

# Gefährliche Ohnmacht

**Kurt Biedenkopf** erkennt die Ursache des „Systems M“ in einer zunehmenden Kontrollschwäche des Parlaments.

Angela Merkel hat, so scheint es, mit ihrer Art, Deutschland zu regieren, eine Systemdebatte ausgelöst. Vielen erscheint ihre politische Position zu stark. Sie befürchten eine Überdehnung der Macht der Regierung und eine Schwächung des Bundestags. Andere sehen das Problem in der Person der Bundeskanzlerin selbst: Machtbesessen soll sie sein, abgehoben, unzureichend dialogfähig, um nur einige Vorwürfe zu benennen. Die Vorwürfe klingen ebenso hart wie hilflos. Denn die Kanzlerin hat derzeit keinen ernsthaften Konkurrenten. In den Augen der Bevölkerung erscheint sie auf eine für sie erfreuliche Weise „alternativlos“.

Ihre starke politische Position in Deutschland und Europa verdankt Angela Merkel zum einen der Stärke des Landes, das sie - im Vergleich zu anderen EU-Ländern - erfolgreich regiert. Zum anderen ihrer Kompetenz, ihrer Auffassungsgabe, ihrer ungewöhnlichen politischen Begabung und ihrer Fähigkeit, sich in einem tiefgreifenden europäischen Konflikt zu behaupten, für dessen Ursachen sie nicht verantwortlich ist. In Europa ist sie trotz ihrer Ablehnung leichter Wege aus der Krise angesehen. Ihr Wort hat Gewicht. Für viele in der Welt spricht sie für Europa, nicht die Bürokratie im Turmbau zu Brüssel.

Worin also besteht das Problem? Ist es trotz allem nur die Kanzlerin? Oder lassen sich andere, strukturelle oder systemrelevante Gründe ausmachen, die in den Institutionen unserer „Governance“ angesiedelt sind und deren Behandlung uns zum Kern der Frage führen kann?

Ein Grund könnte sein, dass die Kanzlerin ihre starke politische Position auch dem Verhalten des Bundestags verdankt. Denn das Parlament hat sie in den zurückliegenden Jahren zu ihrem kritisierten Regierungsstil auch ermutigt. Wir sollten die Systemfrage deshalb um das Verhältnis der beiden Gewalten, Legislative und Exekutive, erweitern und dabei die Rolle der politischen Parteien einbeziehen.

Dabei geht es weniger um politische Inhalte als um die Strukturen der politischen Entscheidungsprozesse, vorrangig um die Gewaltenteilung als tragendes Ordnungsprinzip des Rechtsstaats. Wie bewältigen Bundestag und Regierung ihre Aufgaben im Rahmen dieses Systems?

Wie wirkt sich ihr konkretes politisches Handeln auf ihre gegenseitige Begrenzung und Zusammenarbeit im System der Gewaltenteilung aus? Denn um Begrenzung und Zusammenarbeit geht es auch im Zusammenwirken der drei Gewalten, hier vor allem des Parlaments und der Regierung.

In der Praxis kann der Grundsatz der Gewaltenteilung seine wohltuende, die Ausübung der Staatsmacht beschränkende Wirkung allerdings nur entfalten, wenn Legislative und Exekutive ihrer jeweiligen Rolle gerecht werden. Sie müssen - unbeschadet ihrer notwendigen Zusammenarbeit - bereit sein, sich gegenseitig in Schach zu halten.

Die Kritiker des „Systems M“ blenden diesen Zusammenhang aus. Sie erwecken den Eindruck, die Kanzlerin sei verpflichtet,



sich selbst zu begrenzen, wenn dem Parlament die Begrenzung der Exekutive nicht ausreichend gelingt. Mit dem Ordnungsprinzip der Machtbegrenzung durch Gewaltentrennung wäre es jedoch unvermeidbar, sich auf die Selbstbegrenzung der Exekutive zu verlassen. Im Gegenteil. Man würde damit das Machtgleichgewicht zwischen Parlament und Regierung zur Disposition der Exekutive stellen.

Begrenzungs- und Kontrollschwächen des Bundestags gegenüber der Exekutive sind im rechtlichen Sinne nicht verfassungswidrig. Aus der Sicht einer gelebten Verfassung sind sie gleichwohl gefährlich. Sie beeinträchtigen das vom Ordnungsprinzip der Gewaltentrennung vorausgesetzte dynamische Gleichgewicht zwischen den Gewalten. Verfestigt sich das

Ungleichgewicht zulasten des Parlaments, verändert sich die Verfassungswirklichkeit.

Tatsächlich hat sich das Gleichgewicht zwischen Parlament und Regierung in den letzten Jahrzehnten zunehmend zulasten der Legislative und zugunsten der Exekutive verändert. Die politische Stellung der Kanzlerin und ihrer Regierung wird damit gestärkt, wie dies bereits unter Kohls und Schröders Kanzlerschaften der Fall war. Dazu drei Beispiele:

Anlässlich der Ratifikation des Maastricht-Vertrags 1992 hatte der Bundestag der Bevölkerung versprochen, vor seiner endgültigen Zustimmung zur Einführung des Euros die Erfüllung der Kriterien durch die potenziellen Mitglieder der Euro-Zone eigenständig zu prüfen. Politische Opportuni-

tät wollte er nicht zulassen. Unter dem Druck des Bundeskanzlers und der 1998 herrschenden europäischen Situation verzichtete das Parlament auf die Einlösung des Versprechens und übernahm die Bewertung der Regierung. Hätte der Bundestag anders gehandelt, wäre es nicht sofort zur „großen Währungsunion“ gekommen. Mit der Unterstützung des Parlaments hätte Kohl auf der Einhaltung der Kriterien und der von ihm geforderten „Wirtschaftsregierung“ bestehen können.

Deutschland und Europa wären viele der heutigen Probleme erspart geblieben.

Ähnliches gilt für die Rolle des Bundestages in der Euro-Krise. Eine stärker begrenzende Haltung des Parlaments und politisch relevante Versuche, Alternativen zu entwickeln, hätten auch hier für die Regierung hilfreich sein können. So beschränkt sich das Zusammenspiel - unter Anleitung des Bundesverfassungsgerichts - im Wesentlichen auf die Wahrung der deutschen Kernsouveränität bei der Gestaltung der neuen Institutionen der Währungsunion.

Zur Energiewende kann man unterschiedliche Positionen beziehen. Unstreitig war sie ein Akt der Exekutive. 90 Tage nach der Katastrophe in Fukushima wurde sie von der Kanzlerin mit einer so eindringlichen wie aus ihrer Sicht alternativlosen Begründung eingeleitet. 20 Tage später beschloss der Bundestag die Beendigung der Nutzung der Kernenergie und die Beschleunigung der Energiewende.

In dieser kurzen Frist war es offensichtlich unmöglich, sich auf die Folgen der Ent-

scheidung vorzubereiten. Tatsächlich unternahm das Parlament keinen ernsthaften Versuch, auf mehr Zeit für eine gründlichere Vorbereitung seiner Entscheidungen zu bestehen. Heute werden die Konsequenzen sichtbar. Die Regierung beantwortet sie mit einer Flut von Interventionen. Der Bundestag kann diesen Prozess mit seiner Gesetzgebung zwar begleiten, aber kaum eigenständig gestalten.

Nach alledem können wir auf die anfangs gestellte Frage nach strukturellen Ursachen antworten: Es gibt wichtige strukturelle Mängel im System der Gewaltenteilung. Zu ihnen gehören:

Die fortschreitende Integration Europas und die mit ihr verbundenen Krisen stärken die Positionen der Regierungschefs der EU-Staaten, besonders der Währungsunion. Sie, nicht die Europäische Kommission, bilden derzeit den Kern einer zukünftigen europäischen Regierung. Das Parlament kann seine Regierung begleiten und - wenn es um Fragen der nationalen Souveränität und der Haushaltspolitik geht - auch eingreifen. Initiativen, eigentliche Gestaltungsmacht und europäische politische Entscheidungen bleiben bei der Regierung.

Wie schon in den vergangenen Jahren wird die ordnungspolitisch gestaltete innere und europäische Ordnung zunehmend durch interventionistisches Handeln abgelöst. Damit wächst die Unübersichtlichkeit staatlichen Handelns. Die Schwierigkeiten seiner Vermittlung nehmen zu. Die Glaubwürdigkeit der Politik leidet. Für das Parlament ist es weit schwieriger, mit den Folgen fertig zu werden als für die Regierung und ihre Bürokratie.

Die parteipolitische Vernetzung von Regierung und parlamentarischer Führung und die den Parteien vorbehaltene Auswahl des politischen Personals schwächen die Fähigkeit des Parlaments, Alternativen zur Regierungspolitik zu entwickeln.

In den kommenden Jahren wird es zunehmend schwieriger werden, qualifizierte Frauen und Männer für Mandate

im Bundestag und den Landtagen zu gewinnen. Man wird deshalb auch auf weniger qualifizierte Kandidaten zurückgreifen müssen. Vor allem den Jüngeren häufig gleichwertige berufliche Alternativen außerhalb des politischen Betriebes. Sie werden deshalb eher bereit sein, sich parteipolitischen Mehrheiten einzuordnen, als die höheren politischen Kosten politischer Selbstständigkeit zu übernehmen. Für das Parlament wird es unter diesen Bedingungen schwieriger, sich im Rahmen der Gewaltenteilung zu behaupten.

Es gibt deshalb für den Bundestag keine langfristig wichtigere Aufgabe, als sich der Entwicklungen anzunehmen, die seine Stellung im staatlichen Machtgefüge beeinträchtigen können. Letztlich wird nicht die Kanzlerin, sondern der Bundestag über die demokratische Kultur Deutschlands entscheiden.

Der Autor und CDU-Politiker war Ministerpräsident von Sachsen. Sie erreichen ihn unter: [gastautor@handelsblatt.com](mailto:gastautor@handelsblatt.com)

**„Legislative und Exekutive müssen sich gegenseitig in Schach halten.“**

**„Die Kanzlerin ist nicht verpflichtet, ihre Macht selbst zu begrenzen.“**