

Die Selbstentmündigung der Parlamente

Die parlamentarische Demokratie ist stabil, wie alle Festredner zum Jubiläum des Grundgesetzes unlängst hervorhoben. Doch wer schützt uns vor der Selbstentmachtung der Parlamente? **Von Detlef Hensche**

Die Finanzkrise bringt von Zeit zu Zeit ans Tageslicht, dass die vermeintlich lukrativen Transaktionen des Cross-Border-Leasings, mit denen deutsche Kommunen öffentliches Eigentum an US-Firmen veräußert und zurückgemietet haben, überwiegend Verluste bringen und nicht die erhofften Gewinne. Die Gemeindeparlamente geben sich ahnungslos; sie kannten die Verträge nicht und haben blind zugestimmt – aus Rücksicht vor den Geheimhaltungsinteressen der Investoren.

Mit derselben Begründung laufen die Einzelheiten der Bankenstützung vollständig am Bundestag vorbei.

Jüngst hat das Bundesverfassungsgericht den Ausverkauf parlamentarischer Rechte im Lissabon-Vertrag gerügt. Eine informelle Allparteien-Koalition – mit Ausnahme der Linken – hatte den Vertrag ohne Skrupel durchgewunken; das hinderte dieselbe Koalition jedoch nicht, dem Verfassungsgericht zu applaudieren, als hätte sie's schon immer gewusst.¹

Kurz zuvor hatte der Bundestag die künftige öffentliche Kreditaufnahme in ein Korsett gezwängt, das dem Handlungsspielraum künftiger Parlamente enge Grenzen setzt. Die „Schuldenbremse“ folgt dem Vorbild der Unabhängigkeit von Bundesbank und Europäischer Zentralbank (EZB): 1992 hatte der Gesetzgeber die Unabhängigkeit der Notenbank, bisher nur durch einfa-

ches Gesetz geregelt, zum Verfassungsgut erhoben und für die EZB zur Bedingung gemacht, dass diese „unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet“ (Art. 88, Satz 2 GG). Diese Auflage ist vollzogen und nunmehr im Lissabon-Vertrag nochmals besiegelt.

Die Beispiele ließen sich vermehren. Sie stehen für eine allgemeine Tendenz der parlamentarischen Selbstentmündigung. Die Methoden mögen sich unterscheiden, das Ergebnis ist das gleiche: Die Exklaven außerparlamentarischer, also demokratisch nicht beeinflussbarer, Politikbereiche dehnen sich aus.

Vielleicht kann man es noch als Provinzposse abtun, wenn sich ein Gemeinderat über den Tisch ziehen lässt und insgeheim erleichtert ist, mehrere hundert Seiten starke Vertragstexte in englischer Sprache nicht studieren zu müssen. So wurde Cross-Boarder-Leasing mit all seinen Risiken und dem Sumpf an beteiligten Geschäftemachern nur selten zum öffentlichen Thema. Ärgerlich und über die Gemeindepolitik hinausweisend ist indes die Chuzpe, mit der angebliche Geheimhaltungsbedürfnisse der Geschäftspartner gegen die parlamentarische Kontrolle in Stellung gebracht werden.

Die Rechtsordnung kennt kein allgemeines Rechtsgut des Geschäftsgeheimnisses, in das der Staat eingreifen würde. Ein rechtlich anerkanntes Interesse, über Preise, Fristen, Vertragsstrafen oder sonstige Bedingungen oder gar über Notwendigkeit und Nutzen staat-

1 Vgl. die Dokumentation der Pressemitteilung zur Entscheidung des BVerfG in diesem Heft.

licher Subventionierung Stillschweigen zu wahren, gibt es nicht. Überdies stellt sich ja nicht die Frage, ob die Verwaltung, ob Landes- und Bundesregierung Informationen über Geschäftspartner preisgeben dürfen oder nicht. Vielmehr geht es um die vorgelagerte Frage, ob sich private Unternehmer auf Geschäftsbeziehungen mit der öffentlichen Hand unter den hier obwaltenden Bedingungen parlamentarischer Kontrolle einlassen oder nicht. Wer meint, dass seine Preisvorstellungen, Qualitätsgarantien etc. das Licht der parlamentarischen und öffentlichen Debatte scheuen, mag sein geschäftliches Glück bei anderen Partnern suchen. Niemand ist verpflichtet, städtische Grundstücke zu mieten, zu kaufen oder Bauvorhaben auszuführen; keine Bank ist gehalten, öffentliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Die Folgen dieser Abschottung liegen auf der Hand: Geschäftsbeziehungen zum Staat, ein in Zeiten von Public-Private-Partnership expandierender Sektor, entrücken in eine außerparlamentarische Zone.

Die andere genannte Methode ist die Verlagerung politischer Entscheidungen auf die Ebene der europäischen Abstimmung. Solange die Kompetenzen und die demokratische Repräsentativität des Europäischen Parlaments unvollkommen sind, fehlt es an öffentlicher Kontrolle. Das lädt Regierungen und Regierungsbürokraten geradezu ein, am eigenen Parlament vorbei in Brüssel Fakten zu schaffen, die dann als Sachzwang zurückkehren („Spiel über Bande“). Dabei wird meist verschwiegen, dass die Weichen in Berlin, Paris und London, nicht jedoch in Brüssel gestellt wurden. Kein Wunder, dass dieser Fluchtweg der Politik aus parlamentarischer Verantwortung wiederholt Gegenstand verfassungsgerichtlicher Ermahnung war. Die jüngste Entscheidung dürfte nicht die letzte sein. Beispielsweise fordert die hemdsärmelige Selbstverständlichkeit, mit der der Europäische Gerichtshof die Marktfreiheiten über die nationalen und völker-

rechtlichen Grund- und Menschenrechte stellt, zur Kritik und Revision heraus – erst recht, wenn dies auf Politikfeldern geschieht, auf denen der EU die Zuständigkeit fehlt, wie etwa dem Arbeitskampfrecht.

» Die verbreitete Vorstellung, die Aufsicht über Geld und Währung müsse politikfrei bleiben, ist Selbstbetrug «

Schließlich kommt die Auszehrung demokratischer Kontroll- und Gestaltungsbefugnisse im Gewand verfassungsrechtlicher Weichenstellung daher, wie im Falle der Unabhängigkeit von Bundesbank und EZB geschehen. Dabei geht es bei der Geld- und Währungspolitik um einen zentralen Baustein der Wirtschaftspolitik. Unter dem Gesichtspunkt der Volkssouveränität ist es ein Unding, diesen Sektor der demokratischen Gestaltung zu entziehen. Die verbreitete Vorstellung, die Aufsicht über Geld und Währung müsse politikfrei bleiben, ist Selbstbetrug und überdies ein Produkt vorgestriger Vorurteile gegen demokratische Wahlen und Mehrheiten. Die Entscheidungen der EZB sind hochgradig politischer Natur, erst recht unter dem verfassungsrechtlich mitgegebenen Auftrag der vorrangigen Orientierung an der Geldwertstabilität – unter Missachtung der Ziele der Beschäftigungssicherung, des Wachstums, des gesamtgesellschaftlichen und außenwirtschaftlichen Gleichgewichts. Destinatäre der verfassungsrechtlich festgeschriebenen EZB-Autonomie sind vor allem Besitzer und Verwalter großer Geldvermögen. Den Schaden trägt die Mehrheit davon, die existenziell auf die Verfolgung volkswirtschaftlicher Zielgrößen wie etwa Wachstum und Beschäftigung angewiesen ist.

Die Demokratie gebietet, alle Staatsgewalt auf den Willen der Bevölkerung zurückzuführen (Art. 20 Abs. 2 GG).

Die so verstandene Volkssouveränität duldet keine staatliche Gewalt jenseits dieser Mehrheitslegitimation. Was das im Einzelnen bedeutet, hat das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Personalvertretung in bemerkenswerter Rigidität judiziert: Die Mitbestimmungsrechte des Personalrates haben sich auf innerdienstliche Maßnahmen zu beschränken und überdies das Letztentscheidungsrecht eines parlamentarisch verantwortlichen Behördenleiters zu akzeptieren. Der Vergleich drängt sich auf: Was ist die Entscheidung einer Einigungsstelle über die Einführung technischer Einrichtungen zur Verhaltens- und Leistungskontrolle der Beschäftigten gegen die Wachstumsstrangulierung seitens einer autokratisch agierenden Zentralbank? Oder gegen die Unterwerfung der Gemeinde unter einen Cross-Border-Leasing-Vertrag mit 30jähriger Laufzeit unter Bedingungen der Vertragsauslegung durch ein internationales Schiedsgericht?

» Neoliberales Denken hatte schon immer Probleme mit demokratischen Interventionen «

Einen verhängnisvollen Schritt verfassungsrechtlicher Versteinerung hat jüngst die Mehrheit der großen Koalition in Gestalt der Schuldenbremse getan. Entgegen der verbreiteten Rhetorik von der Generationengerechtigkeit sei daran erinnert: Die Generation, die öffentliche Kredite aufnimmt, hinterlässt in gleicher Weise Schulden wie Forderungen, von öffentlichem Vermögen in Gestalt von Infrastruktur und öffentlichen Investitionen ganz zu schweigen. Staatsverschuldung begründet keinen Konflikt zwischen den Generationen, sondern ist Facette des alten Konflikts zwischen Arm und Reich. Der eigentliche Skandal der Schuldenbremse ist die verfassungsrechtliche Knebelung nicht nur der Bundesländer,

sondern in gleicher Weise der künftigen Bundestage. Hier zeigt sich die Perversion des Nachhaltigkeitsbegriffs. Der 16. Deutsche Bundestag hat es den nachfolgenden Generationen außerordentlich erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht, ihre Haushalts- und Infrastrukturpolitik nach dem demokratischen Mehrheitsprinzip selbst zu bestimmen. Kreditaufnahmen über die nunmehr festgesetzten engen Grenzen hinaus können in Zukunft von einer Ein-Drittel-Minderheit des Parlaments blockiert werden.

In diesem Lichte lässt sich die gern zitierte Feststellung des Bundesverfassungsgerichts von der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes nur noch bedingt aufrechterhalten. Bisher galt der bereits im Parlamentarischen Rat getroffene Konsens, die Wirtschafts- und Sozialordnung nicht als verfassungsrechtlich vorgegebene, sondern als politisch aufgegebenen Entscheidung zu begreifen. Dieser Konsens ist mit der Unabhängigkeit der EZB wie mit der Schuldenbremse brüchig geworden. Fehlt nur noch die verfassungsrechtliche Festlegung von Staatsquoten!

Es ist kein Zufall, dass die ausufernden Zonen parlamentarischer Einflusslosigkeit bzw. -minderung sämtlich auf der Linie marktradikalen Staatsrückbaus liegen. Neoliberales Denken hatte schon immer Probleme, nicht nur mit dem Verfassungsgebot der Gleichheit, sondern auch mit demokratischer Intervention in die Eigentums- und Vertragsordnung des Marktes. Friedrich August von Hayeks Misstrauen gegenüber wechselnden parlamentarischen Mehrheiten und sein Traum von unveränderlichen, mehrheitsresistenten Strukturen, die die Bürgerinnen und Bürger auch gegen ihren Willen zur Nutzung der Marktfreiheit zwingen, sind bekannt. Dieser (Alb-)Traum droht Wirklichkeit zu werden – solange sich die Mehrheit dies bieten lässt. Es ist an der Zeit, sich die Politik wieder anzueignen.