

DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND

Wie hat sich das parlamentarische Regierungssystem in der Krise geschlagen?

Marcus Höreth und Johannes Artz

Es mag zynisch klingen, doch Krisen wie die derzeitige Pandemie sind für die Politikwissenschaft ein guter Anlass, altbewährte Theorien und Konzepte zu überprüfen. Beim Nachdenken über die Demokratie im Ausnahmezustand kommt einem Winfried Steffani in den Sinn, der vor knapp 50 Jahren die drei Kriterien einer parlamentarischen Demokratie benannt hat, die diese erfüllen müsse, um für sich Legitimität beanspruchen zu können: Effizienz, Transparenz und Partizipation.

„Die Messlatte: Effizienz, Transparenz und Partizipation“

Mit dem ersten Kriterium, der Effizienz, spielt Steffani auf die Leistungsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems an; die Zeit, die Kosten und der Nutzen der Entscheidungsfindung müssen danach in möglichst optimaler Relation zueinander stehen. Transparenz stuft Steffani als besonders wichtig ein, weil nur sie die Nachvollziehbarkeit der politischen Entscheidungen gewährleisten. Schließlich muss auch das Kriterium der Partizipation erfüllt sein, worunter die Mitwirkung entlang der „Wirkungsstufen“ der teilnehmenden Beobachtung, Mitberatung und Mitentscheidung verstanden wird. Dieser Kriterienkatalog gilt nicht nur für die „Schönwetterdemokratie“, sondern beansprucht Gültigkeit auch in Krisenzeiten, die, als Abweichungen zum Normalzustand, mithin als Ausnahmezustände begriffen werden können. Doch wie wetterfest ist das parlamentarische Regierungssystem tatsächlich, wenn es derart herausgefordert wird wie derzeit durch die Pandemie?

„Deutscher Herbst: Effizienz auf Kosten von Transparenz und Rechtsstaatlichkeit“

Seit Steffanis Entwicklung seiner „Trias“ hat der deutsche Parlamentarismus bereits drei Ausnahmezustände durchlaufen, die das herkömmliche parlamentarische Regieren in Frage gestellt haben: Der Terrorismus durch die RAF zwang die Regierung unter Kanzler Helmut Schmidt 1977 bei sich überschlagenden Ereignissen im „Deutschen Herbst“ zu entschlossenem Handeln in kurzen Zeiträumen. Die wesentlichen Entscheidungen wurden im so genannten „Kleinen Krisenstab“ oder im „Großen Krisenstab“ getroffen. Der Bundestag blieb weitgehend außen vor und laut Wolfgang Kraushaar galt für die anwesenden Faktionsvorsitzenden ein „Geheimhaltungspostulat“, welches ihnen untersagte, Informationen an die Parteien und somit auch an den Bundestag weiterzuleiten. Als Konsequenz war es dem Parlament de facto nicht möglich, die Regierung zu kontrollieren.

Man kann der damaligen Regierung attestieren, ihre Entscheidungen unter diesen Bedingungen relativ effizient getroffen zu haben, doch ging dies auf Kosten der Transparenz und der Rechtsstaatlichkeit. So wurde eine Kontaktsperre für die Häftlinge angeordnet, bevor der Bundestag Tage später das Kontaktsperregesetz in Rekordzeit verabschiedete. Zudem wurden Gespräche zwischen Häftlingen und ihren Anwälten abgehört. Auch verschoben sich die Gewichte im parlamentarischen Regierungssystem damals vom Parlament sehr in Richtung des Bundeskanzlers, der als bewährter Krisenmanager die „Stunde der Exekutive“ für sich zu nutzen wusste. Die beiden anderen Kriterien Steffanis, Transparenz und Partizipation, gelangten unter diesen Bedingungen kaum

zur Geltung. Die Staatsräson verlangte der Regierung ab, weitgehend im Verborgenen zu handeln – und der Kreis der Mitwirkenden blieb klein.

„11. September: Das parlamentarische Regierungssystem zeigt sich robuster.“

Ewas robuster zeigte sich das parlamentarische Regierungssystem angesichts des internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001. Recht zügig beschloss der Bundestag seinerzeit das Terrorismusbekämpfungsgesetz. Der Nutzen wird von den Strafverfolgungsbehörden – gemessen an ihren Handlungsmöglichkeiten vor dem Gesetz – durchaus als hoch eingeschätzt. Und anders als 1977 gab es eine öffentliche Debatte über diese Maßnahmen; die Entscheidungen wurden also nicht losgelöst hinter verschlossenen Türen getroffen. Allerdings entstanden auch hier rechtsstaatliche Kosten durch Eingriffe in Grund- und Freiheitsrechte, die die Bilanz trüben. Hinsichtlich des dritten Kriteriums, der Partizipation, kann wiederum festgehalten werden, dass deren Grad kaum vom Normalzustand abwich, wenngleich das Pendel der parlamentarischen Demokratie etwas zu einseitig zugunsten der Sicherheitsinteressen ausschlug, während die Freiheitsinteressen hintanstellen mussten.

„Effizienz, Transparenz und Partizipation während der Pandemie – eine ernüchternde Bilanz“

Die Corona-Pandemie und ihre Bekämpfung stellen nicht nur den Verfassungsstaat mit seinen unveräußerlichen Grundrechten unter Stress, sondern sind zweifellos auch die größte Herausforderung des parlamentarischen Regierungssystems seit 1949. Wesentliche Entscheidungen zur Pandemiebekämpfung wurden nicht, wie von der Verfassung gefordert, vom Bundestag getroffen; das Parlament diente eher als ratifizierender „Abnickapparat“. Wichtigster Grund hierfür ist, dass die Bundesregierung während der Pandemie unter Kanzlerin Angela Merkel ganz auf das Zusammenwirken der Exekutiven in Bund und Ländern setzte, wie man das eher vom internationalen Parkett kennt. Noch schwerer wog, dass dieser Regierungszirkel, bestehend aus Bundeskanzlerin und Ministerpräsident_innen, mit Blick auf Zeit und Kosten wenig effizient agierte. Auf der Habenseite sind lediglich das Infektionsschutzgesetz und seine Änderungsgesetze zu verbuchen, die dafür sorgten,

dass die pandemiebekämpfenden Maßnahmen auf formal einwandfreier rechtlicher Grundlage erfolgten.

Legt man die Kriterien von Steffani an die Pandemiepolitik an, so ist mithin die Bilanz ernüchternd. Die Effizienz des Handelns war trotz der Exekutivdominanz gering. Von Transparenz konnte ebenfalls keine Rede sein, da die abstrakten und nicht nachvollziehbar gesetzten „Inzidenz“-Werte, auf denen die Grundrechtseinschränkungen fußen, kommunikativ schlecht vermittelt wurden und daher für die betroffenen Bürger_innen nicht nachvollziehbar waren. Schließlich wurde auch das Kriterium der Partizipation verletzt. Die Abgeordneten blieben mit Ausnahme der Änderungen des Infektionsschutzgesetzes und der Feststellung der epidemischen Lage nationaler Tragweite weitgehend außen vor. Gleichzeitig gestaltete sich die Interessenberücksichtigung des politischen Systems äußerst selektiv, weil Interessen jenseits der eigentlichen Pandemiebekämpfung kaum eine Rolle spielten. Meist kamen lediglich Virolog_innen und Epidemiolog_innen in den Genuss von teilnehmender Beobachtung, Mitberatung und Mitentscheidung von Regierungsdirektiven. Deliberative Prozesse der Güterabwägung, die durch eine breitere Einbeziehung von Meinungen und Interessen zu verhältnismäßigeren und gerechteren Entscheidungen hätten führen können, fanden nicht statt oder wurden von den Exekutiven ausgebremst.

„Ein „Notstandsgremium“ für die nächste Krise“

Die Lehren, die wir aus der Pandemie ziehen sollten, liegen klar auf der Hand. Im hoffentlich bald wieder erreichten Normalzustand muss verfassungsfest geregelt werden, wie und wer in der nächsten Krise nach welchen Regeln so entscheidet, dass die Demokratie keinen nachhaltigen Schaden erleidet. Ein solches „Notstandsgremium“ sollte neben Vertreter_innen der Regierung auch eine Auswahl von Bundestagsabgeordneten aller Parteien umfassen und verpflichtet sein, transparent über die Entscheidungsprozesse und Entscheidungen zu informieren. Nur so kann der Schmittsche Ausnahmezustand vermieden werden, der unweigerlich zu Autoritarismus führen müsste. Davon, immerhin, war die Bundesrepublik während ihrer drei Ausnahmezustände noch weit entfernt.

Juni 2021

*Marcus Höreth ist Professor für Politikwissenschaft,
Johannes Artz Wissenschaftlicher Mitarbeiter am
Fachbereich Sozialwissenschaften der TU
Kaiserslautern.*

DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND. WIE VERÄNDERT DIE CORONAKRISE RECHT, POLITIK UND GESELLSCHAFT?

Die Corona-Pandemie markiert die entscheidendste Krise der demokratischen Staaten und Gesellschaften seit dem Zweiten Weltkrieg. Von erheblichen Grundrechtseingriffen über die strapazierte Funktionsfähigkeit der politischen Institutionen bis hin zu immensen wirtschaftlichen und sozialen Folgeschäden stellt sie unser Gemeinwesen auf eine vorher nicht gekannte Probe. Gleichzeitig macht die Krise bestehende, längerfristige Herausforderungen des demokratischen Systems mit besonderer Deutlichkeit sichtbar. Daraus ergeben sich vielfältige demokratierelevante Fragen an die Wissenschaft, die wir in der neuen E-Papierreihe diskutieren wollen.

Alle bisher erschienen Beiträge sind [hier](#) abrufbar.

Kontakt: Alina Fuchs, Friedrich-Ebert-Stiftung, alina.fuchs@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.