

*Cancik, Pascale* (Hrsg.), *Demokratie zwischen Parlamentarisierung und Entparlamentarisierung. Eine Veröffentlichung aus dem Arbeitskreis für Rechtswissenschaft und Zeitgeschichte an der Akademie der Wissenschaften und der Literatur Mainz. Tübingen 2023, Mohr Siebeck, 380 S.*

In seinem bekannten Essay aus dem Jahr 2020 beschreibt *Philip Manow* eine Demokratie zwischen Demokratisierung und Entdemokratisierung. Zeige sich Demokratisierung im steten Abbau von Exklusionsmechanismen, finde Entdemokratisierung dadurch statt, dass Entscheidungen „dem Bereich demokratischer Verfügung“ entzogen würden, insbesondere durch Verrechtlichungs-, Konstitutionalisierungs- und Delegationsphänomene (*Philip Manow, (Ent-)Demokratisierung der Demokratie, 2020, S. 54 f.*). „Lässt sich in der vollständig demokratisierten Demokratie nicht mehr einschränken, wer mitentscheidet, dann lässt sich zumindest beschränken, was demokratisch zu entscheiden ist – das ist die grundlegende Dialektik von Demokratisierung und Entdemokratisierung der Demokratie.“ (*Manow, a.a.O., S. 55*). Die von Manow auf dieser Grundlage diagnostizierte Krise der Repräsentation(-instanzen) legt es nahe, nach der Rolle der zentralen Repräsentationsinstanz, dem Parlament, in jenem Prozess der Demokratisierung und Entdemokratisierung zu fragen.

Diese Aufgabenstellung hat sich der hier zu besprechende Band, hervorgegangen aus dem Arbeitskreis für Rechtswissenschaft und Zeitgeschichte an der Mainzer Akademie der Wissenschaften und der Literatur, vorgenommen. In der Einführung der Herausgeberin *Pascale Cancik* heißt es – unter Bezug auch auf *Manow*: „Das Parlament ist nur ein Baustein jener in die Krise geratenen politischen Repräsentation, die, artikuliert unter anderem in sogenannten populistischen Bewegungen, als nicht mehr ausreichend empfunden wird. Eine Analyse von (Ent-)Parlamentarisierungswahrnehmungen ist also notwendig mit politischen Systemfragen, aber auch ökonomischen oder kulturellen Perspektiven konfrontiert. In solche Wahrnehmungs- und Praxiskonstellationen Einblicke zu gewähren, ist Anliegen des Bandes. Dazu gehört, die Normativität und Ideologiefälligkeit des Begriffspaares, das implizit auf Vorstellungen vom wahren, richtigen, guten Parlament(arismus) verweist, zu reflektieren.“ (S. 4). Diese Zielsetzung legt einen historischen Zugriff nahe, wie ihn auch *Manow* angemahnt hat: „Insofern ist der Mangel an historischem Bewusstsein ein Problem, durch das wir maßgebliche Reflexionsmöglichkeiten einbüßen“ (*Manow, a.a.O., S. 56*). Solche Reflexionen für die Entwicklung in Deutschland und mit Blick auf die Europäische Union bereitzustellen, gelingt dem Band auf ganzer Linie – für das Feld Parlamentarisierung/Entparlamentarisierung; darüber hinaus aber auch für die Entwicklung der Demokratie und ihres Diskurses im Allgemeinen.

Auf die schon angesprochene Einführung der Herausgeberin folgt ein längerer Überblicksaufsatz ders., v. a. aus begriffsgeschichtlicher Perspektive. Dieser wirft, ausgehend von Suchmaschinentreffern in digitalisierten Textsammlungen (S. 20 ff.), Schlaglichter auf verschiedene Diskussionen über Parlamentarisierung und Entparlamentarisierung im 20. Jahrhundert. Die Limitationen dieses Ansatzes beschreibt *Cancik* selbst (S. 8). Er ist aber doch, zümal als Einführung in die genauere Analyse der weiteren Beiträge, gut geeignet, weil er nicht nur einen Eindruck davon vermittelt, wie ubiquitär und vielschichtig die Diskussionen über (Ent-)Parlamentarisierung sind, sondern auch das wellenförmige Auftreten dieser Diskussionen veranschaulicht. Genauer erörtert werden insbesondere „Schnipsel“ aus der Habsburger Monarchie (S. 26 f.), aus der Weimarer Republik (S. 31 ff.), aus der frühen Bundesrepublik (S. 40 ff.), sowie aus der neueren Zeit (S. 46 ff.), ehe diese Funde verfassungsrechtlich und theoretisch eingeordnet werden: Hier wird vor allem auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, das selbst erst seit 1999 den Begriff der Entparlamentarisierung verwendet (S. 58), eingegangen, und dem Bezug der (Ent-)Parlamentarisierungsdiskussion zu anderen Phänomenen nachgespürt: in den Blick treten insbesondere die Entplenarisierung, die Informalisierung und die Supranationalisierung von Entscheidungen sowie Veränderungen in Bezug auf die Rolle von Parteien und Oppositionen. In dieser Auffächerung zeigt sich deutlich, wie unmittelbar Stellung und Bedeutung

von Parlamenten in Entwicklungs- und Veränderungsprozesse der Demokratie eingebunden sind. Dies führt Cancik zurück zum eingangs zitierten Essay Manows: „Entparlamentarisierung gehört offenbar, wie Parlamentarisierung, zum nie ganz abgeschlossenen Lernprozess derjenigen Konstruktion, die wir parlamentarische Demokratie nennen. Wir beobachten auch hier eine widersprüchliche ‚Gleichzeitigkeit‘, ein Aufeinanderbezogensein der Phänomene, wie sie für die Demokratie von Philip Manow formuliert worden ist.“ (S. 76)

Damit ist der Boden bereitet für die „genauere Kontextualisierung“ (S. 77) der Diskussion, der sich die folgenden, auf einzelne Zeitabschnitte bezogenen, Abschnitte zuwenden. Diese sind wechselnd von HistorikerInnen und RechtswissenschaftlerInnen verfasst, wobei nur in Bezug auf die Weimarer Zeit eine „Doppelbesetzung“ aus geschichts- (*Andreas Wirsching*) und rechtswissenschaftlicher (*Anna-Bettina Kaiser*) Perspektive erfolgt. Sodann behandeln *Michael Wildt* den „militanten Antiparlamentarismus“ der NSDAP, *Christoph Schönberger* die Etablierung des parlamentarischen Regierungssystems in der frühen Bundesrepublik, *Frieder Günther* die Zeit von 1949–1970 (mit einem Fokus auf der Rolle des Bundesinnenministeriums), sowie *Christoph Gusy* jene von 1970–2000. Schließlich nimmt wiederum *Andreas Wirsching* Parlamentarisierungsdiskussionen im Rahmen des Europäischen Integrationsprozesses in den Blick. Diese sind konzeptionell besonders spannend: zum einen in der Mehrschichtigkeit der Diskussion über (Ent-)Parlamentarisierung auf nationaler und supranationaler Ebene, zum anderen in der politischen Rhetorik, in die die Verwendung des Topos jeweils eingebunden ist.

In der Herausarbeitung solcher Rhetoriken, in der Gegenüberstellung von Entwicklungs- und Diskursgeschichte und in der detailreichen Auseinandersetzung mit den zeitgenössischen Diskussionen liegt die besondere Stärke des Bandes: Er macht die Vielschichtigkeit der (Ent-)Parlamentarisierungsdiskussion und ihre Einbettung in historische Zusammenhänge und Entwicklungen greifbar. Ein paar Wünsche mögen künftigen Studien vorbehalten sein: weitere Detailanalysen wie jene Kaisers zur zeitgenössischen Bedeutung von *Robert Redslobs* „Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form“ (1918) und, im Falle Kaisers damit verbunden, eine vergleichende Einbeziehung der Entwicklungen in anderen Demokratien. Schließlich und vor allem aber könnten rechtswissenschaftlich angelegte Studien der Rolle des Verfassungssystems und seiner Institutionen in diesen Prozessen von (Ent-)Demokratisierung und (Ent-)Parlamentarisierung noch genauer nachspüren. Hier liefert der Band mit einer Zusammenstellung von „Parlamentsbetriebsgesetzen“ (S. 305 ff.) und von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Parlamentsrecht (S. 307 ff.) sowie den Analysen insbesondere von Gusy (S. 234 ff.) und Cancik (S. 58 ff.) schon einige Anhaltspunkte. Gerade Canciks These von der „relativen Hilflosigkeit“ des Verfassungsrechts (S. 76) könnte Studien, die das Verfassungsrecht selbst als Teil des Prozesses von Demokratisierung und Entdemokratisierung verstehen (hierzu Manow, a.a.O., S. 54; zum Problem der Verflechtung von Beschreibung und Beschriebenem in der Verfassungsgeschichte allgemeiner *Ino Augsberg/Michael W. Müller*, Verfassungshistoriographie zwischen Geschichtswissenschaft, Philosophie und Rechtsdogmatik, in: dies. (Hrsg.), *Theorie der Verfassungsgeschichte*, 2023, S. 3 ff.), inspirieren und herausfordern.

Die Gründe für die Entscheidung, die Bestandsaufnahme auf die Zeit bis 2010 zu beschränken, thematisiert der Band nicht ausdrücklich. Man mag sie in der – auch in der Einführung zum Band angesprochenen – zunehmenden Artikulation populistischer Auffassungen in den öffentlichen Debatten der Folgejahre finden, durch die die Diskussion über Parlamentarisierung und Entparlamentarisierung – wie über viele Fragen der politischen Philosophie und des Staatsrechts – auch eine gewisse Trivialisierung erfahren haben mag. Ganz im Sinne Manows, wonach „man diejenigen, denen es wirklich ernst ist, daran erkennt, dass sie mit Demokratiegefährdungsdiaagnosen zurückhaltend umgehen“ (Manow, a.a.O., S. 150), ist es eine Stärke des Bandes, dass er sich auf diese Trivialisierung seines Gegenstandes nicht einlässt, sondern dieser gerade durch begriffliche Präzisierung und historische Einordnung entgegenzuwirken versucht.

Auf diesen Ebenen liegt dann aus meiner Sicht – jenseits des dargestellten Wertes der Einzelstudien – der Gewinn dieses Bandes. So hat zum einen die historische Einordnung etwas Relativierendes, aber auch etwas Warnendes: Diskussionen über die Rolle von Parlamenten innerhalb einer demokratischen Institutionenordnung sind keine neue und besondere Erscheinungsform. Wo aber demokratische Verfahrensweisen als solche devaluiert werden, ist es zum Abgrund nicht weit. Zum anderen liegt ein wesentlicher Ertrag des Bandes in einer begrifflichen Präzisierung, die die Herausgeberin in ihrer Einführung prägnant zusammenfasst. Danach spricht die Diskussion über (Ent-)Parlamentarisierung drei Bedeutungsebenen an: ganz formal den „Wechsel einer Regierungsform zum parlamentarischen Regierungssystem“ oder von diesem weg; „die Minderung oder Mehrung von (inhaltlichen) Kompetenzen des Parlaments gegenüber der (parlamentarischen) Regierung, gegenüber anderen Staatsorganen oder in Mehrebenensystemen in sachlicher Hinsicht“, aber auch „Kompetenzstärkungen oder Kompetenzverlagerungen in allgemeinpoltisch-institutioneller Hinsicht, also die verbesserte oder verschlechterte Durchsetzung von Informationsrechten und anderen Mitwirkungs- bzw. Kontrollmöglichkeiten“ (S. 6). Insgesamt erweist sich der Band somit als wertvolle historische Zusammenstellung und Analyse und zugleich als wichtiger, unaufgeregter Beitrag zur Diskussion unserer Zeit über ihre Demokratie.

Michael W. Müller, Mannheim

*Kirchner, Raven/Heger, Alexander/Hofmann, Rainer/Kadelbach, Stefan (Hrsg.). Digitalisierung im Recht der EU. Baden-Baden 2023, Nomos, 249 S.*

Der vorliegende Tagungsband versammelt die Beiträge des XXI. Walter Hallstein-Kolloquiums der Goethe-Universität Frankfurt zum Thema „Digitalisierung in der Europäischen Union“. Er soll, ausweislich des Vorworts der Herausgeber, eine „möglichst umfassende Einführung in die weitreichende Digitalstrategie der EU“ (S. 5) geben. Um dies zu erreichen, stellt er die aktuellen Gesetzgebungsvorhaben der europäischen Digitalstrategie sowie die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in insgesamt sechs Beiträgen (inklusive Einleitung) vor.

In ihrer Einleitung machen die Herausgeber zunächst deutlich, dass der Sammelband nicht den Versuch unternimmt, das Phänomen der Digitalisierung abschließend zu definieren, sondern sich ihm durch die Betrachtung einzelner Aspekte nähern möchte. Dabei werden – ganz klassisch – gleichermaßen Chancen und Risiken der Digitalisierung, präziser: die rechtliche Reaktion hierauf, einer Untersuchung unterzogen. Kritisch wird unter anderem Bezug genommen auf die fehlende Nachvollziehbarkeit grundrechtsrelevanter Algorithmen sowie die dauerhafte Überwachung der Interaktionen von Menschen im digitalen Raum. Etwas oberflächlich erscheint dagegen die „[u]nbestreitbar[e]“ (S. 11) Behauptung, dass das Internet „sich über die gesamte Weltgemeinschaft erstreckt und keine Grenzen beziehungsweise Barrieren vergleichbar der analogen Welt kennt“ (S. 11–12). Dies lässt außer Betracht, dass der Zugriff auf das Internet in vielen Staaten der Erde streng zensiert wird (China, Russland, Nordkorea, Iran etc.) und in anderen Staaten mit „Internet-Shutdowns“ auf politisch angespannte Situationen reagiert wird (bspw. in „der größten Demokratie der Welt“ Indien). Auch das vermeintlich globale Internet ist also, insbesondere außerhalb des globalen Nordens, stark von den Grenzen klassischer Nationalstaaten geprägt. Dazu passend – und angesichts regelmäßiger gegenteiliger Behauptungen aus der Tagespolitik geradezu erfrischend – ist die Betonung der Verf., dass der digitale Raum nie ein „rechtsfreier Raum“ war (S. 15), sondern Gesetze aus dem analogen Zeitalter auch im Digitalen anwendbar sind. Die im Tagungsband vorgestellten neuen Regulierungsinstrumente zielen lediglich darauf ab, spezifischen Gefahren oder neuen Verhaltensweisen zu begegnen.

Den Aufschlag mit dem ersten themenspezifischen Beitrag machen *Alexander Heger* und *Raven Kirchner*, die der Frage nachgehen, ob die Europäische Union sich auf dem Weg in eine „eu-