochen geht es nicht mehr ohne tägliche „Spezial“-Sendungen zum Thema bei ARD und ZDF, und erst langsam mischen sich in Kommentaren und Talkshows gewisse Differenzierungen in das Bild. Wenn die von der Kanzlerin kolportierte Bemerkung über eine „Orgie“ – von ihr bezogen auf die „Öffnungsdiskussion“ – am Platze wäre, dann bezüglich jenes permanenten Trommelfeuers. Den Printmedien kann bescheinigt werden, dass sie der Aufgabe eines aufklärend-kritischen Journalismus besser gerecht geworden sind, jedenfalls nach einer Anfangsphase schockierter Einstimmung in den Chor von Untergang und Zeitenwende.

Was die in den Umfragen dargebotene Zustimmung vor dem Hintergrund unablässiger Todesdrohungen wert ist, muss sich noch zeigen. Als Rechtfertigung dafür, sich im öffentlichen Diskurs zurückzuhalten, taugt sie keinesfalls. Die parlamentarische Positionsbestimmung verlangt nach politischer Führung. Sie geht nicht darin auf, Diskussionsfähigkeit gegen vermeintliche Handlungsfähigkeit einzutauschen. Dem Bundestag kommt die politische Führung in der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung zu, darin liegt sein Alleinstellungsmerkmal. Sie ist weder durch die Berufung auf Meinungsumfragen noch durch diskussionslose Sanktionierung administrativer Planungen zu verwirklichen. Darauf muss auch deshalb bestanden werden, weil jene Zustimmung noch zusätzlich aus tieferliegenden und, so ist zu befürchten, trübere Quellen gespeist wird als aus der anfänglichen Panik.

Schon in den herkömmlichen politischen Dialogen ist nämlich ein tiefsitzender Unwille gegenüber kontroversen Standpunkten und Konflikten spürbar. Hier macht sich eine von weither kommende Parteienaversion und Interessenprüderie geltend, die es schwer erträgt, mit Gegensätzen, Ungeklärtheiten und lang anhaltenden Debatten zu leben. Die teilweise geradezu manische Streitbereitschaft in den „sozialen Medien“ des Internets dementiert das keineswegs, sondern bestätigt es. Der manchmal rüde Ton dort ist weniger von der Freude am Meinungsaustausch motiviert als von dem Drang, andere Meinungen als die eigene zu unterbinden und zu diskriminieren. Die schon in sich demokratiefeindliche Parole „Handeln statt Reden“ ist jederzeit zur Hand, die Bezeichnung „Schwatzbude“ für die Debatte im und um das Parlament liegt oft nicht fern. Die Sehnsucht nach Vorgaben, nach „charisma-

tischen Persönlichkeiten“, nach „Vertrauen“ in die politischen Akteure prägt seit langem die öffentlichen Diskurse. Weitab von einem gesunden Misstrauen als Grundlage selbständiger Urteilsbildung wird das Angebot zum persönlichen Gemeintsein, Dazugehören und Geschütztwerden begehrt. Wo das nicht ausreichend angeboten wird, entsteht Gereiztheit und „Verdrossenheit“.

Die Unterwerfungsbereitschaft in der Corona-Krise hat ihre Ursachen auch anderswo als in Gesundheitsängsten und Risikoeinschätzungen, und diese Ursachen verheißen dem Parlamentarismus nichts Gutes. Vor diesem Hintergrund wird der Primat des Parlaments in der öffentlichen Diskussion über die Grundlagen und Grundlinien staatlichen Handelns um so wichtiger, und dies nicht allein für die mentalen Entwicklungen in der Gesellschaft, sondern auch für seine Selbstbehauptung. Der Eindruck, wenn es ernst und das Wetter schlecht werde, komme es auf den umständlichen parlamentarischen Prozess erst mal nicht so an, darf nicht entstehen, jedenfalls sich nicht verfestigen. Versuchungen in dieser Richtung sind erkennbar geworden, wo mit anerkennendem Unterton auf die Pandemiebekämpfung autoritärer Regime hingewiesen wurde.

Erforderlich ist das Gegenteil: die beharrliche, unbeirrte und in keiner Hinsicht relativierte Behauptung, dass der demokratische Parlamentarismus auch hierin besser ist. Dafür stehen die Chancen in Deutschland nicht schlecht. Noch können keine abschließenden Bilanzen gezogen werden, aber es könnte sich auch im Blick auf zukünftige, anders gelagerte Krisen und Zwangslagen als äußerst segensreich erweisen, wenn der Bundestag bedingungslos auf seinem politischen Primat bestehen würde. Unsere Demokratie ist nicht geschenkt, sondern in über 70 Jahren in gemeinsamer Verpflichtung auf die Normen und Werte der Verfassung entwickelt worden. Es wäre gut, wenn dies aus gegebenem Anlass wieder einmal grundlegend geklärt und erklärt würde. Der Ort dafür? Natürlich der Deutsche Bundestag.