

Parlamentarismus-Kritik

von

Wilma Ruth Albrecht

Vorbemerkung der Autorin

Zugegeben: Als ich in der letzten Woche im "Amtsblatt" meiner Heimatstadt im NRW-Südzipfel zur "Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27.09.2009" las: "Wahlrecht ist Wahlpflicht", "Stimmhaltung schwächt die Legitimation der Regierung" und "Nichtwähler unterstützen den Wahlgewinner"¹ - da war ich weder verwundert noch verärgert. Denn ich kenne auch diese Politpappenheimer seit Jahrzehnten und weiß, welche Losungen hier plappermäulig fröhlich´ Urständ´ feiern und daß nach dem Morgensternmotto ("Dass nicht sein kann was nicht sein darf") die subjektrationale Handlung des Nichtwählens² auf Teufel komm´ raus denunziert und aus allen Rohren beschossen werden muß.

Zornig wurde ich bei der Lektüre der von der Bundeszentrale für Politische Bildung (bpb) herausgegebenen Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" (38/09), in der sich unterm Leitwort *Parlamentarismus* nicht nur politologische Nebensächlichkeiten zum 27. September 2009 finden, sondern in der Orientierung aufs Letztdatum des ganzdeutschen "Superwahljahrs" 2009 grad in zwei kritisch gemeinten politologischen Beiträgen jede kritische Orientierung fehlt - als ginge es Karl-Rudolf Korte vordringlich um handlungsbezogene Paradoxata wie Umrechnung, Abwahl, Ungleichzeitigkeit, Lindenstraße, Abschwung und Ampel nebst interessensfalsifiziert- "postmodernen" Regierungsbildungsprozessen und Kurt

¹ Amtsblatt der Stadt Bad Münstereifel, 37. Jg. 2009 Nr. 38 vom 18.09.2009, S. 12

² Vgl. grundlegend Iris Leverkus-Brüning: Die Meinungslosen [...] Berlin 1966; Ralf-Rainer Lavies: Nichtwählen als Kategorie des Wahlverhaltens [...] Düsseldorf 1973; Beatrix Hochstein: Die Ideologie des Überlebens [...] Frankfurt/M. 1984; Richard Albrecht, Das doppelte demokratische Defizit [...]; in: Recht und Politik, 28 Jg. 1992 Nr. 1, S. 167 ff.; ders., Politische Soziologie -> <http://ricalb.files.wordpress.com/2009/07/politische-soziologie.pdf>; zuletzt Thomas Brüssig: Warum wählen? -> <http://www.tagesspiegel.de/kultur/Wahlkampf-Bundestagswahl-Demokratie-Thomas-Brüssig:art772,2881185>;
Richard Albrecht: Flachdenkerorgie -> <http://ricalb.files.wordpress.com/2009/09/flachdenkerorgie.pdf>

Lenk um den "Drang" zur Politmitte als "Abschied von der Utopie"³ - grad so als wäre jede konzeptionell geleitete analytische *Interessensstrukturanalyse im öffentlichen Diskurs tabuiert*.

Um meinen Zorn wenigstens teilweise produktiv werden zu lassen kramte ich in alten Studieunterlagen und fand mein Referat in einem von Dr. Ulrike Albrecht (1941-1986) geleiteten politikwissenschaftlichen Proseminar im Wintersemester 1969/70 an der Universität [WH] Mannheim⁴. Dort ging es um damals, vor vier Jahrzehnten, aktuelle *Parlamentarismus-Kri-tik*: Sie finden den erheblich gekürzten und sprachlich überarbeiteten Text hier auf den nächsten elf Seiten. So daß Sie, wenn Sie's können, auch im Vergleich mit genannten APuZ-Beiträgen nachlesen können, was eine einfache Studentin damals vortrug und was prominente Lehrstuhlpolitologen zur Sache heute, nach vierzig Jahren, vorbringen.

Als Autorin habe ich bewußt darauf verzichtet, meinen "alten" Studententext zu aktualisieren. Ich diskutiere auch nicht die anregenden, wenngleich vor allem aufs politisch-institutionelle System bezogenen, "*Postdemokratie*"-Thesen von Colin Crouch⁵. Verzichten möchte ich freilich nicht darauf, die in APuZ-Form gegenwärtig *weitverbreitete Konformpolitologie* als das zu kennzeichnen, was sie meiner Meinung nach ist: "Eine Festung der Engstirnigkeit", aus der - so W.E.R. weiter - "ausgesperrt wird, was nicht ins Bild paßt."⁶ Für diese "Wissenschaft" gilt:

"Das Höchste, was man erhoffen kann" - so Bertolt Brechts Kunstfigur *Galilei* in seinem Wissenschaftlermonolog zu derlei Intellekt(ver)mietern - "ist ein Geschlecht erfinderischer Zwerge, die für alles gemietet werden können"⁷.

Kritik; Parlamentarismus; Demokratie

Kritik heißt Beurteilung: "Die theoretische Kritik macht sich zur Aufgabe, angebliche Wahrheiten, die praktische Kritik angebliche Werte als bloß vermeintliche darzutun, indem sie entweder sich mit diesem Nachweis begnügt (negative Kritik) oder den wirklichen Sachverhalt, die wahren Werte aufzeigt (positive Kritik)."⁸ Die Position

³ Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 38/09 vom 14. 9. 2009, hier S. 3 ff. [Korte]; S. 15 ff. [Lenk]; online -> <http://www1.bpb.de/files/02YZW6.pdf>

⁴ Wilma Ruth Albrecht: Bildungsmisere in Deutschland; in: dies., Bildungsgeschichte/n: Texte aus drei Jahrzehnten. [Berichte aus der Pädagogik]. Aachen 2006, S. 157-192, hier besonders S. 65-172; online-Hinweis -> <http://www.shaker.de/Online-Gesamtkatalog/details.asp?ISBN=3-8322-4897-8&ID=&CC=>

⁵ Colin Crouch, Post-Democracy [2004]; deutsch: Postdemokratie, Frankfurt/M. [und] Bonn, jeweils 2008

⁶ Walter E. Richartz: Reiters Westliche Wissenschaft. Roman. Zürich 1980, S. 212

⁷ Bertolt Brecht: Leben des Galilei. Schauspiel [1939]; in: ders., Stücke 3/Gesammelte Werke 3. Frankfurt/M. 1968, S. 1229-1345, hier 1342

⁸ Kritik; in: Mayers Konversationslexikon Band 5. Leipzig; Wien 1897

des Kritikers soll sich nicht darin erschöpfen, systeminterne Kritik zu leisten, indem von formalen und normativen Gegebenheiten ausgehend, die Realität an ihnen gemessen wird. Sondern die formalen Gegebenheiten müssen selbst angezweifelt werden. Dadurch können neue Ansätze formaler Realisierung aufgezeigt werden.

Auch beim *Parlamentarismus* als sozialem Phänomen geht es um die analytische Unterscheidung von geschichtlicher Entwicklung und staatstheoretischer Behandlung. Geschichtlich gesehen hat sich das Parlament von einem Beratungsorgan zu einem Mitbestimmungsorgan entwickelt und im Laufe der Zeit seine Machtposition durch Kontrolle der Regierung und Gesetzesinitiative sowie durch die Wahlfunktion der Regierung vergrößern können. Im *Parlamentarismus* gilt das *Parlament* als feste Einrichtung oder politische Institution, in der sich die gesellschaftliche Machtverlagerung vom Feudalismus auf das Bürgertum vollzogen hat. Die Rechtfertigung als Vertretungsorgan des Volkes geschah durch das Prinzip der Repräsentation im freien, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlrecht. Insofern kann Parlamentarismus *nicht* mit Demokratie gleichgesetzt werden.

Demokratie als Lebensform impliziert den Glauben an den Menschen. Ausgangspunkt ist die Bewahrung der menschlichen Würde und der Glaube an eine rationale Bewältigung der Probleme.⁹ Dieser "Glaube an den Menschen, an die Vernunft, an die allen Menschen gemeinsame Natur" ist "ein Glaube, der alles politisch kollektive Denken (...) transzendiert."¹⁰ Ausgangspunkt der Demokratie als Staatsform ist das Selbstbestimmungsrecht der Menschen auf der Grundlage der Freiheit: "Allein die Idee der Freiheit ist und bleibt die ewige Grunddominante aller politischen Spekulation, obgleich und gerade weil - die Idee der Freiheit ihrem tiefsten Wesen nach alles Politische negiert und so gleichsam den Kontrapunkt aller Gesellschaftstheorie und Staatspraxis bildet."¹¹ Dieses Menschenbild eines rationalen denk- und handlungsfähigen, freien Individuums wird durch den Gedanken des Parlamentarismus und der Repräsentation eingeschränkt bzw. negiert. Meint Demokratie Willens- und Befehlsbildung durch die Allgemeinheit der Bürger, so löst die parlamentarische zum Unterschied von der unmittelbaren Demokratie das Problem dadurch, dass sie das Institut "Repräsentation" einsetzt: "Nicht die praktische Unmöglichkeit, sondern die qualitative Unzulänglichkeit des unmittelbaren Volkswillens ist die Ursache dafür, daß sich ein Volk in einem Parlament repräsentiert. Da der ursprüngliche Volkswille weder einheitlich, noch kräftig und vor allem nicht richtig genug ist, setzt das Volk Bessere an seine Stelle, die als eine auf Zeit berufene Aristokratie der Leistung richtiger zu meinen, zu wollen und zu handeln haben, als das Volk es selbst vermöchte."¹²

Mit anderen Worten: das Volk ist nicht in der Lage, sich selbst zu regieren; regierungsfähig ist nur eine elitäre Minderheit. Dieser Autokratiegedanke ist nicht

⁹ Karl Joachim Friedrich: Demokratie. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 2, Göttingen 1959

¹⁰ Gerhard Leibholz: Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert. Berlin ³1966, S. 212

¹¹ Hans Kelsen: Das Problem des Parlamentarismus. Darmstadt ²1968, S. 6

¹² Herbert Krüger: Parlamentarismus. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. 8. Band. Göttingen 1964

vereinbar mit der Idee der freiheitlich demokratischen Ordnung, in der das Volk Träger der Staatsgewalt sein sollte. Folglich gehört das parlamentarische System "in die Reihe der gemischten Staatsformen(...), weil es eine Kombination von aristokratischen und demokratischen Elementen ist (...)." ¹³ Die reale Verwirklichung des Gedankens, dass das Volk Träger der Staatsgewalt sein sollte, liefe konsequenterweise auf die unmittelbare Demokratie, eine Demokratie ohne Parlament, hinaus: "Allein für den modernen Staat ist diese unmittelbare Demokratie, ist die Bildung des Volkswillens in der Volksversammlung praktisch unmöglich. Daran kann man wohl ernstlich nicht zweifeln, daß der Parlamentarismus die einzig mögliche reale Form ist, in der die Idee der Demokratie innerhalb der sozialen Wirklichkeit von heute erfüllt werden kann. Darum ist die Entscheidung über den Parlamentarismus zugleich die Entscheidung über die Demokratie." ¹⁴

Zur Kritik des bürgerlichen Parlamentarismus

Hier ist analytisch zu unterscheiden zwischen einer zumeist an Max Weber anschließenden Kritik am „Parlament als Staatsorgan“, der „Führerauslese“ ihrer Mitglieder ¹⁵ etc., die sich *innerhalb* der Wertimplikationen des westlich-parlamentarischen Regierungssystems bewegt (immanente oder instrumentelle Kritik) und jener weitergehenden, über vorgenannte Aspekte hinausgehenden Kritik, die diese Legitimation oder den Parlamentarismus allgemein infrage stellt oder überhaupt negiert (grundlegende oder radikale Kritik).

Systeminterne Kritik des bürgerlichen Parlamentarismus am Beispiel des (bundes-)deutschen parlamentarischen Systems

„Das kritikwürdige Moment des Bonner Parlamentarismus scheint mir die landläufige Kritik zu sein. Sie ist reaktionär und schizophran. Sie sehnt sich heimlich nach einer starken Regierung und bekennt sich öffentlich zu der Herrschaft eines allmächtigen Parlaments. Sie beschimpft den Abgeordneten, wenn es zu einer Regierungskrise kommt, und verhöhnt ihn, wenn er getreulich die Fraktionsparole befolgt. Sie verkennt die notwendigerweise repräsentative Natur eines jeden funktionierenden Parlamentarismus und verfälscht seinen Charakter, indem sie ihn plebiszitär zu interpretieren versucht.“ ¹⁶

Diese Unklarheit findet sich schon im 1949 beschlossenen Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland (BRD): Einerseits wird in Artikel 20 von einem "demokratischen Bundesstaat" gesprochen - "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" -; andererseits wird diese plebiszitäre Grundlage durch das Repräsentationsprinzip

¹³ Friedrich Glum: Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich. München; Berlin 1965

¹⁴ Hans Kelsen: Das Problem des Parlamentarismus. Darmstadt 1968, S. 4 f.

¹⁵ Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie [1922]. Köln; Berlin 1964, hier besonders 1080 ff.

¹⁶ Ernst Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart 1964, S. 55

in Artikel 38,1 GG eingeschränkt bzw. aufgehoben: "Das repräsentative Prinzip geht freilich auch nur mit einer Auffassung von Demokratie zusammen, die ihren Sinn nicht in der Aufhebung von Herrschaft und Beherrschten erblickt, sondern den Unterschied von Regierenden und Regierten in einem politischen Gemeinwesen anerkennt und die Abteilerung und Legitimierung aller staatlichen Machtausübung aus der Zustimmung und Einsetzung durch das Volk begründet."¹⁷

In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass die (Aus-) Wahl der zur Herrschaft bestimmten Personen über politische Parteien erfolgt. Damit definiert sich die Bundesrepublik als *Parteienstaat* (Artikel 21 GG). Das politische System ist *parteienstaatlicher Parlamentarismus*.

Diese Komponente wird oft nicht beachtet. Ausgehend von Artikel 38 GG fordert und glaubt man allein an die repräsentative Vertretung der Wähler durch den Abgeordneten, verkennt aber dessen drei Abhängigkeitsgrößen:

1. Die Partei, die die Kandidatenauswahl für die Nominierung der Wahlen vornimmt. 2. Die Fraktion, die die Ämterverteilung regelt und dadurch ein wirksames Sanktionsmittel zur Disziplinierung der Abgeordneten besitzt. 3. Die Interessensgruppe, zu deren Zugehörigkeit sich ein Abgeordneter definiert und interfraktionell aktiv wird.

Dieser Entwicklung und der damit verbundenen Verlagerung der politischen Entscheidungen von Regierung und Parlament weg zu den Parteien, folgt die Kritik der

"Überwucherungen des Parteienstaats". Um diesen Auswüchsen entgegen, zu treten wird folgender Reformvorschlag angeboten: "Beseitigung des Verhältniswahlrechtes mit dem Listensystem (...) und vielleicht auch die Einführung von Vorwahlen":

"Wir müssen unter allen Umständen dahin gelangen, daß nicht die Parteibürokratien regieren, sondern, daß der Weg frei gemacht wird für die Persönlichkeiten größeren Formats, die sich jetzt vom politischen Leben zurückhalten, oder, was vielleicht noch mehr der Fall ist, von den Parteibürokratien zurückgehalten werden."¹⁸

Eine weitere Kritik in Hinsicht auf den Abgeordneten richtet sich gegen dessen Unfähigkeit und Unqualifiziertheit. Die Expansion der Staatsaufgaben, bedingt durch die Komplizierung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens der modernen Industriegesellschaft, überfordere die Fähigkeit des Abgeordneten:

"Ausgedehnte Sitzungsperioden und notwendige Spezialisierung sind die Folge; an die Stelle des teilnehmenden Bürgers tritt der Berufspolitiker, der selbst gleichsam

¹⁷ Ulrich Scheuner: Das repräsentative Prinzip. In: Parlamentarismus. (Hg. Kurt Kluxen) Köln; Berlin 1967, S. 36

¹⁸ Friedrich Glum: Krise der Demokratie? In: Schriftenreihe der Hochschule für Politische Wissenschaften. München 1951, S. 21

bürokratisiert zum Funktionär wird, ohne jedoch die Erfahrung und die Spezialausbildung des Staatsbeamten zu haben."¹⁹

Um der Unfähigkeit des Abgeordneten zu begegnen, entwickelte Eugen Kogon²⁰ den Vorschlag, daß diejenigen, die Parlamentarier werden wollten, eine Akademieausbildung in Sozialwissenschaften und Geschichte vorweisen sollten. Dieser Vorschlag ändert jedoch nichts an den Grundproblemen:

1. an den Abhängigkeitsverhältnissen gegenüber den Parteien und Fraktionen. 2. an der Verselbständigung der Machträger bzw. der Machtteilhabenden; sie wird nicht aufgehoben, eher noch verstärkt. 3. an der Verminderung der Kontrollfähigkeit und -möglichkeit, die durch die Spezialisierung bedingt ist.

Ein weiterer Vorschlag, um die Spezialisierung und Fülle der Aufgaben effizient lösen zu können sowie die Kontrollmöglichkeit nicht so sehr einzuengen, bildet die Konstituierung eines zweiten, eines Fachparlaments:

“Sofern diese Fachparlamente - die ein allgemeines politisches Parlament als zusammenfassendes Organ nicht überflüssig machen können - nicht durch allgemeine Wahlen aus der Gesamtheit gebildet werden, sondern als fachlich, d. h. berufsständisch gegliederte Wählergruppen hervorgehen sollen, muß in solcher Forderung noch keinesfalls die Aufhebung sondern nur eine Reform der Demokratie und speziell des Parlamentarismus in der Richtung einer berufsständischen Organisation der staatlichen Willensbildung gesehen werden.”²¹

Die Kritik gegenüber dem Abgeordneten vernachlässigt die parteienstaatliche Komponente des deutschen Parlamentarismus; speziell die Kritik an der mangelnden Qualifikation des Abgeordneten geht von der “Ausnahme aus, daß Politik nur von einer ‘Elite’ geführt werden und das Parlament ein solches nicht bieten könne. Diese Auffassung ist schon insofern irrig, als das Parlament in vieler Hinsicht ein Querschnitt des Volkes ist.”²²

Der parteistaatliche Charakter zeigt sich im Parlament in den Fraktionen, deren Stellung und Funktionen in der Geschäftsordnung des Bundestages fixiert sind: “Ihre Stärke ist die Berechnungsgrundlage für die Zusammensetzung der Ausschüsse, für die Verteilung der Ausschußvorsitzenden und für die Zusammensetzung des Parlamentsvorstandes wie des Ältestenrates (...) Der einzelne Abgeordnete ist hierbei ausgeschaltet, für ihn entscheidet ‘die Fraktion’, abgesehen von dem Schutzrecht, daß Dinge nicht beraten werden können, die vorher nicht angekündigt

¹⁹ Karl Dietrich Bracher: Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur. Bern; München 1964, S. 392

²⁰ Eugen Kogon: Der Parlamentarismus unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen. In: Frankfurter Hefte, 17. Jg. 1962, S. 730

²¹ Kelsen: Problem des Parlamentarismus, aaO, S. 19

²² Rudolf Wildenmann: Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik. Köln; Opladen 1967, S. 101

waren. Dem Abgeordneten bleibt nur übrig, sich jeweils gut vorzubereiten und in der Gesetzberatung des Parlaments das Wort zu erbitten."²³

Da in großen Fraktionen die Willensbildung in kleinere und anonymere Kreise verlagert wird, ergibt sich eine wachsende Abhängigkeit der Gesamtfraktion vom Fraktionsvorstand und den Fachleuten, letzteres bedingt durch die stärkere Spezialisierung und Arbeitsteilung auf Grund der Technokratie der Gesetze.

Die Kritik gegenüber der fraktionellen Strukturierung umfaßt vor allem drei Punkte:

1. Die innere Struktur, äußere Stellung und Stabilität der Fraktionen gehen auf Kosten der unabhängigen Abgeordneten. 2. Die Fraktionsdisziplin bedingt, dass die Minister nicht gut und angemessen ausgewechselt werden können, wie auch der Parlamentarismus an Farbe verliert, da Entscheidungen der Fraktionen in den Ausschüssen getroffen werden. 3. Dadurch ist eine Machtkonzentration in den Spitzengremien der Fraktionen wie auch eine Einschränkung der Kontrollmöglichkeit der einzelnen Abgeordneten bedingt.

Diese Kritik bezieht sich auf die Koordinationsfrage innerhalb der Fraktion. Um die äußere Stellung und Stabilität der Fraktion zu gewährleisten, bedarf es eines fraktionellen Druckes gegenüber ihren Mitgliedern, dem sogenannten Fraktionszwang, der zwar verfassungsrechtlich ausdrücklich untersagt, jedoch tatsächlich vorhanden ist.

Wird die parteistaatliche Komponente des deutschen Parlamentarismus bejaht, so ergibt sich die Frage, inwieweit die Fraktionen fähig sind, gesellschaftliche Konflikte zu artikulieren und im Parlament auszutragen; konkret inwieweit die Oppositionspartei der Regierungspartei Alternativvorschläge entgegenstellt. Die Aufgabe der Opposition wird schon institutionell durch das bestehende gemischte Wahlrecht gemindert, das ein Parlament mit mehreren Parteien hervorruft. Somit ist die Kritik an einem Parlament, das keine Alternativvorschläge anbietet, nicht eigentlich eine Kritik am Parlamentarismus als vielmehr an dessen Wahlsystem:

“Das Wahlrecht muß daher so ausgestattet werden, daß der Sieger nicht der Stärkste unter mehreren ist, sondern stärker als alle anderen zusammen.”²⁴

Eine andere Kritikrichtung zielt auf die Ausschüsse. Neben den Fraktionen spielen in der parlamentarischen Strukturierung die Ausschüsse eine entscheidende Rolle:

“In den Ausschüssen werden die einzelnen Sachfragen erörtert und Feststellungen erschlossen, die dann normalerweise von den Fraktionen übernommen werden und damit auch im Plenum glatt durchgehen.”²⁵

²³ Thomas Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Köln; Opladen 1967, S. 101

²⁴ Friedrich Schäfer: Vorschläge zu einer Parlamentsreform. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 1/67 vom 4. Januar 1967, S. 3

²⁵ Hans Apel: Der deutsche Parlamentarismus. München 1968, S. 149

Die wirksame Parlamentstätigkeit findet in den Ausschüssen statt. Die Auswahl oder Selektion der verschiedenen Ausschußteilnehmer wird vom Fraktionsvorstand vorgenommen. Hier setzt Kritik an, die von der "Gefahr der Entpolitisierung des Parlaments" spricht:

1. Die Öffentlichkeit wird offiziell vom Willensbildungsprozeß und der Information der Ausschüsse ausgeschlossen. 2. Es besteht die Gefahr, daß eine zu starke Spezialisierung der Abgeordneten auf einzelne Sachgebiete ihren Blick für die großen politischen Zusammenhänge trübt und damit einer "Atomisierung" der Arbeit des Bundestages durch die Tätigkeit der Ausschüsse Vorschub leistet. 3. Die weitgehende Spezialisierung schafft Monopolbereiche, in denen einzelne Abgeordnete auf Grund ihrer Sachkenntnis ihre Gesamtfraktion auf ihre politische Meinung ohne echte Gegenkontrolle festlegen können. 4. Die Ausschüsse bestehen überwiegend aus Interessenvertretern des betreffenden Bereichs.

Die formale Beschränkung des Willensbildungsprozesses und der Informationsmöglichkeit des einzelnen Abgeordneten zeigt sich schon darin, daß in den politisch wichtigen Ausschüssen: dem Verteidigungsausschuß - früher auch dem Gesamtdeutschen Ausschuss - und dem Auswärtigen Ausschuß die Teilnahme an deren Sitzungen auf die Ausschußmitglieder beschränkt ist und (von Ausnahmen abgesehen) hier wie in allen anderen Ausschüssen nur die jeweiligen Mitglieder abstimmen dürfen.²⁶

Verfassungsrechtlich jedoch ist das Plenum die zentrale Entscheidungsinstanz der parlamentarischen Demokratie:

"Der Bundestag insgesamt ist der Gesetzgeber. Er wählt den Bundeskanzler. Er kontrolliert die Regierung und die Ministerialbürokratie. Der Bundestag vertritt das deutsche Volk; seine Aussprachen sollen den Bürgern die wirkliche politische Lage deutlich machen, an das Gewissen des Volkes appellieren, ohne sich vom politischen Willen des Volkes zu lösen."²⁷

Die Kritik an der legislativen Funktion äußert sich darin, daß von einer "Notarfunktion" des Plenums gesprochen wird. Die Gesetzesinitiative hat sich schon lange zur Bundesregierung verlagert und angesichts der vorangegangenen Ausschußberatungen wie der politischen Arbeit der Fraktionen kann nur in Ausnahmefällen damit gerechnet werden, daß in der Plenardebatte noch eine Meinungsänderung eintritt. Die Mehrheitsverhältnisse sind bereits vor Eintritt in die abschließende Behandlung klar. Überhaupt verschwindet das Gewaltentrennungsmoment nicht nur im deutschen Parlamentarismus, sondern "es entspricht einer Entwicklung, die sich in der ganzen Welt vollzieht."²⁸

²⁶ Hans Trossmann: Der deutsche Bundestag, Darmstadt 1963, S. 73 ff.

²⁷ Apel: aaO, S. 151

²⁸ Ellwein: Regierungssystem, aaO., S. 207

Auch der Politikwissenschaftler Dolf Sternberger meint:

“Die legislative Körperschaft ist in erheblichem Umfang und auf verschiedene Weise mit exekutiven Angelegenheiten beschäftigt.”²⁹

So sind etwa Debatten im Bundestag über internationale Bündnisse exekutive Entscheidungen, denn das Plenum will nicht nur vollzogene Handlungen der Regierung beurteilen, sondern auch unmittelbar an der Entwicklung der Richtlinien der Politik teilnehmen. Die Fülle der Gesetzesentwürfe, die oft nur Verordnungsbestimmungen beinhalten, wie Zollgesetze etc., bringt mit sich, daß gegen Ende der Legislaturperioden wichtige politische Gesetze „aus Zeitgründen“ nicht mehr behandelt werden können und somit “steckenbleiben”.

“Überhaupt neue Gesetzesentwürfe haben kaum noch Aussicht von diesem Bundestag verabschiedet zu werden. Der Bundestagsausschuß für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen, der auch über die Kartellgesetze beraten müßte, ist mit dem Textilkennzeichnungsgesetz, dem Gaststättengesetz, dem Eichgesetz, dem Sprengstoffgesetz und der Novelle gegen den unlauteren Wettbewerb bis zum Sommer nächsten Jahres [1969] voll ausgelastet (...) Aber einiges wird im Bundestag auch überaus großzügig behandelt oder ganz übersehen. Dazu gehört das Gesetz über eine Statistik der Einkommens- und Körperschaftserklärungen (...) Für die Konjunkturpolitik, vor allem aber auch für eine erfolgreiche Eigentumspolitik sind aber genaue Vermögens- und Einkommensstatistiken notwendig. Gibt es Kräfte im Parlament, die die Unterschiede zwischen den einzelnen Einkommensgruppen verschleiern wollen?”³⁰

Eine weitere Einschränkung seiner legislativen Funktion erfährt das Parlament durch supranationale Regierungen und Organisationen. So sind die Beschlüsse (Verordnungen und Richtlinien der EWG [inzwischen der EU]) unmittelbar nationales Recht.

Wenn sich exekutive (ausführende) und legislative (gesetzgebende) Aufgaben und Funktionen soweit vermischen, stellt sich die Frage: Wieweit kann das Parlament seine Kontrollfunktion noch wahrnehmen? Zu unterscheiden ist zwischen formeller und faktischer Kontrolle: Formelle Kontrollmöglichkeiten bilden die Fragestunde, große und kleine Anfrage/n, die Konstituierung von Petitionsausschüssen, Wehrbeauftragter und das 1951 eingerichtete Bundesverfassungsgericht. Hinsichtlich der Kontrolle der Regierung ist die Opposition zuständig. Effiziente Richtlinienkontrolle gegenüber der Regierung kann die Opposition nicht ausüben. Wohl ist die Möglichkeit der Anwendung des “Konstruktiven Mißtrauensvotum” gegeben, das allerdings einer Mehrheit im Parlament bedarf, d. h., es müssen sich die Regierungspartei bzw. die Koalitionsparteien spalten. Die Kritik äußert sich deshalb

²⁹ Dolf Sternberger: Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 1./2. (1960/61)

³⁰ Kurt Simon: Hat das Parlament Angst vor der Wahrheit? In: Die Zeit Nr. 21/68 vom 4. 5. 1968

gegen die zu enge Fassung des Artikels 67 GG. So meint Friedrich Glum, dass es nicht notwendig erschien, die Stellung des Parlaments und seine tatsächliche Kontrollmöglichkeit in dem Maße einzuschränken, weil die häufige Anwendung des Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) nicht auf deren zu leichten Handhabung zurückginge, sondern auf die Vielfalt des Parteienwesens, das allerdings im Grundgesetz durch die Einführung der 5%-Sperrklausel als politisch zentraler und wirksamer Mechanismus der „Schließung“ von „Chancen gegen Außenstehende“³¹ 'behooben' wurde.

Ein weiteres wirksames Kontrollmittel bei politisch wichtigen Entscheidungen würde die Ablehnung von Gesetzesentwürfen, im Zusammenhang mit der Opposition, von verfassungsändernden Gesetzesentwürfen bedeuten. Diese Möglichkeit wird jedoch vom deutschen Parlament nicht umfassend wahrgenommen - nicht zuletzt weil oppositionelle Alternativvorschlägen fehlen. Wir müssen wir uns allgemein vergegenwärtigen, daß „die primäre Funktion der parlamentarischen Opposition darin besteht, institutionalisierte Kritik zu sein.“³²

Wesentliche Kontrollmöglichkeiten bietet noch das Anrufen von Untersuchungsausschüssen durch ein Viertel der Bundestagsabgeordneten und das Haushalts- oder Budgetrecht. Hierbei spielt der Haushaltsausschuß eine besondere Rolle, denn alle Gesetzesentwürfe von der Bundesregierung, vom Bundestag und Bundesrat gehen immer nach der ersten Lesung im Plenum zu dem Fachausschuß und dem Haushaltsausschuß, sofern sie Konsequenzen für die öffentlichen Finanzen beinhalten. Die Kritik richtet sich gegen die Vernachlässigung dieses Kontrollrechtes. Auch sollte und müßte der Haushaltsausschuß den Bericht des Finanzministeriums wirklich prüfen. „Er muß in der Lage sein, dem Plenum einen Bericht darüber vorzulegen, und er muß dadurch veranlassen können, daß darüber im Plenum eine ausschließlich politische Aussprache stattfindet, die nicht mit einer Fülle von Rechnungsbemerkungen belastet ist.“³³ Auch dürfte der Präsident des Bundesrechnungshofs nicht von der Regierung ernannt werden. Die entscheidende immanente Kritik an der mangelnden Kontrollausübung des Parlaments aber richtet sich gegen die Ministerialbürokratie:

“Das Bemogeln der Abgeordneten, das Präsentieren von Halbwahrheiten mit treuem Augenaufschlag, die Unterschlagung von Tatsachen werden, solange es geht, immer wieder versucht und augenscheinlich als Kavaliersdelikt zugunsten der Minister angerechnet. Unsere Ministerialbürokratie fühlt sich nicht ausschließlich wie die britische als Instrument der Politik, sondern auch als handelndes Subjekt und Schildkappe der Regierung.“³⁴

³¹ Friedrich Glum: Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1965, S. 154; Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, aaO, S. 260 f.

³² Ellwein: aaO, S. 219

³³ Friedrich Schäfer: Der Bundestag. Köln; Opladen 1967, S. 304 ff.

³⁴ Apel: aaO, S. 201 f.

Die Ministerialbürokratie kann aufgrund ihrer speziellen Informationsmöglichkeiten die Entscheidungen der Abgeordneten maßgebend beeinflussen und manipulieren. Insofern erscheint bürgerlichen Parlamentarismus als Herrschaft der Bürokratie mittels eines gewaltigen Apparats mit vielen Millionen Staatsbeschäftigten.

Hans Kelsen hat mit Blick auf parlamentarische Reformvorschläge der 1960er Jahre an die Widersprüchlichkeit des Repräsentationsprinzips erinnert und daran, dass es hier letztlich um eine Fiktion geht, weil das Parlament nur Stellvertreter des Volkes sei und nur so der Wille des Volkes sich äußern könne, obwohl dieses "Prinzip in allen Verfassungen ausnahmslos mit der Bestimmung verbunden ist, daß die Abgeordneten von ihren Wählern keine bindenden Instruktionen anzunehmen haben, dass somit das Parlament in seiner Funktion vom Volke rechtlich unabhängig sei".³⁵

Grundlegende Kritik am bürgerlichen Parlamentarismus

Am Gedanken der Freiheit des einzelnen und an der Verwirklichung von Demokratie als Herrschaft des Volkes orientiert, beruht die Kritik von Anarchisten, Syndikalisten, Sozialisten, Kommunisten und Marxisten auf der grundsätzlichen Ablehnung des bürgerlichen Parlamentarismus und besonders bei Anarchisten und Syndikalisten auf jeglicher Ablehnung von Herrschaftslegitimation durch Repräsentation in Vertretungsorganen: Sie glauben an die Verwirklichung der Selbstverwaltung von Individuen, die sich in überschaubaren Einheiten selbst organisieren, als Ergebnis der Selbstbefreiung von autoritären Zwängen, begründet im individuellen Freiheitsrecht und in der rationalen Selbstbestimmung.

Im Gegensatz dazu halten revolutionäre Sozialisten und Kommunisten an Vertretungskörperschaften, nicht aber am Parlamentarismus, fest:

"Ohne Vertretungskörperschaften können wir uns eine Demokratie nicht denken, auch die proletarische nicht; ohne Parlamentarismus können und müssen wir sie uns denken."³⁶

Begreift man den Parlamentarismus als Kompromiß aus der "primitivierenden Idee der politischen Freiheit" und dem Prinzip der differenzierenden Arbeitsteilung, um die gesellschaftlichen Probleme der Gegenwart wirksam zu lösen, fußt die Kritik gegenüber dem repräsentativen bürgerlichen Parlamentarismus auf der Diskrepanz zwischen Herrschenden und Beherrschten: 1. Der im Parlament vertretene Wille ist nicht der wirkliche Volkswille. 2. Der wirkliche Volkswille kann abgesehen von der Wahl verfassungsrechtlich nicht zum Ausdruck kommen.

Um diese Diskrepanz aufzuheben, stellt auch die bürgerliche Parlamentsreform Forderungen 1. nach einer stärkeren Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung: 1.1. durch Weiterentwicklung des Referendums und durch Einführung der

³⁵ Kelsen: Problem des Parlamentarismus, aaO, S. 8

³⁶ W. I. Lenin: Staat und Revolution [1918]. In: Ausgewählte Werke Band 2, Berlin 1966, S. 357

Volksabstimmung, und zwar sollte eine Volksabstimmung dann vorgenommen werden, wenn ein Konflikt zwischen den beiden Kammern (Bundestag und Bundesrat) zu Tage tritt, wenn das Staatsoberhaupt eine solche beantragt oder wenn sich eine qualifizierte Minderheit innerhalb des Parlaments dafür ausspricht. Steht die Volksabstimmung im Widerspruch zum Parlamentsbeschluss bedeutet dies die Auflösung des Parlaments und die Ausschreibung von Neuwahlen. 1.2. durch die Möglichkeit der Gesetzesinitiative durch das Volk. D.h. eine qualifizierte Minderheit kann in der Form von allgemeinen Direktiven einen Gesetzentwurf einbringen. Dadurch würden auch die verschiedenen Gruppeninteressen transparenter und kontrollierbarer. 2. Nach einer Erhöhung der Kontrollmöglichkeit durch das Volk, 2.1. durch die Einführung des imperativen Mandates, d. h. "ständige Kontrolle des Abgeordneten durch die zur politischen Partei organisierte Wählergruppe". 2.2. durch die Abberufung des Abgeordneten durch die Partei oder den Wählern (in der Art des Rätessystems), d. h. ein reales und demokratisches Kontroll- und Sanktionsmittel gegenüber den Abgeordneten, die versuchen sich von ihrem imperativen Mandat zu lösen.³⁷

Zur Verwirklichung dieser Reformvorschläge bedarf es Hans Kelsen zufolge keiner besonderen gesellschaftlichen Veränderungen, etwa im marxistischen Sinn, denn die gesellschaftlichen Basiskonflikte könnten durch den ambivalenten Charakter des Parlaments ausgetragen werden - eine Parallele zu Johannes Agnoli, der meint:

"In einer dynamisch gewordenen bürgerlichen Gesellschaft, die ebenso durch den Antagonismus der Produktion gekennzeichnet ist wie durch die Interessenpluralität der Distribution, können sich Vertretungskörperschaften als Instrumente bieten, den Antagonismus staatlich zum Ausdruck zu bringen und so den (gesellschaftlichen) Klassenkampf zum politischen Herrschaftskonflikt zu potenzieren."

Voraussetzungen für friedliche Austragungsformen des „Klassenkampfes“ bestehen in der gegenwärtigen Situation nicht, weil der ambivalente Charakter des Parlaments zurückgedrängt scheint und statt dessen "plurale Interessenkonflikte staatlich kontrolliert und befriedigt" werden:

"Das bedeutet: die Perspektive einer 'systemimmanenten' Evolution des Parlamentarismus scheitert an seiner eignen, systembedingten, d. h. durch seine Herrschaftsfunktion bedingten Involutionstendenz."

Diesen Charakter des Parlamentarismus hat schon Karl Marx erkannt, weil "das Majoritätsprinzip nur in einer auf voller Interessengemeinschaft der Glieder beruhenden, nicht aber in einer durch den Klassengegensatz gespaltenen Gesellschaft Anwendung finden könne, weil es zwar zur Überwindung untergeordneter, sozusagen bloß technischer Meinungsverschiedenheiten nicht aber zur Ausgleichung vitaler Interessenskonflikte geeignet sei."³⁸

³⁷ Kelsen, aaO, S. 13

³⁸ Johannes Agnoli: Thesen zur Transformation der Demokratie und zur außerparlamentarischen Opposition. In: Neue Kritik, 9. Jg. 1968, Nr. 47, S. 24 ff., Zitate S. 25 [und] S. 29; ausführlicher ders. in: Johannes Agnoli; Peter Brückner, Die Transformation der Demokratie. Berlin 1967, S. 3-87

Daß solche vitalen Interessenskonflikte, wenn auch nur latent, vorhanden sind, betont auch Wolfgang Abendroth: Der Klassencharakter der bundesrepublikanischen Gesellschaft zeige sich darin, dass mehr als drei Viertel der am Berufsleben teilnehmenden „Arbeitnehmer“ (verstanden als abhängig erwerbstätige Arbeiter, Angestellte und Beamte) geworden sind:

“Die Existenz dieser (die übergroße Majorität der erwerbstätigen umfassenden) sozialen Gruppen auf der einen und derjenigen Schichten auf der anderen Seite, die durch Verfügungsgewalt über den Wirtschaftsapparat der Gesellschaft, die nach wie vor durch das Eigentum an den Majoritätsaspekten der Kapitalgesellschaften legitimiert wird (die ihrerseits das Eigentum am Produktionsapparat besitzt) das Recht zur inhaltlichen Bestimmung der gesellschaftlichen Arbeitsprozesse gewinnen, macht deutlich, daß die bundesrepublikanische Gesellschaft immer noch eine Klassengesellschaft ist. Die äußere Verdeckung dieses Tatbestandes durch Verschiebung und (höchst teilweise) Angleichung der Konsumgewohnheiten kann diesen Tatbestand nicht aufheben, sondern bestenfalls im begrenzten Maße verhüllen.”³⁹

Auch diese empirischen Hinweise hat Agnoli in seiner Involution- und Transformationsthese zugespitzt, wenn er betont:

“Tatsächlich erweist sich das parlamentarische Repräsentationsprinzip (...) als wirksames Mittel, die Massen von den Machtzentren des Staates und - durch die staatliche Vermittlung - von den Entscheidungszentren der Gesellschaft fernzuhalten.”⁴⁰

Damit schloß Agnoli an Hinweise Lenins (von vor damals bereits fünfzig Jahren [1918]) an:

“Einmal in mehreren Jahren zu entscheiden, welches Mitglied der herrschenden Klasse das Volk im Parlament niederhalten und zertreten solle - das ist das wirkliche Wesen des bürgerlichen Parlamentarismus, nicht nur in den parlamentarisch-konstitutionellen Monarchien, sondern auch in den allerdemokratischsten Republiken.”⁴¹

Lenin lehnte den *bürgerlichen Parlamentarismus* ab und sah in den Sowjets ein Modell einer volksnahen Demokratie, das es ermöglicht, die natürliche Antinomie zwischen den Prinzipien der Identität von Herrschenden und Beherrschten und der Repräsentation weiterzuentwickeln:

³⁹ Wolfgang Abendroth: *Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie in der Bundesrepublik*. Frankfurt 1965; vgl. ders., *Antagonistische Gesellschaft und politische Soziologie. Aufsätze zur politischen Soziologie* (Hg. Friedrich Fürstenberg; Heinz Maus). Neuwied; Berlin 1966

⁴⁰ Agnoli: *Thesen* (1968), aaO, S. 24 ff.; vgl. ders., *Transformation* (1967), aaO., 73 ff.

⁴¹ Lenin: *Staat und Revolution*, aaO., S. 355

“Die Vertretungskörperschaften bleiben, aber den Parlamentarismus als besonderes System, als Trennung der gesetzgebenden von der vollziehenden Tätigkeit, die Vorzugsstellung für Abgeordnete gibt es hier nicht, (...) die Parlamentarier müssen selbst arbeiten, selbst ihre Gesetze ausführen, selbst kontrollieren, was bei der Durchführung herauskommt, selbst unmittelbar vor ihren Wählern die Verantwortung tragen.”⁴²

Wilma Ruth Albrecht (*1947 in Ludwigshafen/Rhein) ist eine deutsche Sozial- und Sprachwissenschaftlerin mit den Arbeitsschwerpunkten Literatur-, Politik- und Architekturgeschichte des 19./20. Jahrhunderts. Seit 1972 als Sozialwissenschaftlerin, Stadt/Regionalplanerin und Lehrerin tätig, war sie 1989/99 als ehrenamtliche Stadtverordnete Fraktions- und Ausschussvorsitzende im Rat der Stadt Bad Münstereifel (NRW). Als Autorin publiziert/e Wilma Ruth Albrecht seit 2005 online-Beiträge im Münchener GRIN-Verlag für akademische Texte, z.B. Kritiken der deutschen Rechtsstaatsideologie und des Sozialstaatspostulats (<http://www.grin.com/profile/16255/wilma-ruth-albrecht>), und im Aachener Shaker-Verlag die Bände *Bildungsgeschichte/n* (2006, ISBN 3-8322-4897-8), *Harry Heine* (2007, ISBN 978-3-8322-6062-0) und *Nachkriegsgeschichte/n* (2008, ISBN 978-3-8322-6506-9). 2006 veröffentlichte sie ihren Erzählband *HeimatZeit* (VerKaaT, ISBN 3-9211384-08-7) und 2007 das „*Wiesenhausblatt – e-Blätter für Schöne Literatur*“ (<http://www.wiesenhausblatt.de>). Eine philosophisch begründete Psychokritik der Autorin erschien 2009 („*Psychologie ohne Logos*“; in: *TOPOS* 31; gekürzt auch in: *Aufklärung & Kritik*). Derzeit arbeitet Wilma Ruth Albrecht am zweiten Band ihrer Romantrilogie *EINFACH LEBEN. Roman des Kurzen Jahrhunderts*

e-Postadresse der Autorin
[dr.w.ruth.albrecht \[at\] gmx.net](mailto:dr.w.ruth.albrecht@gmx.net)

⁴² Lenin: aaO, S. 357