

DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND

Verliert der Bundestag in der Krise an Bedeutung?

Frank Decker und Fedor Ruhose

Auch wenn der weitere Verlauf und die Dauer der Corona-Krise heute noch ungewiss bleiben, ist das Nachdenken über die Krisenbewältigung und die langfristigen Folgen der Pandemie in vollem Gange. Die Fragen betreffen dabei auch das politische System. Der Verdacht steht im Raum, dass autoritäre oder weniger freiheitlich verfasste Länder wie China und Südkorea besser in der Lage seien, solcher Katastrophen Herr zu werden, als die Demokratien des Westens. Diese können ihre demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien auch im Ausnahmezustand nicht einfach suspendieren, selbst wenn sie im Kampf gegen die Pandemie hart an deren Grenzen gehen müssen. Die These von der Überlegenheit der Autokratien relativiert sich aber, wenn man bedenkt, dass es gerade die fehlende Meinungs- und Pressefreiheit war, die zur raschen Ausbreitung des Virus an seinem Ursprungsort Wuhan beigetragen hat. Und ob die von der chinesischen Propaganda verkündete erfolgreiche Eindämmung der Seuche den Tatsachen wirklich entspricht, weiß ebenfalls niemand.

In Not- und Ausnahmezeiten schlägt die sprichwörtliche Stunde der Exekutive. Überall in Deutschland steht derzeit das entschlossene Handeln der Regierungen von Bund und Ländern gegen die schnelle Ausbreitung des neuartigen Coronavirus im Zentrum der Politik. Für das Parlament mit seiner entschleunigenden Wirkung durch Gesetzesberatung, dem Prinzip von Rede und Gegenrede und dem Dualismus von Regierung und Opposition scheint kein Platz. Doch stellt sich in einer Notsituation wie dieser, die unsere Gesellschaft seit dem Zweiten Weltkrieg noch nicht erlebt hat, die Frage, ob der demokratische Verfassungs- und Rechtsstaat die Einschränkungen verkraftet und welche Grenzen der Regierung gezogen werden müssen.

GEWALTENTEILUNG AUCH IM AUSNAHMEZUSTAND

Deren Handeln bedarf im demokratischen Rechtsstaat auch im „Ausnahmezustand“ der gesetzlichen Grundlage. Dem deutschen Recht ist dieser Begriff zwar fremd, es enthält aber explizite Regelungen für verschiedene Arten von Ausnahmesituationen – vom Verteidigungsfall (Artikel 115a des Grundgesetzes) über den sogenannten Inneren Notstand (Artikel 91) bis hin zum Infektions- und Katastrophenschutz, die mehr oder weniger starke Eingriffe in die Grundrechte zulassen. Das Grundgesetz kennt zugleich eine spezielle Notstandsverfassung, die aber nur für den Verteidigungsfall gilt. Sie sieht die Einrichtung eines aus Vertretern des Bundestages und Bundesrates gebildeten „Notparlaments“ vor, falls der Bundestag am Zusammentreten gehindert ist. Um das Prinzip der Gewaltenteilung und den Vorrang des Gesetzes zu wahren, die in Artikel 20 des Grundgesetzes festgeschrieben sind und sogar „Ewigkeitsrang“ haben, sollen die Befugnisse des Parlaments also nicht einfach auf die Exekutive übergehen. Die in der jüngst verabschiedeten Novelle des Infektionsschutzgesetzes aufgenommenen zusätzlichen Verordnungsbefugnisse des zuständigen Bundesgesundheitsministers kommen in weiten Teilen einer solchen „Ermächtigung“ der Exekutive gleich, die verfassungsgerichtlich kaum Bestand haben dürfte.

Um das Problem zu vermeiden, böte es sich an, die Einrichtung eines Notparlamentes auch für den Fall einer Pandemie oder anderer Naturkatastrophen zu regeln. Entsprechende Bestimmungen sehen auf der Länderebene bisher nur die Verfassungen Baden-Württembergs und Sachsens vor. Bundestagspräsident Schäuble hat

jetzt für den Bund eine gleichlautende Verfassungsänderung angeregt, wofür sich bisher jedoch noch keine Mehrheit abzeichnet. Tatsächlich stellt sich die Frage, ob die Analogie zum Verteidigungsfall wirklich zutrifft. Der Bundestag ist in seiner Arbeitsfähigkeit durch das physische Abstandsgebot zwar eingeschränkt, aber nicht bedroht. Wieviel Flexibilität im Rahmen der parlamentarischen Selbstorganisation möglich ist, haben die Abgeordneten in den letzten Tagen und Wochen eindrucksvoll bewiesen. Von der Verkürzung des Sitzungspensums über die Änderung von Beschlussregeln und Abstimmungstechniken bis hin zur Umstellung auf digitale Formate der Beratung und Besprechung wurden alle Register gezogen, damit das Parlament weiter funktioniert.

„Wie viel Flexibilität im Rahmen der parlamentarischen Selbstorganisation möglich ist, haben die Abgeordneten in den letzten Tagen und Wochen eindrucksvoll bewiesen.“

NÄHE ZUR ÖFFENTLICHKEIT – TROTZ PHYSISCHER DISTANZ

Die Funktionsfähigkeit des Bundestages ist nicht nur mit Blick auf die Gewaltenteilung wichtig. Sie bleibt auch deshalb unabdingbar, weil der Öffentlichkeit, die das Parlament durch seine Debatten im Plenum herstellt, in der jetzigen Situation noch größere Bedeutung zukommt als in Normalzeiten. Während die traditionellen Medien ihren Aufgaben trotz eingeschränkter Arbeitsmöglichkeiten der Journalisten weiter gerecht werden und in der Krise gegenüber der Netzöffentlichkeit an Terrain sogar zurückgewinnen, liegen große Teile der vorgelagerten politischen Willensbildung brach. Parteitage können vorerst nicht stattfinden, Wahlen müssen verschoben oder bereits begonnene Wahlkämpfe ausgesetzt werden.

Die Parlamente müssen in dieser Situation einspringen. Auch wenn in der Krise der Rat der wissenschaftlichen Expert_innen maßgebliche Bedeutung gewinnt, kann er den verantwortlichen Politiker_innen die Last der Entscheidung nicht abnehmen. Weil diese Entscheidungen schwierige Abwägungen verlangen, lassen sie stets Raum für Alternativen. Deshalb müssen die Kriterien, nach denen die Abwägungen erfolgen, öffentlich sichtbar gemacht und streitig diskutiert werden. Die für die parlamentarische Demokratie konstitutive Kontrollfunktion der Opposition behält auch in der Ausnahmesituation ihren Platz.

Die Krise bietet dabei zugleich die Chance, neue Formen der Beratung und Kommunikation auszuprobieren. Dies gilt vor allem für die Ausschüsse, wo das Prinzip der „Regelöffentlichkeit“ bis heute nicht verwirklicht ist, obwohl dort, wie es die Abgeordneten selbst immer gerne betonen, die „eigentliche“ Arbeit des Bundestages stattfindet. Was spräche dagegen, die Ausschusssitzungen im Fernsehen oder online live zu übertragen? Und böten die digitalen Techniken nicht generell (und nicht nur temporär, wie jetzt vorgesehen) die Chance, dass die Abgeordneten auch aus der Ferne – etwa aus ihren Wahlkreisen – an den Sitzungen teilnehmen? Um Neuerungen wie diese auch in der Zeit nach der Krise unkompliziert zu erproben, wäre die Aufnahme einer Experimentierklausel in die Geschäftsordnung des Bundestages sinnvoll. Bei den oben erwähnten pragmatischen Lösungen zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit des Bundestages muss dagegen klar sein, dass sie nur befristet gelten und nach dem Ende der Ausnahmesituation wieder aufzuheben sind.

Prof. Dr. Frank Decker lehrt Politische Wissenschaft an der Universität Bonn.

Fedor Ruhose ist Geschäftsführer der SPD-Fraktion im Landtag von Rheinland-Pfalz.

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. Daraus ergeben sich vielfältige demokratierelevante Fragen an die Wissenschaft, die wir in der neuen E-Papierreihe diskutieren wollen.

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