

## REZENSIONEN

### Fragwürdige Absicht und völliges Fehlverständnis: ein vergeudetetes Jahr im Plenum des Bundestages

*Willemsen, Roger: Das Hohe Haus. Ein Jahr im Parlament, Verlag S. Fischer, Frankfurt am Main 2014, 397 Seiten, € 19,99.*

Die Lektüre dieses Buches beginnt man am besten bei der „Nachbemerkung“ (S. 395). Dort erläutert der Autor die Motive, Methoden und Vorverständnisse, mit denen er sein Projekt der Beobachtung von 45 Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages im Jahre 2013 begonnen hat. *Willemsen* teilt dort auch mit, dass er „Vorurteile zu korrigieren gelernt“ habe, die die Reichweite der im Bundestag behandelten Themen, die Arbeitsbelastung und den Sachverstand der Parlamentarier betroffen hätten. Die Korrektur wird auch gelegentlich sichtbar in den Schilderungen der Tage, die er auf der Besuchergalerie verbracht hat. So löblich es ist, Vorurteile bei sich zu erkennen, so wenig hat dies jedoch seine Bewertung von Parlament und Politik insgesamt beeinflusst. Es geht *Willemsen* nicht um Kompetenz, Leistung oder gar Erfolg des Parlamentarismus in Deutschland, sondern um politische Darstellung, Stil, Rhetorik und Gruppendynamik der Plenardebatten, in denen er Indizien für Unvermögen, Niedergang und Krise der parlamentarischen Demokratie findet.

Seine Wertungen sind nicht von „Vorurteilen“ geprägt, sondern von etwas anderem: einem völligen Fehlverständnis der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und der gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen der Bundestag zu arbeiten hat. Dieses Fehlverständnis teilt *Willemsen* mit einer Vielzahl, vielleicht der Mehrzahl der Deutschen. Wie sie weicht er der Anforderung aus, die Prämissen zu überprüfen, auf denen die Bewertungen beruhen. Er legt stattdessen, anscheinend ganz unbewusst und unreflektiert, ein normatives Bild des Parlamentarismus zugrunde, das – von woher es auch immer kommt – jedenfalls nicht aus den Vorgaben des Grundgesetzes stammt. Es ist wohl das alte Ölgemälde von den Volksvertretern, wie sie einander in achtungsvollem Dialog von der Triftigkeit ihrer Argumente überzeugen und in öffentlicher Deliberation des Pro und Contra die Entscheidungen gewinnen, fernab von irgendwelchen Interessen, geleitet von ihrem „Gewissen“ und ganz dem „Gemeinwohl“ hingegeben. In diesem schönen Bild aus dem 19. Jahrhundert, das allerdings zu keiner Zeit und nirgendwo Realität gewesen ist, kontrolliert „das“ Parlament eine Regierung, die es nicht selbst installiert hat – wie es nunmehr seit 65 Jahren in Artikel 65 des Grundgesetzes vorgeschrieben ist – und die es nicht durch eine andere ersetzen konnte (wie heutzutage durch konstruktives Misstrauensvotum, Artikel 68 GG).

Nur auf dem Hintergrund einer überholten Vorstellung vom Verhältnis des Parlaments zur Regierung ist es möglich, in den Plenardebatten des Bundestages eine darin und dadurch erst zu formende Entscheidungsfindung zu vermissen, einen „Fraktionszwang“ zu beanstanden und nach einer Kritik der Regierungspolitik durch Abgeordnete der Regierungsfractionen zu verlangen (oder sie, wenn sie ausnahmsweise vorgetragen wird, als das eigentlich Wünschenswerte zu feiern). Das parlamentarische Regierungssystem nach dem Grundgesetz heißt deshalb parlamentarisch, weil die Regierung aus dem Parlament hervorgeht, und zwar programmatisch und personell, und nicht von oben oder außen

kommt (wie in der konstitutionellen Monarchie oder im Präsidialsystem). Der Bundestag ist von Verfassungen wegen gespalten in die (Parlaments-)Mehrheit, die die Regierung ins Amt gebracht hat und dort unterstützt, weil es „ihre“ Regierung ist, und in die Opposition, deren Fraktionen diese Regierung nicht gewählt haben und sie nicht unterstützen. Die Regierung hat „Fleisch vom Fleische des Parlaments“ zu sein, wie es schon *Gustav Radbruch* in der Auseinandersetzung mit der Weimarer Verfassung gefordert hat. Folglich ist auch die parlamentarische Kontrolle gespalten: in die mitsteuernde und korrigierende der Parlamentsmehrheit, systemlogisch meist außerhalb von Plenardebatten, die zum gemeinsamen Erfolg beitragen will, und in die kontroverse öffentliche der Opposition, gerade auch in Plenardebatten, mit der die je aktuelle Regierung delegitimiert und nach Möglichkeit abgelöst werden soll.

Hätte *Willemsen* diese fundamentale verfassungsrechtliche Spielregel reflektiert, wäre er auf wesentliche Gründe gestoßen, mit denen die von ihm beanstandeten Verhaltensweisen zumindest besser nachvollziehbar geworden wären, als es ihm möglich war. Unter anderem hätte er dann in Rechnung stellen können, dass die von ihm beobachteten Plenardebatten nur einen kleinen Teil der Arbeit im Bundestag ausmachen (Zahl und Zeitbedarf der Ausschuss- und Gremiensitzungen übersteigen die des Plenums um das Zehnfache). Dadurch wäre klar geworden, dass und warum die Plenardebatten nicht zu dem Zweck geführt werden können, hier und jetzt die Entscheidungen herbeizudiskutieren, sondern die bereits gefundenen Entscheidungen öffentlich begründen beziehungsweise kritisieren sollen. Annehmbare und anwendbare Gesetze können natürlich nicht in einer jeweils ein- oder zwei-stündigen Debatte erfunden werden – man müsste sich geradezu bekreuzigen, wenn es so gemacht würde –, sondern benötigen hunderte, manchmal tausende Stunden fachlicher und politischer Vorbereitung in Fraktionen, Ausschüssen, Anhörungen, Begutachtungen und anderes mehr. Der vereinfachenden Zusammenfassung der meist komplexen Probleme und Gesichtspunkte in der abschließenden Plenardebatte sind viele Verkürzungen und Zuspitzungen geschuldet, die der Autor stattdessen argumentativer Unfähigkeit, menschlichen Schwächen, moralischen Defiziten und dergleichen zuschreibt (zum Beispiel S. 67: „heuchlerische Argumente“, S. 92: „schamlos“, S. 134: „kein Argument zu schlicht, keine Fälschung zu dreist“, S. 195: „Der Redner röchelt seine Vokale“, S. 285: „Der nächste Redner ..., ein rotgesichtiger Klotz mit geschwellenem Kopf“; und so weiter).

Wo der Autor erkennt oder ahnt, dass die parlamentarischen Arbeits- und Lebensbedingungen auch von anderen Faktoren als persönlichen Unzulänglichkeiten und situativen Stimmungen geprägt sind, lässt er das nicht an sich heran und zieht keine Konsequenzen für seine Darstellung. So stellt er etwa auf S. 23 zu Recht fest, dass die vom Bürger auf die „Faulheit“ der Abgeordneten zurückgeführten „leeren Reihen“ im Parlament (wie immer ist mit „Parlament“ die Plenarsitzung des Bundestages gemeint) in Wahrheit mit der notwendigen Arbeitsteilung, anderweitigen mandatsbedingten Aufgaben und Verpflichtungen „oft bis an die Grenze der Belastbarkeit“ zusammenhängen – um jedoch auf S. 71 zu dekretieren: „Und so kränkt ein leeres Plenum die Idee des Parlaments ...“. Eben diese Idee ist es, die *Willemsen* anscheinend – oder scheinbar? – umtreibt, doch gerade über sie gibt er nicht Rechenschaft, sondern setzt sie diffus voraus. Auf S. 117 wird ein wenig fassbarer, was eigentlich gemeint zu sein scheint, und das ist nichts Erfreuliches: Hier taucht „das Ideal“ der parlamentarischen Willensbildung auf, nämlich wenn alle Fraktionen einig sind über die Regelung eines Sachverhalts (hier radioaktive Abfälle). Es ist leider wahr, dass auch Abgeordnete und Fraktionen zu dem nachgerade parlamentswidrigen Fehlverständnis beitragen,

es seien „fraktionsübergreifende“ Vorhaben und Debatten irgendwie edler als kontroverse, etwa indem sie solche als „Sternstunden“ des Bundestages feiern oder erklären, diesmal sei „der Fraktionszwang aufgehoben“. Aber muss dem nicht entgegengetreten werden, statt es zu bekräftigen? Ist es nicht die parlamentarische Kontroverse, das sogenannte „Parteiengenzänk“, das eine pluralistische Gesellschaft einigermaßen abzubilden und den Wählern Anhaltspunkte für die je eigene Meinungsbildung zu liefern vermag?

Das Buch scheint letztlich nicht in der Absicht der Aufklärung verfasst zu sein, sondern soll offenbar die Distanz zur parlamentarisch-politischen Wirklichkeit vertiefen. Der Verfasser weiß überall viel besser als die Akteure im Bundestag, was in der Sache richtig ist, was die „Interessen ... des Volkes“ (S. 31) sind und was der angemessene Debattenstil wäre. Er begegnet seinem Gegenstand durchweg und von Anfang an mit der Attitüde des Befremdens. Dem entspricht der Einstieg (S. 5) und der Ausstieg (S. 391): Es geht jedes Mal um „sie und ich“, nämlich die Kanzlerin, Frau *Merkel*, und der Autor, Herr *Willemsen*. Sie stehen sich auf Augenhöhe gegenüber, getrennt durch die Glasscheibe des Fernsehgeräts, während ihrer Neujahrsansprachen 2012 und 2013. Nichts hat sich geändert nach dem „Jahr im Parlament“: Ihr Reden bleibt ihm unverständlich, ohne Funktion, betrifft ihn nicht, „doch man kann nicht widersprechen“ (S. 7). So wird der Leser von vornherein darauf eingestimmt, dass *Willemsens* Beurteilung des Regierungs- und Redestils der Kanzlerin durch seine Eindrücke auf der Bundestagstribüne am Ende bestätigt werden wird – und tatsächlich, so kommt es auch. Wer sich fragt, weshalb der Autor als Einstieg in ein Jahr des Parlaments sich gerade die Regierungschefin als virtuelles Gegenüber gewählt hat, wird entweder vermuten: Darunter tut er es nicht; oder aber: Er findet Regieren eben doch wichtiger und maßgeblicher als Parlieren (vgl. dazu S. 58, wo das Reden sich „vor das Handeln schiebt und es regelrecht unmöglich macht“). Was Neujahrsansprachen und Parlamentsdebatten letztlich zusammenhält, ist die übereinstimmende Bewertung: Es ist immer das Gleiche, das Rituelle, das Uneigentliche und Ungenügende.

Auf dem Klappentext des Buches wird *Dieter Hildebrandt* zitiert: „Warum ist noch niemand auf diese Idee gekommen?“ (nämlich das Plenargeschehen von der Besuchergalerie aus zu beobachten und zu bewerten). Zur Antwort mag ein Diktum von *Max Weber* beitragen: „Der Einfall ersetzt nicht die Arbeit.“

Wolfgang Zeh

## Pro und contra Parlamentsmacht: viele Fallstricke für empirische Analysen

*Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Macht und Ohnmacht der Parlamente, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013, 249 Seiten, € 34,-.*

Der alten Frage von Macht und Ohnmacht von Parlamenten widmet sich der Sammelband, der zwölf Beiträge vom 10. Passauer Parlamentarismussymposium aus dem Jahre 2011 zusammenträgt. Die meisten Texte behandeln mehr oder weniger prominent den Bundestag, fünf sind einzelnen Länderstudien vorbehalten.

Dass die Machtfrage nur sehr diffizil zu beurteilen ist, wird bei der Lektüre schnell klar. Macht stellt eine grobe Kategorie dar, und Analysen von Einzelaspekten können zu vor-schnellen und häufig dem eigentlichen Gegenstand nicht gerecht werdenden Etikettierun-