

UTZ SCHLIESKY

Schlusswort 61. Bitburger Gespräche

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

als Tagungsleiter kommt mir auch die Aufgabe des Schlusswortes zu. Am Anfang möchte ich Ihnen zunächst einmal ganz herzlich danken, weil Sie ein, wie ich finde, nicht nur hoch kompetentes, sondern auch sehr angenehm diszipliniertes und sehr weises Publikum waren und sind. Die Weisheit resultiert schon allein daraus, dass Sie die Diskussionen genauso lange geführt haben, dass mir auch wirklich nur zehn Minuten für mein Schlusswort zur Verfügung stehen. Als Wissenschaftler hatte ich selbstverständlich die Hoffnung, doch noch mindestens 45 Minuten zu einem zusammenfassenden „Rundumschlag“ ausholen zu können. Das gönnen Sie mir zu Recht nicht. Daher möchte ich jetzt auch nicht der Versuchung erliegen, alle Vorträge zu wiederholen, alle Fragen, die noch unbeantwortet sind, nun aus meiner Sicht zu beantworten, auch wenn dies ein Weg zur Erfüllung der Aufgabe „Schlusswort“ sein kann.

Ich möchte mich vielmehr auf drei Punkte konzentrieren, die aus meiner Sicht die Essenz dieser Tagung sind.

Zunächst einmal zum Begriff der „Krise“. Der Begriff taucht ja bereits im Titel der Tagung auf. Haben wir nun eine Krise der parlamentarischen Kontrollfunktion oder nicht? Meine Antwort lautet: Ja, wir haben eine Krise der parlamentarischen Kontrollfunktion, weil die Fundamente dieser Kontrollfunktion bröckeln. Es handelt sich nun sicherlich nicht um eine Krise in dem Sinne, dass alles in Aufruhr untergeht, denn dann würden wir hier auch schon gar nicht mehr in Ruhe sitzen und über die Problemlagen diskutieren können, doch so weit soll es ja auch gerade nicht kommen. Aus meiner Sicht bröckeln die Fundamente der Kontrollfunktion, weil das gesellschaftliche, technische und ökonomische Umfeld sich radikal und mit einer hohen Innovationsgeschwindigkeit verändert. Dies hat Herr *Hornung* uns in seinem Vortrag auch überzeugend dargelegt. Mit diesem Umfeld verändern sich aber eben auch zentrale Parameter unserer Demokratie und damit der parlamentarischen Kontrolle. Ich nenne beispielhaft nur Raum und Zeit, aber wir haben in den vergangenen zwei Tagen auch über Europäisierung, Digitalisierung und eine andere Rolle der Nachrichtendienste gesprochen. Diese Referenzbeispiele zeigen deutlich, dass sich in den letzten Jahren tatsächlich sehr viel verändert hat. Wir müssen daher sehen, dass parlamentarische Kontrolle, so wie wir sie

uns vorstellen, auf diese Veränderungen auch reagiert. Letztlich lautet dann die zentrale Grundfrage, die auch Herr *Krause* heute noch einmal intensiv beleuchtet hat: „Was ist eigentlich Demokratie?“ Dies ist aus meiner Sicht die zentrale Frage, über die es intensiv zu diskutieren und nachzudenken gilt. Wir erleben nämlich, dass es eine neue Skepsis in der Bevölkerung gibt; wir erleben Umfragen, in denen sich die Hälfte oder sogar schon eine Mehrheit der Deutschen kritisch und skeptisch gegenüber der Problemlösungsfähigkeit unserer repräsentativen Demokratie äußert. Es kann uns nicht egal sein, wenn der Souverän plötzlich zweifelt, ob die von ihm übertragene Herrschaftsgewalt noch sinnvoll ausgeübt wird. Wir können Erwartungsverschiebungen in der Bevölkerung beobachten, aber auch in und zwischen den Verfassungsorganen. In vielen Fällen scheint eine übersteigerte Parteienlogik das System unserer Verfassung zu überlagern. Die Ereignisse der letzten Nacht in Gestalt der nicht enden wollenden Sondierungsverhandlungen zur Bildung einer Großen Koalition belegen dies erneut. An sich gibt es keinen rationalen Grund, warum man mehr als 24 Stunden durchverhandeln muss, um ein 28-seitiges Sondierungspapier, an dem man seit einer Woche schreibt, zu verabschieden. Man könnte auch am folgenden Montag weiterverhandeln oder es vielleicht sogar schon vorher beenden. Anscheinend entsteht aber nun ein neues Ritual, dass man bei allen Sondierungs- und Koalitionsverhandlungen jedes Mal den Rekord der vorigen Nachtsitzung überbieten und die beste Kondition der Parteiführer austesten will. Ob derartige Rituale aber der Qualität der politischen Arbeit zugutekommen, kann durchaus bezweifelt werden. Wenn selbst öffentlich-rechtliche Medien nur noch kopfschüttelnd, schmunzelnd oder mit Galgenhumor über diese Ereignisse und Ergebnisse berichten, dann vermittelt die parlamentarische Demokratie in der Tat keinen guten Eindruck hinsichtlich ihrer Problemlösungsfähigkeit.

Als Ergebnis unserer Tagung lässt sich, so denke ich, auch festhalten, dass das Parlament sich seine Rolle neu erkämpfen muss, weil das hohe Ansehen, das unser Parlament genossen hat und in weiten Teilen auch noch genießt, nicht mehr selbstverständlich ist. Deswegen muss das Parlament sich dieses Ansehen wieder erarbeiten. Dazu gehört eben vor allem auch eine zeitgemäße und moderne parlamentarische Kontrolle, die nach meinem Dafürhalten weit zu verstehen ist. Ich plädiere daher für einen weiten Kontrollbegriff, der allerdings nicht alle anderen Parlamentsfunktionen überdecken darf. Für die Neubestimmung und Weiterentwicklung dieser parlamentarischen Kontrollfunktion muss von den Abgeordneten allerdings zunächst einmal Kontrolle gewollt und auch gekonnt sein. Ein wesentlicher Lösungsansatz zur Überwindung unserer Krise ist daher die Kontrollfähigkeit. Die Kontrollfähigkeit des Parlaments muss sichergestellt werden; Herr *Waldbhoff* hat es heute noch einmal eindrucksvoll am Beispiel der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung dargelegt. Mit der vom Bundesverfassungsgericht kreierten und dem Parlament zugewiesenen haushaltspolitischen Gesamtverantwortung haben wir im Vergleich zu der bloßen Haushaltsfunktion eine doch wesentlich veränderte parlamentarische Kontrollaufgabe vor uns. Und die Beispiele der letzten

Jahre wie die Finanzmarktkrise, die Staatsschuldenkrise oder die Krisen der Landesbanken belegen auch die Notwendigkeit eines solchermaßen weiten Kontrollverständnisses. Wie viele Landesparlamente haben keine glorreiche Rolle bei der Kontrolle dieser Banken gespielt, obwohl Regierungsmitglieder, zum Teil auch Parlamentarier, in den Aufsichtsgremien saßen und das Geschäftsgebaren dieser Einheiten sicherlich auch zur Haushaltskontrolle gehört? Gerade auch wegen dieser fehlenden Kontrolle sind bei vielen Bundesländern eben Milliarden Schäden eingetreten. Gerade in diesem Kontext muss also über die Effektivität der Kontrolle sicherlich nachgedacht werden.

Wie man Kontrolle vielleicht neu gestalten könnte, möchte ich Ihnen an einem Beispiel aus meiner eigenen Praxis erzählen. Als ich vor gut zehn Jahren noch Abteilungsleiter für Verwaltungsmodernisierung war, haben wir überlegt, wie wir Elemente des neuen Steuerungsmodells zugunsten einer besseren Kontrolle des Parlaments einsetzen könnten. Wohlgemerkt: Das haben wir als Landesregierung überlegt. Die Idee bestand in einem Haushaltskreislauf, der eine effektive Kontrolle des Parlaments über die Mittelverwendung ermöglicht. Denn die Idealvorstellung von Haushalts- und Kontrollfunktion ist doch folgende: Auf der Grundlage seiner Budgethoheit gibt ein Parlament der Regierung die Ermächtigung Mittel auszugeben, wobei es damit bestimmte Erwartungen verbindet. Eine sinnvolle Kontrolle müsste jetzt innerhalb des Jährlichkeitsprinzips prüfen, ob die seinerzeitigen politischen Erwartungen erfüllt wurden. Eine derartige Kontrolle böte dann die Gelegenheit zur Nachsteuerung bei der Verabschiedung des nächsten Haushaltes. So könnte man beispielsweise mithilfe vorhandener Daten der Landesregierung bei Förderprogrammen überprüfen, wie hoch eigentlich der Erfolg des Förderprogramms war. So hätte das Parlament die Möglichkeit, im Rahmen der Kontrollfunktion einen kritischen Blick auf die Höhe der Verwaltungskosten und die Quote der Zweckerreichung zu werfen. Wir haben dies – noch einmal: als Landesregierung! – vorgeschlagen, mussten dann aber erleben, dass das Parlament eine derartige Möglichkeit politischer Feinsteuerung gar nicht wollte. Aus dieser Erfahrung habe ich gelernt, dass ein Parlament selbst entscheiden darf, wie es um Kontrollbedarf und Kontrolltiefe bestellt sein soll. Diese praktische Erfahrung mag auch als Anmerkung zu der gestrigen Diskussion dienen, ob aus dem „Recht auf Demokratie“, welches das Bundesverfassungsgericht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG hergeleitet hat, auch eine Einklagbarkeit der Kontrollfunktion des Parlaments folgen kann oder sollte. Ich persönlich bin sehr skeptisch gegenüber einer derartigen Einklagbarkeit der parlamentarischen Kontrolle, doch selbst wenn es eine solche geben sollte, dann müsste innerhalb recht weiter Grenzen dem jeweiligen Parlament ein weiter Spielraum eingeräumt werden, inwieweit es eigentlich kontrollieren möchte. Und so schließt sich der Kreis zu der von mir vorgeschlagenen *Münchhausen-Rettung*: Wenn ein Parlament die angebotenen Brücken nicht nutzt, muss es sich selbst am Schopfe aus dem Sumpf herausziehen. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger wird jedenfalls am Ende die Effektivität der Staatsgewalt entscheidend sein. Für überzeugende Ergebnisse der Staatsgewalt ist allerdings

nach meinem Dafürhalten eine aktive und steuernde Kontrolle durch Parlamente unabdingbar.

Wir haben auch sehr intensiv und durchaus konkret über die Kontrollverzahnung im europäischen Mehrebenensystem nachgedacht. Angesichts der von *Christian Waldhoff* vorgestellten aktuellen Verfassungsänderungen haben wir auch gesehen, dass diese Kontrollverzahnung jetzt auch im Bundesstaat stattfindet. Über derartige Verzahnungen der Kontrollen und damit letztlich der Herrschaftsgewalten wird trefflich gestritten. Letztlich ist es der alte Streit der Föderalismuskommission II, ob man für eine strikte Kompetenztrennung zwischen den Gebietskörperschaften ist oder ob man angesichts der heutigen komplexen Realitäten verzahnte Herrschaftsgewalten zulässt. Ich persönlich bin in der Tat Anhänger des letzteren Modells, doch gilt dies natürlich nur unter der Voraussetzung, dass dann auch entsprechend der Kontrolle der Verzahnung der Herrschaftsgewalten Rechnung getragen werden muss.

Der dritte und letzte Punkt, den ich ansprechen möchte, ist die Digitalisierung. Aus meiner Sicht ist dies vermutlich sogar die entscheidende Herausforderung für die Kontrollfunktion der Parlamente. Erstaunlicherweise gab es aber durchaus auch hier im Raum noch Uneinigkeit, ob tatsächlich Probleme bestehen und ob wir hier Krisensymptome feststellen können. Mein diesbezügliches Plädoyer von gestern möchte ich nicht wiederholen, aber die Digitalisierung bleibt für mich eine der großen Herausforderungen für die parlamentarische Kontrollfunktion, da mit dem digitalen Wandel die Parameter der Kontrolle verschwinden. Vor allem Raum und Zeit als bedeutsame Parameter spielen in der digitalen Welt eine völlig andere, vielleicht auch untergeordnete Rolle. In diesen Kontext gehört auch das von uns heute diskutierte Thema einer Kontrolle von selbstlernenden und selbststeuernden Systemen. Um jetzt nicht in ein *Lubmann*-Seminar über autopoietische Systeme abzugleiten, möchte ich Ihnen den Handlungsbedarf an einem konkreten Beispiel nachweisen, und zwar am Beispiel des Börsenhandels. Wenn ich als Jüngerlicher Berichte über die Frankfurter Börse gesehen habe, dann stand da ein Journalist vor lauter wuselnden Brokern, die auf dem Parkett gehandelt haben. Einige Jahre später sah man dieselbe Journalistenposition, doch war es im Hintergrund ziemlich ruhig. Es waren zwar immer noch Menschen da, die allerdings nicht mehr miteinander, sondern mithilfe des Computers als Instrument gehandelt haben. Wenn Sie heute in den Nachrichten diese TV-Schalte betrachten, dann sehen Sie niemanden mit Ausnahme eben der Reporterin oder des Reporters, welche/r über die Entwicklung der Kurse berichtet. Warum ist dies so? Weil ein Großteil des Handels heute automatisiert durch Algorithmen erfolgt und damit auch der Beruf des Brokers immer weniger benötigt wird. Sie können es auch an den hohen Mieten rund um die Börse in Frankfurt sehen, weil es für den Handelserfolg nun wichtig ist, eine möglichst perfekte Glasfaserleitung von einem Büro möglichst nah an der Börse zu haben, um die entscheidenden Millisekunden für schnelleres Kaufen oder Verkaufen zu gewinnen. Auf diese Weise werden heute schon mehrere Milliarden Euro Handel allein an der Frankfurter Börse getrieben. Aber

was hat nun dieses Beispiel mit der Kontrollfunktion des Parlaments zu tun? Die Antwort lautet: Das Parlament hat eine Kontrollfunktion hinsichtlich des von ihm gesetzten Rechts, ob es nämlich noch die Wirklichkeit angemessen erfassen kann. Und bei diesem Beispiel stellt sich schon jetzt die spannende Frage, ob das, was dort an der Börse erworben wird, eigentlich noch Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne sein kann. Wenn wir die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde legen, die auf den Persönlichkeitsbezug des Eigentums hinweist und letztlich nur das vom Menschen selbsttätig Erworbene von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt wissen will, dann müssen wir schon die Frage beantworten, ob der identische Schutz auch gewährt werden soll, wenn dort Computer bzw. Algorithmen ohne menschliches Zutun handeln.

Das Phänomen der Digitalisierung bietet uns derzeit tagtäglich weitere Beispiele, die uns zum Nachdenken über die Rolle der Parlamente animieren. Über einige dieser Themen, wie die digital bewirkten Veränderungen der demokratischen Öffentlichkeit, die Manipulation dieser und damit auch der Manipulation der Staatswillensbildung, haben wir auf dieser Tagung ebenfalls diskutiert. Ich denke, dass der parlamentarische Kontrollbedarf hier tatsächlich mit Händen zu greifen ist. Und auch die Kontrollmaßstäbe, die immer wieder in Ihren Beiträgen vorkamen, in Gestalt von Vernunft und vor allem in Gestalt des vom Parlament gesetzten Rechts sei erinnert. In diesem Kontext möchte ich auch besonders betonen, dass aus meiner Sicht die Fähigkeit der Parlamente zur Rechtsetzung erhalten bleiben muss. Wir können neuartige Phänomene, wie sie mit der Digitalisierung einhergehen, nur dann rechtlich regeln, wenn das Parlament auch zur Kontrolle derartiger Sachverhalte befähigt ist. Denn nur dann kann es der Beobachtungspflicht des Gesetzgebers genügen, und nur dann kann es überhaupt solche komplexen, schwierigen neuen Fragen auch weiterhin regeln. Dies muss allerdings auch der Anspruch des demokratischen Rechtsstaats sein. Deswegen ende ich auch mit einem Zitat, das ich Ihnen aus Schleswig-Holstein mitgebracht habe. Der Kieler Staatsrechtslehrer *Niels Nikolaus Falck* hat im Jahre 1816 geschrieben: „Denn besser als das Recht ist das beste aller menschlichen Dinge nicht.“ Gibt es ein besseres Schlusswort für die Gesellschaft für Rechtspolitik, für das Institut für Rechtspolitik? Ich denke: Nein. Deswegen bleibt mir nun tatsächlich nur noch der Dank – und zwar nochmals an Sie alle, ausdrücklich an die Referenten dieser Tagung, an die Organisatoren, Herrn *Theisen*, Herrn *Raab* und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts. Kurzum: Vielen Dank und einen guten Nachhauseweg.