

ESSAY

Die rasenden Politiker

Vom absehbaren Ende der parlamentarischen Demokratie

Von Herfried Münkler

Das Ende der parlamentarischen Demokratie ist schon einige Male verkündet worden – und dann ist die Totgesagte aus den tiefen Krisen, in die sie geraten war, gestärkt hervorgegangen. Wer davon spricht, wir seien in die Spätphase des Parlamentarismus eingetreten, sollte also gute Argumente haben. Dieses Mal ist freilich nicht vom abrupten Ende einer Epoche oder dem Zerfall einer politischen Ordnung die Rede, sondern von deren allmählicher Erosion. Obendrein ist – im Unterschied zu den Ankündigungen der Weimarer Zeit – keine alternative Ordnung in Sicht, die als Nachfolgemodell vorgestellt werden könnte.

Ausdrücklich ist damit nicht gesagt, dass nun die Ära der Demokratie zu Ende ginge; es ist vielmehr eine bestimmte Form der demokratischen Ordnung, deren Potential erschöpft ist. Aber diese Form hat auf ebenso elegante wie effektive Weise Deliberation und Dezision, öffentliche Beratung und abschließende Entscheidung, miteinander verbunden. Die parlamentarische Demokratie hat sich als ein überaus gelungenes Arrangement zur Qualitätsverbesserung politischer Entscheidungen erwiesen. Durch wiederholte öffentliche Beratung sind Beschlüsse, die sonst aus Augenblicksstimmungen heraus gefällt würden, vermieden worden, während Ausführung und Kontrolle der Beschlüsse und Gesetze voneinander getrennt sind.

Die im 18. Jahrhundert in England und den USA erfundene parlamentarische Demokratie sollte die Fehler vermeiden, an denen die antike Demokratie zugrunde gegangen war: die unmittelbare Entscheidungsgewalt des Volkes in Gestalt der Volksversammlung, den verhängnisvollen Einfluss begabter Agitatoren auf das Volk und nicht zuletzt die Stimmungsschwankungen, denen direktdemokratische Entscheidungen unterliegen. Vor allem in den USA, wo sich die Anhänger einer Regierung für das Volk und durch das Volk mit den Fehlern der Antike sehr genau beschäftigt hatten, suchte man nach institutionellen Arrangements zur Vermeidung dieser Fehler. So entstand die parlamentarische Demokratie in unterschiedlichen Varianten: hier mit einem direkt gewählten Präsidenten, dort mit einem von der Parlamentsmehrheit abhängigen Kabinett, immer aber mit einem Parlament im Zentrum, dem das Gesetzgebungs- sowie das Steuer- und Haushaltsrecht oblag.

Aber die parlamentarische Demokratie ist an Voraussetzungen gebunden, die alles andere als selbstverständlich sind. Die erste dieser Voraussetzungen ist die Möglichkeit zur Entschleunigung von Entscheidungsprozessen, also die Fähigkeit der politischen Institutionen, die Entscheidungsprozesse ihrer eigenen Rhythmik gemäß zu gestalten beziehungsweise externe Temporalitäten der parlamentarischen Eigenrhythmik zu unterwerfen. Das war die Voraussetzung dafür, dass das Parlament von der Exekutive nicht überspielt werden konnte. Die seltenen Fälle, in denen sich die Eigenrhythmik des Parlaments nicht durchsetzen ließ, wurden als extrakonstitutionelle Ausnahmen eingehengt, so dass sie nicht überhandnahmen oder gar zur Regel wurden.

Die zweite Voraussetzung dieser Form der Demokratie ist, dass die zur Entscheidung anstehenden Probleme zu alternativen Antworten zugespitzt werden, so dass sich das Volk bei der Wahl zwischen mindestens zwei Möglichkeiten entscheiden kann. Die parlamentarische Demokratie ist somit ein System



Reichstagsgebäude in Berlin

zur Vermeidung von Alternativlosigkeit und weist dem nicht unmittelbar beteiligten Volk doch noch die entscheidende Rolle im Politikprozess zu. Die wiederholte Konstatierung von Alternativlosigkeit bedeutet also, dass sich die parlamentarische Demokratie in einer gefährlichen Krise befindet, für die im Übrigen weniger die Regierung als die Opposition verantwortlich zeichnet. Das Versagen der Opposition bei der Formulierung alternativer Antworten läuft auf die Entmachtung des Volkes als Entscheider des Politikprozesses hinaus. Man hat die Opposition auch als „Reserveregierung“ oder „Regierung im Wartestand“ bezeichnet. Das ist zu wenig: Sie muss der Träger eines alternativen Programms bei der Bearbeitung der großen Herausforderungen sein. Die Zukunft der parlamentarischen Demokratie hängt an der Fähigkeit der Opposition, eine Alternative zur Regierungspolitik zu entwickeln.

Die dritte Voraussetzung besteht darin, dass die Wahlbevölkerung diese Alternativen begreifen und beurteilen kann. Das ist in jüngster Zeit unter dem Einfluss von PR-Agenturen als ein bloßes Vermittlungsproblem dargestellt worden. Das ist es wohl auch, aber vor allem wird hier ein gewisses Niveau an Bildung und politischen Kenntnissen bei den Wählenden vorausgesetzt. Der Bürger muss wissen, worum es geht, welche Folgen mit den zur Debatte stehenden Alternativen verbunden sind und wie sich seine Interessen in der jeweils präferierten Politik wiederfinden. Mit der Qualitätsverbesserung politischer Entscheidungen durch entschleunigte Beratung im Parlament korrespondiert die individualisierte Entscheidung der Wähler in der Wahlkabine, wo jeder Bürger allein auf seine eigene Urteilskraft angewiesen ist, die ihm sagt, was richtig und in seinem Interesse ist. Ohne ein gewisses Bildungsniveau der Bevölkerung ist eine parlamentarische Demokratie nicht möglich.

Diese drei Bedingungen müssen erfüllt sein, soll die parlamentarische Demokratie funktionieren. Das war in der Vergangenheit mitunter nicht der Fall, prompt geriet diese Form politischer Ordnung in Schwierigkeiten. Aber nach einiger Zeit stellten sich die Konstellationen wieder her – oder wurden von außen wiederhergestellt –, und der parlamentarisch-demokratische Politikprozess kam wieder in Schwung. Warum also soll die gegenwärtige Krise der Anfang vom Ende der parlamentarischen Demokratie sein? Ist es womöglich doch bloß ein weiterer Problemkorridor, auf dessen Durchschreiten eine neue Blüte der ebenso bewährten wie robusten Ordnung folgt?



HC PLAMBECK

Dagegen spricht, dass es derzeit nicht mehr gelingt, die Temporalität wirtschaftlicher Prozesse und die Eigenrhythmik des politischen Systems zu synchronisieren: Börsen und Banken bestimmen das Tempo der Entscheidungen, und die Parlamente humpeln hinterher. Dabei sind es keineswegs nur die Folgen der Globalisierung, sondern auch die Beschleunigungseffekte der modernen Kommunikations- und Informationstechnologie, in deren Folge die Politik derart unter Zeitdruck geraten ist, dass die Regierung das Parlament permanent vor vollendete Tatsachen stellt. Das Parlament nickt nur noch ab, was von der Exekutive unter dem Druck der Börsen und Rating-Agenturen verkündet worden ist.

Europäische Union und Euro, die eigentlich als suprastaatliche Bollwerke gegen verselbständigte Märkte hätten dienen sollen, zeitigen die entgegengesetzten Effekte: Sie wirken mit an der Marginalisierung der nationalen Parlamente, insofern denen gegenüber nun auch noch die Brüsseler Vereinbarungen der Regierungschefs ins Feld geführt werden: Wer an diesen Beschlüssen rüttelt, ruft bloß die Finanzspekulant auf den Plan. Statt den Zeitdruck zu vermindern, haben EU und Euro ihn weiter erhöht.

Darauf sind zwei Reaktionen möglich: die Entschleunigung der Entscheidungsprozesse oder eine Beschleunigung der Kontroll- und Mitwirkungsvorgänge, bis die Demokratie beim Entscheidungstempo mit Banken und Börsen mithalten kann. Die erste Linie vertritt das Bundesverfassungsgericht, das selbst ein Element der Entschleunigung ist. Die Regierung soll wieder der Beratungs- und Entscheidungsrythmik des Parlaments unterworfen werden. Auf die Beschleunigungsdynamik der Herausforderungen aber hat das Gericht keinen Einfluss. Es hängt

an den Vorstellungen des klassischen Territorialstaats, dessen Grenzen immer auch Kontrollposten seines politischen Zeitregimes waren. Im Verlauf der Globalisierung sind diese Posten jedoch geräumt worden. Hier steht keiner mehr, der die Rhythmen der globalen Wirtschaft auf die des nationalen politischen Systems transformieren würde.

Das entgegengesetzte Reaktionsmodell wird von der Piratenpartei vertreten: Beschleunigung der Politik, bis sie das gleiche Tempo hat wie die Wirtschaft. Das ist in parlamentarischen Formen freilich unmöglich, läuft es doch auf eine Entkopplung von Deliberation und Dezsision hinaus. Die Stimmbürger sind online und stimmen permanent ab: Liquid Democracy. Zeit für Nachdenken, Beratschlagen und das Einholen weiterer Informationen bleibt nicht. Unausgesetzt muss entschieden und die „Gefällt mir“- oder „Gefällt mir nicht“-Taste gedrückt werden. Der Bürger kann dadurch so schnell werden wie der Börsenmakler. Aber er bewegt sich zwangsläufig auf niedrigerem Kompetenzniveau. Obendrein spaltet sich die Bürgerschaft in die, die permanent abstimmen, und jene, die das nur gelegentlich tun. Wer die Beschleunigung des Politikprozesses will, muss die Idee einer politischen Gleichheit der Bürger aufgeben.

Zuletzt hat kaum etwas die Funktionsweise der parlamentarischen Demokraten mehr beschädigt als die ständige Verkündung der Alternativlosigkeit von Entscheidungen. Solches mag sachlich richtig sein – der demokratische Prozess aber ist nun einmal auf der Formulierung von Alternativen begründet. Wo dies unmöglich ist, wird die Demokratie zur Fassade. Offenbar sind die Problemlagen inzwischen so kompliziert, dass Komplexitätsreduktionen zur Entwicklung politischer Alternativen nicht mehr möglich sind. Die Opposition traut sich jedenfalls keinen klaren Gegenentwurf zu, sondern verliert sich in Mäkeln und Meckern. Die Folge dessen ist eine um sich greifende Politikverdrossenheit. Inzwischen verzichtet ein Großteil der Bürgerschaft auf die Minimalpartizipation des Wahlakts.

Gleichzeitig bezweifeln immer größere Teile der Bevölkerung, dass bereits gefällte politische Entscheidungen sachgerecht und vernünftig sind. Flughafenerweiterungen und Bahnhofsneubauten, Trassenführungen und Industrieansiedlungen sehen sich, nachdem sie längst im Parlament beschlossen und in die Bauphase eingetreten sind, mit massivem Widerstand konfrontiert. Die Häufung der Bürgerproteste, ihre Dauer und Intensität sind Indikatoren für ein schwindendes Vertrauen in die Vernünftigkeit von Parlamentsentscheidungen. Stattdessen werden mehr Volksbefragungen, Referenden und Mediationen gefordert. Die Folge wäre eine weitere Entschleunigung der Politikprozesse; die Deliberation wird zum Dauerzustand, wenn konsensfähige Dezsision nicht mehr möglich ist.

Die parlamentarische Demokratie wird freilich nicht schlagartig verschwinden. Es ist keine überzeugende Alternative in Sicht, und die ins Spiel gebrachten Neuentwürfe blockieren sich wechselseitig. Also werden weiterhin Anbauten errichtet, bei denen Elemente direkter Demokratie zur Stützung der parlamentarischen Struktur dienen sollen. Gleichzeitig wird der Vorrang der Regierung gegenüber dem Parlament zum Regelfall, während die Partizipationsbereitschaft der Bürger weiter schwindet. An ihre Stelle treten Nichtregierungsorganisationen, die allgemeine Werte und Normen bewirtschaften und dies mit spektakulären Bildern sichtbar machen. Der Mausclick bei der Dauerabstimmung im Internet und die Spendenbescheinigung treten an die Stelle dessen, was früher Wahlakt und politisches Engagement waren. Einige werden dies als Demokratisierung bezeichnen. Aber was wir beobachten, ist das allmähliche Ende der parlamentarischen Demokratie.

Münkler, 60, ist Professor für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität in Berlin.

ENDE