

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Hildegard Hamm-Brücher
Die Krise des Parlamentarismus
und Chancen zu ihrer Überwindung

Hermann Höcherl
Ist der Deutsche Bundestag
seiner Aufgabe gerecht geworden?

Norbert Lammert
Viel Kritik und wenig Krise

Friedrich Schäfer
Wir haben noch keine
Parlamentarismuskrise

Hans Verheyen
Ohne Basisdemokratie
stirbt das Parlament

Hans de With
Haben wir eine Krise
des Parlaments?

ISSN 0479-611 X

B 6/85
9. Februar 1985

Hildegard Hamm-Brücher, Dr. phil., geb. 1921; von 1967 bis 1969 Staatssekretär im Hessischen Kultusministerium; von 1969 bis 1972 Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft; von 1976 bis 1982 Staatsminister im Auswärtigen Amt; Mitglied des Deutschen Bundestages seit 1976 (FDP-Fraktion); Autorin/Herausgeberin zahlreicher Bücher, Aufsätze, Untersuchungen und Abhandlungen.

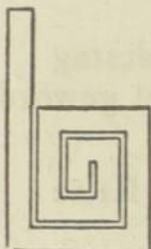
Hermann Höcherl, geb. 1912; Studium der Rechte in Berlin, Aix-en-Provence und München; Staatsanwalt, Rechtsanwalt sowie Amtsgerichtsrat; Mitglied des Deutschen Bundestages von 1953 bis 1976 (CDU/CSU-Fraktion); von 1961 bis 1965 Bundesminister des Innern; von 1965 bis 1969 Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag tätig als Rechtsanwalt.

Norbert Lammert, Dr. rer. soc., geb. 1948; Tätigkeit als Dozent in der Erwachsenenbildung sowie Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft; seit 1980 Mitglied des Deutschen Bundestages (CDU/CSU-Fraktion); stellv. Vorsitzender des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. Zahlreiche Veröffentlichungen im Bereich der Parteienforschung und zu wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Problemen, u. a.: Das Phänomen der „Staatsverdrossenheit“ und Strukturdefekte der Parteien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/79.

Friedrich Schäfer, Dr. jur., geb. 1915; Honorarprofessor an der Universität zu Köln und der Universität Tübingen; von 1967 bis 1969 Staatssekretär im Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder; von 1957 bis 1967 und von 1969 bis 1980 Mitglied des Deutschen Bundestages; seit 1969 stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion; von 1969 bis 1976 Vorsitzender des Innenausschusses; von 1971 bis 1976 Vorsitzender der Enquete-Kommission Verfassungsreform. Neben zahlreichen Einzelveröffentlichungen: Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgabe und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, Opladen 1982⁴.

Hans Verheyen, Diplomtheologe, -soziologe, geb. 1944; Studium der Theologie, Christlichen Sozialwissenschaften, Soziologie, Entwicklungsplanung und Pädagogik; Lehrauftrag an einer Fachhochschule; Gründungsmitglied verschiedener Dritte-Welt-Gruppen bzw. -Organisationen und sozialer Initiativgruppen, der Bunten Liste Bielefeld sowie des Kreis-, Landes- und Bundesverbandes der GRÜNEN; von 1980 bis 1982 Landessprecher der GRÜNEN Nordrhein-Westfalen; Mitglied des Deutschen Bundestages seit 1983 (DIE GRÜNEN); Mitverfasser des „Medienhandbuch Knast“.

Hans de With, Dr. jur., geb. 1932; Studium der Rechtswissenschaften und der Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Erlangen und Cornell (USA); ab 1962 Staatsanwalt, von 1966 bis 1969 Landgerichtsrat; seit 1969 Mitglied des Deutschen Bundestages (SPD-Fraktion); von 1972 bis 1974 Vorsitzender des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung; von 1974 bis 1982 Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz; seit 1982 Obmann im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Die Krise des Parlamentarismus und Chancen zu ihrer Überwindung.

I. Zur Themenstellung

Wenn in der Öffentlichkeit vom Deutschen Bundestag die Rede ist, bekommen Abgeordnete, die ihm angehören, zumeist wenig Erbauliches zu hören. Kritik, Skepsis, Abneigung überwiegen. Entfremdung wird spürbar zwischen Wählern und Gewählten. „Ihr da oben“ —, diese immer wiederholte Redensart signalisiert wenig Zutrauen.

Kein Abgeordneter, der sich sein Gespür als unmittelbare Bezugsperson zwischen Bürger und Parlament bewahrt hat, darf diesen offenkundigen Verlust an Ansehen und Vertrauen bagatellisieren. Und mehr noch: Er wird ihn um so stärker empfinden, als er selber von Zweifeln an dem gewissenhaften Vollzug seines Mandats geplagt und nur mehr schlecht als recht damit fertig wird. Unbehagen wird spürbar, eine Krise des Parlamentarismus wird diagnostiziert. Der Ruf nach Parlamentsreformen erschallt, eine Kommission wird ge-

bildet. Was soll verändert, was erreicht werden?

Es ist also an der Zeit, sich grundsätzliche Gedanken zu machen über die Schwächen und Defizite unseres parlamentarischen Systems, über seine Funktionsfähigkeit als Kontroll- und Initiativinstanz und über die tieferen Ursachen seines Ansehensverlustes.

Beides — eine gründliche Bestandsaufnahme und eine sorgfältige Analyse — scheinen mir eine unabdingbare Voraussetzung für eine Überwindung der Krise zu sein! Wir müssen uns mit dem anfangs beschriebenen Unbehagen offen auseinandersetzen und der Parlamentarismuskritik stellen, bevor beides überhand nimmt und Reformen unter Druck von außen erzwungen werden.

Mit den folgenden Ausführungen möchte ich zu dieser Auseinandersetzung einen Beitrag leisten.

II. Bestandsaufnahme und Analyse

1. Demokratiegeschichtliche Hypothesen

Wie vieles andere in unserer nicht erkämpften — erst 35jährigen — Demokratie ist auch das repräsentative Parlament nicht aus eigenen freiheitlichen Wurzeln gewachsen. Nur zögernd und niemals selbstbewußt und konsequent hat es sich von den Eierschalen obrigkeitsstaatlicher Strukturen befreit. Zudem ist es mit der Hypothek des Versagens und Scheiterns von Weimar belastet, mit der parlamentarischen Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz, die eine brutale Diktatur der Unfreiheit zur Folge hatte.

Die Väter unserer Verfassung wollten aus diesen Erfahrungen des Scheiterns Konsequenzen ziehen. So wurden im Grundgesetz die Struktur, die Aufgaben und die wichtigsten Verfahrensregeln des Bundestages im 3. Abschnitt niedergelegt und ihm der verheißungsvolle Art. 38 vorangestellt, dessen zwei-

ter Satz folgendermaßen lautet: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“

Zum vollständigen Verständnis der Bedeutung dieses Satzes müssen die Protokolle des Parlamentarischen Rates hinzugezogen werden. Aus ihnen geht hervor, daß die eben zitierte Fassung aus folgender Langfassung hervorgegangen ist: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Jeder Abgeordnete folgt bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung und seinem Gewissen.“

Das Protokoll vermerkt ausdrücklich, daß beide Fassungen sachlich das gleiche bedeuten, die am Ende beschlossene Fassung aber sprachlich besser klinge.

Der FDP-Abgeordnete Thomas Dehler bezeichnete dieses Verfassungsgebot als „eine

wesentliche und daher unentbehrliche Grundlage" unseres politischen Lebens. Der CDU-Abgeordnete Dr. Süsterhenn sowie der SPD-Abgeordnete Dr. Katz u. a. wollten diese Bestimmung als eine Mahnung an alle Abgeordneten verstanden wissen, sich bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen an ihrer persönlichen Überzeugung zu orientieren. Insgesamt wurde von unseren Verfassungsvätern ausdrücklich und bewußt eine Aufwertung der Funktion des einzelnen Abgeordneten beabsichtigt, eine Aufwertung, die man als eine Konsequenz aus den bitteren Erfahrungen des Scheiterns des Weimarer parlamentarischen Systems und der Folge der totalen Gewissensunfreiheit im Dritten Reich verstanden wissen wollte.

Soviel zur Geschichte des Grundgesetzartikels 38 Abs. 1. Von den Konsequenzen, die daraus zu ziehen sind, wird später die Rede sein.

Meine persönliche Betroffenheit und meine Besorgnisse über die heutigen Krisensymptome des Parlamentarismus resultieren aus diesen eben beschriebenen demokratiegeschichtlichen Zusammenhängen.

Ich zähle zu den älteren Politikern, die diese schicksalhaften Entwicklungen miterlebt haben und deshalb angesichts der akuten Krisen immer noch und immer wieder Ängste über den Bestand und die Belastbarkeit unserer Demokratie empfinden. Immer wieder frage ich mich, wie solche Krisen zu beurteilen sind — ob sie sozusagen normal und verkraftbar sind, oder ob sie neuerliches Versagen ankündigen?

Bonn ist zwar nicht Weimar — die Geschichte wiederholt sich bekanntlich nicht. Aber ohne Weimar gäbe es kein Bonn, und weil das so ist, müssen uns Anzeichen von zunehmender Parteien- und Parlamentsverdrossenheit hellhörig machen und an die düsteren Erfahrungen unserer eigenen Demokratiegeschichte gemahnen. So verstanden, müssen wir meines Erachtens an die Probleme herangehen, die ich im folgenden beschreiben möchte.

2. Krisensymptome

Die Parlamentarismuskritik in der Öffentlichkeit, aber auch in den eigenen Reihen entzündet sich vor allem an vier neuralgischen Punkten, die zusammengenommen als Parlamentskrise charakterisiert werden.

1. Im politischen Kräftefeld verläuft die *Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative* nach wie vor eindeutig zuungunsten der Legislative. Weder vermag das Parlament seine Kontrollfunktion gegenüber Exekutive und Regierung ausreichend zu erfüllen, noch beschränkt sich die Verwaltung auf ihre Exekutivfunktion. Dieses Ungleichgewicht ist keine Theorie, sondern eine Erfahrung, die mir während meiner jahrzehntelangen politischen Berufstätigkeit in beiden Gewalten zur Gewißheit geworden ist: die eindeutige Überlegenheit der Exekutive und die selbstverschuldete Unterlegenheit der Legislative.

2. Im Parlament gibt es so gut wie keine *spontanen Debatten* mehr. Freie Wortmeldungen sind nicht möglich. Eine offene Parlamentsdebatte kann sich infolge ihrer im vorhinein verplanten Redner und der Reglementierung ihres Ablaufes kaum noch entfalten. — Viele politische Probleme, die den Bürger bedrängen, erreichen das Forum ihrer Repräsentanten verspätet und sind dann bereits zur Parteilaisson geronnen. Wie anders wäre der anhaltende Aufstieg der GRÜNEN zu erklären?

3. Demzufolge verschlechtert sich das *Erscheinungsbild der repräsentativen Demokratie*, wie es sich im Debattenstil offenbart. Der rüder werdende Redestil und der Schau-Charakter der Auseinandersetzungen tun ein übriges. Dies alles wird dann noch — via Fernsehen — samt der gähnenden Leere des Plenarsaales in den Wohnstuben der Nation vorgeführt. Der Bürger weiß: An vorgefaßten Entscheidungen ändert keine noch so heftige Debatte etwas. So degeneriert diese zur Proklamation und zum Schlagabtausch. Die politische Kultur verwildert — mit der Folge, daß Ansehen und Glaubwürdigkeit des Parlaments von immer mehr (vor allem jungen) Bürgern angezweifelt werden.

4. Zu einem aktuellen *Ansehens- und Vertrauensverlust* der repräsentativen Demokratie hat in jüngster Zeit schließlich der *Parteispenden- und Alimentations-Skandal* geführt, der den Rücktritt des damaligen Parlamentspräsidenten zur Folge hatte und begründete Zweifel an der Wirksamkeit des gültigen Verhaltenskodex für Abgeordnete weckte. Seither ist der Ruf nach „Selbstreinigung“, nach dem „Abgeordneten mit den gläsernen Taschen“ sowie einer Verschärfung des „Verhaltenskodex“ unüberhörbar.

Diese vier neuralgischen Punkte sind es vor allem, an denen die Parlamentarismuskritik einsetzt.

3. Das wachsende Unbehagen bei einzelnen Abgeordneten

Der *Vier-Punkte-Befund* bedarf allerdings einer genaueren Analyse und Bewertung, bevor konkrete Folgerungen und Maßnahmen daraus abgeleitet werden können. Hierzu wird es eines langwierigen und mühsamen Prozesses der Klärung und Einsicht bedürfen, der von Schwierigkeiten und Widerständen begleitet sein wird.

Die Schwierigkeiten beginnen mit der Frage, *wie* ein solcher Prozeß in Gang gesetzt werden soll und von wem, *wer* für ihn verantwortlich ist und auf welche Weise die Abgeordneten daran beteiligt werden sollen. — Widerstände werden sich immer dort auftun, wo die derzeitigen Machtverhältnisse vorteilhaft sind. In der Exekutive natürlich und im Regierungslager, aber auch in den Fraktionen, die unter Berufung auf Art. 21 Grundgesetz („Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung mit“) die eigentlichen Machtzentren des Parlamentsgeschehens sind.

Nun will ihnen das im Ernst niemand streitig machen! Dennoch können nach den bisherigen Erfahrungen Initiativen zur Parlamentsreform nicht von einzelnen Fraktionen ausgehen. Damit würden sie parteipolitisiert und wären von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Nein, Initiatoren und Träger von Reformprozessen müssen Abgeordnete aus allen Fraktionen sein, die sich in Sachen Parlamentsreform als „Vertreter des ganzen Volkes“ verstehen und von deren Notwendigkeit überzeugt sind.

Diese Zusammenhänge werden immer mehr Abgeordneten bewußt. Sie sorgen sich über die wachsende Kritik am Parlament in seiner derzeitigen Erscheinungsform, sie leiden unter der zunehmenden Spannung, einerseits Zielscheibe dieser Kritik zu sein und andererseits als einzelne nichts daran ändern zu können. Sie wissen, wie äußerst begrenzt — oder nicht existent — ihre persönlichen Mitgestaltungsrechte in Form eines individuellen Rede-, Kontroll-, Initiativ- und Informationsrechtes sind und sie verspüren ihre Ohnmacht gegenüber der übermächtigen Exekutive und den Gängelbändern der Geschäftsordnungen. Dürrtige Büroausstattungen und unzulängliche Hilfsmittel erschweren zusätzlich eine gewissenhafte Ausübung ihres Mandats.

So ist es zu erklären, daß sich seit etwa Jahresfrist Abgeordnete aus allen Fraktionen zusammengefunden und Vorstellungen und

Vorschläge für eine Parlamentsreform entwickelt haben.

Das eigentliche Novum an dieser überfraktionellen „Initiative Parlamentsreform“, an der sich fluktuierend etwa 110 — das sind 20 bis 25 Prozent — der Abgeordneten beteiligen, ist, daß sie nicht nur über Partei- und Fraktionsgrenzen hinausgreift, sondern daß sie auch andere als die bisher gewohnten Arbeitsstrukturen erprobt. Politisch formuliert: In einem Parlament mit festgefühten Fraktionsblöcken wird das — im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehene — Mandat des einzelnen wiederentdeckt.

4. Gedanken über das Mandat des einzelnen, bezogen auf Art. 38 Abs. 1 GG

In meiner jahrzehntelangen parlamentarischen Tätigkeit, in deren Verlauf ich über zwölf Jahre auch Regierungsverantwortung trug, habe ich mir wieder und wieder Gedanken gemacht über die Möglichkeiten und Grenzen meiner persönlichen Mitwirkung und Verantwortung am Parlamentsgeschehen. Was erfordert das eigentlich von mir, das Grundgesetz gewissenhaft zu beachten, Vertreterin des ganzen Volkes zu sein und zugleich loyales Mitglied meiner Fraktion und Partei? Läßt sich das überhaupt miteinander vereinbaren? Und wenn ja, welche Spannungen und Konflikte sind damit programmiert?

Bewußt und wiederholt habe ich mich im Laufe der Jahre in Debatten oder bei parlamentarischen Entscheidungen auf die Langfassung des Art. 38 Abs. 1 GG berufen und damit wenig ermutigende Erfahrungen gemacht. Genau gesagt: Es waren entmutigende Erfahrungen. Ebenso ist es anderen Abgeordneten ergangen, die das gleiche versuchten.

Es läßt sich klar feststellen, daß in dem Maße, in dem im Laufe der Jahrzehnte die Stellung der Fraktionen als Schaltstellen und damit als Machtzentren des parlamentarischen Geschehens gestärkt wurden, die Wirkungsmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten und seine persönliche Mitverantwortung abgenommen haben. Bewußt zugespitzt lautet meine These: In der Ent-Persönlichung des Mandats des einzelnen und der Minimalisierung seiner parlamentarischen Wirkungsmöglichkeiten liegt meiner Erfahrung nach die Begründung für die nicht mehr ausreichende Funktionsfähigkeit des Parlaments als Kontroll-, Initiativ- und Diskussionsforum.

Mit dieser Entpersönlichung des Mandats wurde die Verantwortung für das Parlamentsgeschehen anonymisiert und in den Fraktionen verkadert. Der seinem Gewissen verantwortliche Vertreter des ganzen Volkes kann nicht wirksam werden, weil ihm dazu (fast) alle Voraussetzungen fehlen: seine individuellen Rede-, Kontroll-, Initiativrechte, seine organisatorische und materielle Ausstattung und nicht zuletzt eine angemessene Unabhängigkeit von den „Weisungen und Aufträgen“ seiner Partei und Fraktion. Der Grundgesetzartikel 38 Abs. 1 — obgleich konstitutiv — kommt weder in der Geschäftsordnung des Bundestages noch in den Ordnungen der Fraktionen vor.

Eine Klärung möglicher Konsequenzen für bestimmte parlamentarische Rechte des einzelnen Abgeordneten wurde bisher vermieden. Eine Gewichtung, eine faire Güterabwägung zwischen dem Mandat des einzelnen in einem Parlament und der Fraktionen wurde nicht versucht.

Wohlgemerkt und um Mißverständnissen vorzubeugen: Ich denke keineswegs an eine Dogmatisierung des Grundgesetzartikels 38 Abs. 1 und der Rechte, die daraus für den einzelnen Abgeordneten abgeleitet werden können. Ich plädiere nicht für ein Parlament von Einzelkämpfern. Jeder Abgeordnete ist zuerst Mitglied seiner Fraktion. Er verdankt sein Mandat seiner Partei. Die Loyalität soll und kann nicht in Frage gestellt werden. Dabei darf aber die persönliche Mitverantwortung

des einzelnen für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Geschehens nicht außer Kraft gesetzt werden. Sie ist — wie die Väter des Grundgesetzes formulierten — „unerläßliche und daher unverzichtbare Voraussetzung“ des politischen Lebens in einer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsform.

Ohne dieses Selbstverständnis für die Mitverantwortung des einzelnen in einem *Parlament der Fraktionen* verkümmert die Gewissenhaftigkeit, auf die das Grundgesetz den Abgeordneten verpflichtet, und müßte schließlich die repräsentative Demokratie verkümmern. In meinem Debattenbeitrag am 20. September 1984 habe ich dieses ganz tief-sitzende, tabuisierte Dilemma unserer eigenen Parlamentsordnung folgendermaßen formuliert: „Wenn wir in der Öffentlichkeit das hohe Lied von der persönlichen Verantwortung und Initiative des einzelnen Bürgers zur Stärkung der freiheitlichen Demokratie singen, dann sollten wir in unseren eigenen vier Wänden mit gutem Beispiel vorangehen.“

So wie wir wissen, daß der verplante, der reglementierte, der verbürokratisierte Bürger ein unfreier Bürger wird, so wissen wir auch, daß der verplante, der verbürokratisierte, der reglementierte Abgeordnete ein unfreier Abgeordneter sein wird. Das dürfen wir nicht zulassen ...“

Deshalb plädiere ich nachdrücklich für eine tabufreie Diskussion der Problematik der Anwendung des Grundgesetzartikels 38 Abs. 1 im Spannungsfeld eines Parlaments, das von Fraktionen beherrscht wird.

III. Ansätze zur Überwindung der Krise des Parlaments

1. Vorschläge zur Parlamentsreform

Es ist gut und wichtig zu wissen, daß ich mit solcherlei unbequemen, ja gelegentlich als ketzerisch empfundenen Überlegungen nicht alleinstehende. Die „Überlegungen und Vorschläge zur Parlamentsreform“, die von 110 Abgeordneten mitunterschieden im April 1984 dem damaligen Bundestagspräsidenten Rainer Barzel zugeleitet wurden, sind der erste Schritt hierzu:

I. Vorbemerkung

Abgeordnete aus allen Fraktionen machen sich verstärkt Gedanken über die Bedeutung des Arti-

kels 38.1 GG für die parlamentarische Arbeit. Sie gehen davon aus, daß mit dieser Bestimmung begründet wird

— eine persönliche Mitverantwortung des Abgeordneten für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Parlaments in der Öffentlichkeit,

— eine persönliche Mitverantwortung für das Gesetzgebungsverfahren, bei der politischen Willensbildung und bei der Kontrolle der Regierung und Exekutive sowie

— eine persönliche Verantwortung für die Gewissenhaftigkeit des Verhaltens als „Vertreter des ganzen Volkes“ bei „Reden und Handlungen, Wahlen und Abstimmungen“.

Auf dieser Grundlage hat sich ein zunächst kleiner Kreis von Abgeordneten erste grundsätzliche Gedanken gemacht. *Dabei ging es vor allem darum, ob und wie eine innerparlamentarische Diskussion*

über diesen wichtigen und unerschlossenen Fragenkomplex in Gang gesetzt werden kann. Daraus entstanden die hier vorgelegten, durchaus vorläufigen Vorschläge, die von den unterzeichneten Abgeordneten unterstützt werden. Die Unterzeichner bitten den Herrn Bundestagspräsidenten, diese Initiative und weitere vorliegende Anregungen zum Anlaß zu nehmen, um noch vor der Sommerpause eine Plenardebatte über das Selbstverständnis unserer parlamentarischen Arbeit anzusetzen.

Die Unterzeichneten stehen selbstverständlich gern zu Gesprächen über die beigefügten Vorschläge und das weitere Vorgehen zur Verfügung.

II. Überlegungen zur Parlamentsreform unter besonderer Berücksichtigung des Artikels 38.1 GG

Aus den Protokollen des Parlamentarischen Rates geht eindeutig hervor, daß die Väter des Grundgesetzes mit dem Artikel 38.1 mehr beabsichtigt haben, als eine gelegentliche kollektive Freistellung des einzelnen Abgeordneten vom „Fraktionszwang“. Die zur Auslegung gültige Fassung, die nur redaktionell zur heutigen Fassung gestrafft wurde, lautet:

„Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Jeder Abgeordnete folgt bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung und seinem Gewissen.“

Dieses Verfassungsgebot findet weder in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und der Fraktionen noch in den Abläufen der Parlamentsarbeit bisher eine befriedigende Berücksichtigung. Deshalb muß eine allseits als notwendig erachtete Parlamentsreform diesem fundamentalen Verfassungsauftrag, der zudem am Anfang des Grundgesetzabschnittes über den Bundestag steht, ausdrücklich Rechnung tragen.

Hierzu werden im folgenden Vorschläge zur Diskussion gestellt.

A. Belebung des individuellen Rederechts

1. Rededauer bei Plenardebatten

— Zwischen den formellen, von den Fraktionen geplanten Rederunden mit vorbestimmten Rednern sollen „offene“ Debattenrunden eingeführt werden. Dafür soll ein bestimmter Anteil der geplanten Debattenzeit freigehalten werden (mindestens 30 %). Die Redezeit bei solchen „offenen“ Debattenrunden soll bis zu zehn Minuten betragen; für die Reihenfolge der Redner soll § 28 GOBT (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, d. Red.) gelten.

— Redner, die einen Beitrag von fünf Minuten Dauer (Kurzbeitrag) anmelden, können vor anderen Rednern zu Wort kommen. Bei mehreren Kurzbeiträgen wird nach § 28 GOBT verfahren.

— Anteilsmäßige Begrenzung des Rederechts der Exekutive bei allen Kontrolldebatten (z. B. Haushalt, Aussprache zu Regierungserklärungen etc.).

2. Zwischenfragen

— Der Präsident kann (soll?) Rednern, die kurze Redezeiten haben und die Zwischenfragen zulassen, diese und ihre Antworten nicht auf die Redezeit anrechnen.

B. Verbesserung des Kontrollrechts

Das *Fragerecht der Abgeordneten* ist ein entscheidendes Instrument der Regierungskontrolle. Mit dem Fragerecht korrespondiert die *Antwortpflicht*.

1. Fragestunde

Einmal im Monat soll eine Fragestunde mit den *Kabinettsmitgliedern* stattfinden. Die Fragesteller sollen dazu einen Tag vorher nur die Themen nennen, zu denen sie Fragen stellen wollen. Über Auswahl und Reihenfolge der Fragesteller entscheidet das Los. Zusatzfragen werden wie in der normalen Fragestunde gehandhabt.

2. ‚Politische Stunde‘

Auf Verlangen einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Abgeordneten kann in Sitzungswochen nach einer Kabinettsitzung eine ‚Politische Stunde‘ beantragt werden, zu der die Bundesregierung — noch vor einer Information der Presse — kurz über Kabinettsbeschlüsse oder andere Entscheidungen und Empfehlungen Auskunft gibt. Daran schließt sich eine Fragezeit nach der Regelung der Fragestunde für Zusatzfragen und auf Antrag eine Debatte nach der Regelung der ‚Aktuellen Stunde‘ gemäß § 106, Anlage 5 der GOBT an.

3. Jeder Abgeordnete hat Anspruch auf ausreichende Informationen der Regierung über Angelegenheiten, die innerhalb der Regierung entschieden und die für seine Mitwirkung an der Kontrollbefugnis des Parlamentes notwendig sind. Solche Informationen dürfen — ausgenommen Fragen der Staatssicherheit — nicht aus subjektivem Ermessen von Regierungsmitgliedern gegenüber dem am Kontrollrecht beteiligten Abgeordneten geheimgehalten werden. Einzelheiten sollen in der Geheimschutzordnung des Parlaments geregelt werden.

4. Staatssekretäre, politische Beamte, Sonderbeauftragte etc. sollen vor ihrer Ernennung im zuständigen Ausschuß in einer „Anhörung“ befragt werden können. Das Organisationsrecht der Bundesregierung bleibt unberührt.

C. Persönliche Initiativrechte

1. Der Wortlaut des Artikels 38.1 GG soll in der Geschäftsordnung des Bundestages und in den Fraktionsgeschäftsordnungen in seiner ausführlichen Fassung ausdrücklich erwähnt werden. Daraus ergeben sich bestimmte Individualrechte des Abgeordneten.

2. Die vereinfachte Ermöglichung von Einzel- und Gruppeninitiativen (z. B. Einzelantragsrechte in bestimmten Fällen, Anforderungsrecht von „Kurzberichten“, die als Drucksachen veröffentlicht werden müssen) soll eingeführt werden. Erweitertes Recht in Debatten, persönliche Erklärungen abzugeben.

3. Eventuelle Verpflichtung des neugewählten Parlaments auf das Grundgesetz.

D. Verbesserte Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens

1. Ausbau von Anhörungsverfahren

Auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder eines Ausschusses sollen erweiterte Anhörungsmöglichkeiten (evtl. auch durch schriftliche Stellungnahmen) eingeführt werden, an der sich Bürger oder Gruppen (analog USA) mündlich oder schriftlich beteiligen können. Es wäre denkbar, diese erweiterte Anhörung als zweiten Teil einer (normalen) öffentlichen Anhörung zu veranstalten und dafür eine bestimmte Zeit zu vereinbaren, in der sich interessierte Bürger oder Gruppen melden können (evtl. Auswahl der Bürger durch Losentscheid).

2. Erwägenswert erscheint die Möglichkeit „*teilöffentlicher Sitzungen*“. Z. B. könnten *Gesetzesberatungen* von besonderem öffentlichen Interesse nach der ersten Lesung und/oder nach Abschluß der Ausschußberatungen in öffentlicher Sitzung debattiert werden. Das gleiche gilt für *wichtige Grundsatzfragen*, die sich nicht zur Plenardebatte eignen, aber durchaus von öffentlichem Interesse sind.

E. Stärkung der Position der Legislative gegenüber der Exekutive

1. Verbesserung der technischen und personellen Ausstattung des Abgeordneten.

2. Verbesserte Ausstattung des Parlaments insgesamt zur Stärkung der Kontrollinstanz gegenüber der Exekutive.

3. Durch eine bessere Gestaltung der Bundestagsdrucksachen, insbesondere der Gesetzentwürfe, durch moderne Drucktechniken (z. B. Hervorhebung, Verwendung von Farben, Gegenüberstellen von geltenden und geänderten Texten) sollen diese nicht nur besser, sondern zum Teil überhaupt erst lesbar gemacht werden.

2. Die Selbstverständnisdebatte und ihr Ergebnis

Die angeregte Selbstverständnisdebatte fand am 20. September 1984 statt; 45 Abgeordnete haben sich daran beteiligt. Folgender *Entschließungsantrag* wurde einstimmig angenommen:

Der Deutsche Bundestag hält es im Anschluß an die Debatte vom 20. September 1984 für erforderlich, seine Arbeitsweise und öffentliche Wirksamkeit als unmittelbar vom Volk gewähltem Verfassungsorgan zu verbessern. Zugleich soll die Stellung der einzelnen Abgeordneten, wie sie sich aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt, gestärkt werden. Er begrüßt die Initiative des Bundestagspräsidenten, die Stellung des Deutschen Bundestages im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen und Institutionen deutlich zu machen.

Es soll insbesondere erreicht werden

— eine lebendigere und offenere Gestaltung von Plenardebatten,

— ein verstärktes und wirksameres Kontrollrecht des Parlaments, z. B. durch eine Verbesserung des

Frage- und Informationsrechtes, eine aktuellere Befassung des Parlaments mit Kabinettsentscheidungen usw.,

— weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Wirkungsmöglichkeiten und zur Stärkung des Ansehens des Parlaments und seiner Abgeordneten. Hierzu gehören auch weitere Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten.

Der Deutsche Bundestag schlägt die Einsetzung einer vom Präsidenten geleiteten Ad-hoc-Kommission „Parlamentsreform“ vor. Diese Kommission soll bis zum Frühjahr 1985 die vorliegenden Initiativen und Vorschläge prüfen und daraus konkrete Vorschläge zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeit entwickeln.

Die Ad-hoc-Kommission hat bis Weihnachten viermal getagt.

Für die Anfangserfolge haben wir dem damaligen Bundestagspräsidenten Rainer Barzel viel zu verdanken. Ohne sein Verständnis hätte weder die sechsstündige sogenannte Selbstverständnisdebatte stattgefunden, noch hätte der oben erwähnte Entschließungsantrag auf Einsetzung einer Ad-hoc-Kommission zur Parlamentsreform eine Chance gehabt, einstimmig angenommen zu werden.

Trotz dieser Anfangserfolge ist heute schon abzusehen, daß die eigentlichen Schwierigkeiten und Hindernisse, die einer Reform entgegenstehen, noch vor uns liegen. Widerstand gegen weiterführende Reformen beginnt sich zu rühren. Die sonstige Arbeitsüberlastung erschwert der kleinen Kerngruppe der Reformer, sich verstärkt auf diese Aufgabe zu konzentrieren. Dennoch sind wir zuversichtlich, daß auch der neue Bundestagspräsident, Philipp Jenninger, unserer Initiative das gleiche Wohlwollen entgegenbringen wird wie sein Vorgänger.

Bei allen unseren Bemühungen ist uns wohl bewußt, daß eine stärkere Berücksichtigung des Mandats des einzelnen in Anwendung des Grundgesetzes weder die notwendige Ordnung und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigen darf, noch die Beachtung seiner Spielregeln.

Unsere Initiative begründen wir vor allem aus der Erkenntnis, daß die offenkundigen Defizite nicht „per ordre de mufti“ — sozusagen durch Knopfdruck auf die Geschäftsordnungen —! abgestellt werden können, sondern allein durch die Einsicht und Mitwirkung möglichst vieler Abgeordneter aus allen Fraktionen.

Nicht den Aufstand wollen wir proben, wohl aber die gewissenhafte Wahrnehmung unse-

rer Rechte und Pflichten. Es kommt uns darauf an, das Grundgesetz in eigener Sache genauso gewissenhaft zu respektieren, wie wir es von allen Bürgern erwarten und verlangen.

3. Parlamentsreform „von unten“

Die „Initiative Parlamentsreform“ hat sich außerdem vorgenommen, auch die Interessen der wachsenden Zahl von Abgeordneten, die mit ihren Wirkungsmöglichkeiten nicht zufrieden sind, ohne sich mit unseren bisherigen Vorschlägen zu identifizieren, in der Reformkommission mitzuvertreten.

Zu diesem Ziele haben wir eine noch nicht abgeschlossene „Fragebogen-Aktion“ an alle Abgeordneten eingeleitet. Damit wollen wir deutlicher als bisher Aufschluß erhalten über die Vorstellungen des einzelnen Abgeordneten, über seine Situation und seine Vorstellungen zur Parlamentsreform.

Dieser Versuch der Erkundung ist uns deshalb so wichtig, weil es letztlich von der Reformbereitschaft des einzelnen Abgeordneten und von seinem Engagement abhängen wird, ob eine Parlamentsreform nur auf dem Papier stehen oder ob sie in den Alltag der Parlamentsarbeit eingehen und das Selbstverständnis des Parlamentariers für seine Aufgaben und Verantwortlichkeiten neu prägen wird. Natürlich wird es dabei von ihm abhängen, ob und in welchem Umfang er von seinem Mandat als einzelner Gebrauch machen will (oder auch nicht).

4. Der „Fall Barzel“ und seine Folgen

Als die Initiative vor Jahresfrist begann, ihre Vorschläge zu erarbeiten, gab es noch keinen „Fall Barzel“. Mit ihm wurde ein weiteres Problem der Parlamentsreform offenkundig: Unsere Regelungen für die Offenlegung von Nebentätigkeiten und Nebeneinnahmen von Abgeordneten — wie sie in den Parlamenten anderer Demokratien selbstverständlich sind — reichen nicht aus, um mögliche Interessenkonflikte auszuschließen — oder sie zumindest strikt einzugrenzen.

Unsere Vorschläge hierzu seien im Rahmen dieses Aufsatzes nur der Vollständigkeit halber erwähnt, aber nicht weiter vertieft.

Noch vor dem Rücktritt des damaligen Bundestagspräsidenten haben 80 Kollegen dem Präsidium des Bundestages folgende Vorschläge zugeleitet: „Die Unterzeichner fordern Präsidium und Ältestenrat des Deutschen Bundestages auf, im Interesse des öffentlichen Ansehens des Parlaments und der Abgeordneten umgehend *Vorschläge zur Präzisierung des Verhaltenskodex für Abgeordnete und seiner Verbotsbestimmungen für Scheinverträge* vorzulegen.“

Hierzu wird u. a. angeregt, daß alle Abgeordneten (ähnlich wie bei Steuererklärungen) alljährlich über ihre Nebentätigkeiten und Einkünfte schriftlich Auskunft geben müssen. Die vertrauliche Überprüfung soll durch ein hierfür zu bestellendes Gremium erfolgen. Nach Überprüfung werden die Unterlagen vernichtet.“

IV. Ausblick

Wie wird es weitergehen? Wird alles beim alten bleiben oder werden die Anstößigkeit der Skandale und Affären und die Anstöße der Abgeordneten-Initiative dazu beitragen, der schleichenden und akuten Krise des repräsentativen Parlamentarismus entgegenzuwirken — sie schließlich zu überwinden?

Ich bin mir — zusammen mit anderen „Reformern“, die sich verstärkt und vertieft am Grundgesetzartikel 38 Abs. 1 orientieren — der Schwierigkeiten und Hindernisse, die vor uns liegen, wohl bewußt. Dennoch soll unser Ansatz weiterverfolgt werden.

Es gehört zu meinen unerschütterlichen liberalen Überzeugungen und auch zu meinen Le-

benserfahrungen, daß sich in krisenhaften Situationen nur wenig durch äußerliche Korrekturen (hier zum Beispiel Änderung der Sitzungsfolge des Parlaments, Redeordnung etc.) reformieren läßt. Vielmehr bedarf es der Bereitschaft des einzelnen, selber zur Veränderung beizutragen, damit einzelne Schritte schließlich zu echter und dauerhafter Parlamentsreform führen.

Deshalb müssen wir sehr grundsätzlich darüber nachdenken, welche Funktionen das Mandat des einzelnen in einem Parlament der Fraktionen hat, und ausloten, was seine Ausübung zur Stärkung der parlamentarischen Arbeit erbringen könnte. Und nicht zu-

letzt: Wie läßt sich der Anspruch der Fraktionen mit dem Anrecht und den Pflichten des einzelnen Abgeordneten in Einklang bringen, ja im Interesse des Parlaments versöhnen und verstärken?

Was heißt es zum Beispiel, *Vertreter des ganzen Volkes* zu sein?

— Ist das nur ein Sonntagsspruch wie viele andere?

— Oder soll es heißen, daß der Abgeordnete nicht nur Funktionär seiner Partei und Fraktion ist, vielmehr mitverantwortlich für die Funktionsfähigkeit des Parlaments?

— Resultiert daraus nicht auch eine persönliche Mitverantwortung für den Zustand des Parlaments, seine Schwächen, Defizite, für seinen Ansehensschwund?

— Resultiert daraus nicht eine Mitverantwortung für den Zustand unserer Demokratie insgesamt?

— Und käme ein neues Selbstverständnis nicht letztlich dem Ansehen der Parteien zugute?

Oder was heißt es, daß der Abgeordnete in „*Reden und Handlungen*“ seinen *Überzeugungen* und seinem *Gewissen* zu folgen hat?

— Resultieren daraus nur bestimmte individuelle Grundrechte, zum Beispiel Rederecht, Initiativrecht, verbessertes Informations- und Kontrollrecht?

— Oder kämen solche Rechte nicht vor allem der Funktionsfähigkeit, dem Ansehen und der Glaubwürdigkeit des Parlaments zugute?

Ob, wann und in welchem Umfang der einzelne Abgeordnete von seinen parlamentarischen Möglichkeiten Gebrauch macht, bleibt seiner persönlichen „Gewissenhaftigkeit“ überlassen. Wenn er aber davon Gebrauch macht, dann darf dies nicht nur um den Preis des Makels, ein „Außenseiter“, ein „Dissident“, ein „Rebell“ zu sein, möglich werden.

Natürlich hat der Abgeordnete Norbert Lammer Recht: Zivilcourage läßt sich nicht durch eine Geschäftsordnungsbestimmung einführen. Aber — wie bei anderen im Grundgesetz garantierten Grundrechten auch — die Wahrnehmung des Mandats des einzelnen in einem Parlament der Fraktionen muß klar geregelt sein, sie muß eine praktikable Auslegung erfahren und in der täglichen Parlamentsarbeit anwendbar sein.

Ich bin überzeugt, daß nur durch eine Aufwertung und Stärkung des Mandats des einzelnen unsere repräsentative Demokratie insgesamt funktionsfähiger und glaubwürdiger würde. Dies muß das erklärte Ziel einer Parlamentsreform sein, die sich nicht in Änderungen der Geschäftsordnung erschöpft, sondern einen Ausweg aus der anfangs beschriebenen Krise eröffnet.

Erst dann, und nur dann werden wir dem Auftrag unseres Grundgesetzes gerecht werden, wenn der Artikel 38 Abs. 1 GG in praxi zu „einer wesentlichen und unentbehrlichen Grundlage“ unserer parlamentarischen Arbeit geworden ist.

Ist der Deutsche Bundestag seiner Aufgabe gerecht geworden?

Schon die Fragestellung in dem von der Redaktion vorgegebenen Thema „Haben wir eine Krise des Parlamentarismus?“ bedarf einer Korrektur, denn einen Parlamentarismus als solchen gibt es in der politischen Wirklichkeit nicht. Der Begriff ist eine gedankliche Schöpfung zur Beschreibung von recht komplizierten politischen Sachverhalten. Das gilt für alle „Ismen“, die vorzugsweise bei den Deutschen kultiviert werden. Bescheiden ist demnach auch der Erkenntnisgehalt solcher Abstraktionen, auch wenn ihnen nicht jeglicher Wert abgesprochen werden soll.

Man wird deshalb die Frage nach der Krise des Parlamentarismus in schlichten Worten, die sich gerade im politischen Bereich als verbale Währung empfehlen, vielleicht so formulieren können: „Hat sich die demokratische Verfassung, die sich aus Wahlen hervorgegangener Volksvertretungen für die politische Willensbildung und Entscheidung bedient, bewährt?“

Um mich nicht im Uferlosen zu verlieren, enge ich die Frage weiter ein auf die Fassung: Ist der Deutsche Bundestag seiner Aufgabe, das Wohl des deutschen Volkes zu mehren und Schaden von ihm zu wenden, gerecht geworden? Ganz bewußt halte ich mich dabei an die Eigangsformel des Ministereides, der in einfachen Worten den Pflichtenkranz politischer Ethik beschreibt.

Es wäre ungerecht, die Frage nach der Bewährung unserer Volksvertretung an einzelnen Phasen der Nachkriegszeit oder gar an den mediatisierten Turbulenzen der jüngsten Zeit messen zu wollen. Uns stehen 40 Jahre Probezeit mit allen Aktiven und Passiven für die Bilanz zur Verfügung, denn nicht erst das Grundgesetz vom 13. Mai 1949 ist der Beginn der parlamentarischen Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland.

Schon wenige Monate nach der Kapitulation vom 8. Mai 1945 bildeten sich kleine und größere Parlamente auf Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Landesebene. Dabei kommt es gar nicht so sehr auf die damals recht unterschiedlichen Mitbestimmungen der Besatzungsmächte, die sich Berufungen und Bestätigungen reservierten, an. Diese parlamentari-

schen Körperschaften mündeten über ein geschlossenes System von Länderverfassungen in die Verfassungsordnung unseres Grundgesetzes ein, das sich mit Bedacht auf den anderen Teil Deutschlands auf die Bezeichnung „Grundgesetz“ selbstbeschränkte, obwohl es nach Inhalt und Ordnungskraft schon heute eine Statik bewiesen hat, wie keine frühere verfassungsmäßige Ordnung. Wenn auch bis 1949, dem Inkrafttreten des Grundgesetzes, schon die Weichen gestellt und ein unglaubliches Teilstück des Wiederaufbaues vollbracht waren, hat der neugegründete Bund der elf deutschen Länder aus eigener Kompetenz nicht nur dem materiellen Wiederaufbau zusätzliche Kräfte aus dem Verbund verliehen, sondern in den sechs Jahren von 1949 bis 1955 vor allem die Rückführung des freien Teils Deutschlands in die Völkerfamilie mit vollen Rechten und Pflichten zustandegebracht.

Ich überspringe hier die folgenden Jahre, ihre Koalitionen, das Auf und Ab der politischen Wetterlage und fahre fort mit der aktuellen Situation von heute.

Mit einem Export von 430 Milliarden DM, einem Exportüberschuß von 40 Milliarden DM und der geringsten Inflationsrate von 2,4% seit 15 Jahren stehen wir in der Spitzengruppe der Weltwirtschaftsmächte. Noch vor den heute mit uns verbündeten Siegermächten Frankreich und Großbritannien sind wir der wichtigste Bündnispartner der westlichen Führungsmacht, den Vereinigten Staaten von Amerika. In der Europäischen Gemeinschaft sind wir ein Brückenpfeiler. Historische Völkerfeindschaften haben sich in solide Partnerschaften verwandelt, die nicht einmal mehr der bewährten/berühmten unverbindlichen Sonntagsreden bedürfen, weil sie, wie die französische Regierungssprecherin es erst kürzlich formulierte, zur unbestrittenen Selbstverständlichkeit geworden sind.

Wir haben in dem klassischen europäischen Krisengebiet, von dem alle großen Konflikte vor 1945 ihren völkerverschlingenden Ausgang nahmen, nicht nur den äußeren Frieden erhalten können. Auch den inneren Frieden haben wir zu bewahren gewußt und werden

diesen auch weiterhin erhalten, wenn wir uns Realitätssinn genug bewahren, den Scharmützel der gesellschaftlichen und politischen Kräfte nicht die überzogene Bedeutung zuzuordnen, die sie in der Verzerrung sensationshungriger Medienjünger erhalten, sondern sie in ihrer wirklichen Bedeutung einzuordnen. Die bürgerlichen Freiheiten haben in der Bundesrepublik einen fast exzessiven, in keinem vergleichbaren Land erreichten Rechtsschutz erhalten. Die freie Presse feiert Orgien.

Das alles sind die Aktiven einer politischen Bilanz zum Stichtag 1. Januar 1985, an der alle Verfassungsorgane im Zusammenwirken ihren eigenständigen Anteil haben. Die entscheidende Verantwortung für diese erfreuliche Bilanz gebührt dabei dem Deutschen Bundestag im Zusammenwirken mit dem Bundesrat. Diese Bilanz kann auch im internationalen Vergleich bestehen, was natürlich noch lange nicht heißt, daß alle Jahresbilanzen das gleiche freundliche Aussehen haben, wie die von mir aufgestellte Gesamtbilanz der ersten 35 Jahre.

Ein Parlament, das mehr als jede andere Institution der öffentlichen Kritik ausgesetzt ist, von der gerade bei uns als Volkssport ein aggressiver Gebrauch gemacht wird, vom Stammtisch angefangen bis zu den Stahlgewittern der Massenmedien, kann bei dieser Gewinn- und Verlustrechnung gar nicht so schlecht gewesen sein, wenn die biblische Erfolgsregel: „An ihren Früchten sollt ihr sie erkennen“ noch gilt.

Nimmt man diese biblische Erfolgsregel zum Maßstab, dann ist der Tisch in unserer Republik reichlich gedeckt. Breite Schichten unseres Volkes machen einen intensiven Gebrauch von dieser reichen Lebensausstattung; sie schwärmen als Touristen über die ganze Welt. Auf einem beispielhaften Straßennetz bewegt sich ein Millionenheer solider Mittelklassewagen. Ein dichtes Netz von Bildungseinrichtungen erfaßt jede Begabung bis in den letzten Winkel abgelegener grenznaher Provinzen. Dörfer und Städte bieten vor allem dem vergleichenden und deshalb geschärften Auge des Ausländers ein Bild harmonischer Ordnung. Das Ganze ist eingebunden in ein soziales Netz, das so dicht geknüpft ist, daß wir Schwierigkeiten mit seiner Finanzierung haben werden.

Die 518 Mitglieder des Bundestages scheinen in der 10. Folge der vierjährigen Legislaturperioden ganze Arbeit geleistet zu haben, die

vom Ausland einmalige Anerkennung, wenn nicht Bewunderung findet. Dem hier geborenen und lebenden Bürger ist das zum kaum beachteten Alltag geworden, doch auf Gastarbeiter und Asylanten übt unser Land eine ungebrochene Anziehungskraft aus. Unter Lebensgefahr suchen Unterdrückte hinter dem Eisernen Vorhang den Weg zu uns.

Anhand der fast unbegrenzten Kommunikationsmöglichkeiten können wir die Effizienz parlamentarisch verfaßter Staaten im Vergleich zu Systemen sozialistischer Machart mit Pseudoparlamentsverfassung weltweit messen, im Nord-Süd- wie im Ost-West-Gefälle. Viele machen von den, wenn auch beschränkten Möglichkeiten, sich persönlich hinter dem benachbarten Eisernen Vorhang vom realen Sozialismus zu überzeugen, Gebrauch.

Wie erklärt sich angesichts dieser Szenerie das aufkeimende Krisengerede über ein Versagen des Parlamentarismus? Ist es das historisch erwiesene große Potential zum Selbstmitleid, sind es die Wohlstandswirkungen, von denen schon im Volksmund gewarnt wird, oder eine innere Unsicherheit, erworben aus der schicksalsschweren Geschichte unseres Volkes, ist es der Generationswechsel, oder alles zusammen?

Im krassen Gegensatz zur Krisendebatte steht die sich immer erneuernde hohe freiwillige Wahlbeteiligung, durch die der Wähler in den zwei ersten Legislaturperioden den Bundestag von elf Parteien auf vier demokratisch verfaßte Fraktionen zurückgeschnitten hat. Im krassen Gegensatz zur Krisendebatte steht auch, daß radikale Gruppierungen, die sich nicht zum Grundgesetz bekennen, bis auf wenige Ausnahmen in den sechziger Jahren (NPD), nie die 5% Hürde zu Landes- und Bundesparlamenten überwunden haben.

Wie bereits dargelegt, sind die Jahresbilanzen des bundesdeutschen Geschehens von durchaus unterschiedlicher Qualität. Die wachsenden Schwierigkeiten, komplizierte nationale und international verzahnte Zusammenhänge zu durchschauen, mögen als Ausdruck von Hilflosigkeit Anlaß zu Mißmut geben.

Die auf den Wettbewerb der Parteien ausgerichteten, in der Konfrontation von Regierungspartei(en) und Oppositionsparteien agierenden Parlamente übertreiben vor allem in den nach außen sichtbaren Aktivitäten nach Form und Inhalt ihre Wettbewerbsrolle, die

von der Öffentlichkeit als leeres Gezänk empfunden werden.

Einer systemimmanenten Neigung nachgebend, fallen die Medien in den Chor der Kritik ein. Die leeren Abgeordnetenbänke, die, so hat man den Eindruck, vom Fernsehen fast genüßlich vorgeführt werden, bestärken den Eindruck der fehlenden Sinnhaftigkeit parlamentarischer Arbeit.

Der Normalbürger sieht dabei die politischen Vorgänge zunächst aus seiner unmittelbaren Interessenlage, wofür er keinen Vorwurf verdient. Da es in der Natur politischer Entscheidungen liegt, sich oft recht mühselig von Kompromiß zu Kompromiß fortzuschleppen, mischen sich unvermeidlich im Bewußtsein der Bürger die Vor- und Nachteile parlamentarischer Arbeit lotteriehaft. National und international eng verzahnte Zusammenhänge versperren dem Bürger den Blick für die Ratio der Sachzwänge; die unvermeidliche Behandlung der Probleme nach isolierten Sachbereichen versperrt den Blick auf die Auswirkungen auf Nachbarbereiche.

Hinzu kommt die zunehmende Fixierung auf Themen des flüchtigen Zeitgeistes wie atomare Bewaffnung, atomare Energie, Umweltfragen, die wegen ihrer weltweiten Implikationen und der Last unlösbarer Komplexität sich im Wunschenken bizarrster Ausprägung finden.

Beschränkt man sich auf die unmittelbare Gegenwart, so bilden die sogenannten Pannen des Jahres 1984, beginnend mit Kießling, der Spendensteueramnestie, Buschhaus und Flick, breit ausgewalzt im Medienverbund, den Stein des Anstoßes.

Die überraschend erfolgreiche Grundströmung bundesdeutscher Politik, nämlich die enorme Reduzierung der Inflationsrate, die kräftige Rückführung der Staatsverschuldung, der sensationelle Ausfuhrüberschuß, eine stabile Mark, das gute Einvernehmen in EG und NATO, die Wiederaufnahme der Abrüstungsgespräche, das Stoppen der saisonbereinigten Zunahme der Arbeitslosigkeit sowie neuerdings wieder vorhandene volle Auftragsbücher, blieb unbemerkt.

Es ist nicht einmal gelungen, bei den beliebten, in Vorverurteilungsmanier zu Affären hochstilisierten und immer wieder variierten Spielarten Dichtung und Wahrheit zu trennen. Die Femegerichte der Medien nehmen vielmehr in grober Verletzung der Präroga-

tive der Justiz das Urteil vorweg; die oft sehr späten Erkenntnisse der ordentlichen Gerichte haben keine Chance, noch die öffentliche Aufmerksamkeit zu erreichen oder gar zu korrigieren.

So ging in der Kießling-Affäre vollständig unter, daß der Minister sich gewöhnlich auf seine Mitarbeiter verlassen können muß. Bei der Steueramnestie hat die Öffentlichkeit kein Wort davon erfahren, daß die Nachzahlung der nicht abgeführten Steuern Bedingung für den Straferlaß war und daß in der Zwischenzeit das Oberste Finanzgericht in einer Entscheidung den Steuerpflichtigen Vertrauensschutz gewährte. Bei Buschhaus ging vollständig unter, daß alle politischen Gruppierungen unter dem Schock der damaligen Ölkrise standen und gemeinsam den Bau des Kohlekraftwerkes beschlossen. Schließlich wurde für Buschhaus ein anderes umweltschädliches Kohlekraftwerk stillgelegt, so daß die Summen der Umweltschäden erheblich reduziert wurden — trotz Inbetriebnahme des modernen neuen Kraftwerkes. Der Fall Flick ist bei den ordentlichen Gerichten anhängig, doch die Urteile sind längst von den Medien gefällt worden.

Was solche „Affären“ allerdings mit einer Krise des Parlamentarismus zu tun haben sollen, bleibt unerfindlich. Damit ist nicht gesagt, daß nicht gewisse Änderungen vorgenommen werden sollten; denn keine menschliche Einrichtung ist vollkommen, und entsprechend läßt sich die Organisation unserer Volksvertretung sicher auch verbessern. Seit langem gibt es hierzu den Bericht einer Enquete-Kommission, die interessante Verbesserungsvorschläge erarbeitet hat, von denen einige schon umgesetzt wurden.

Ich selbst zähle jedoch nicht zu denen, die bei jedem Mißstand sofort nach dem Gesetzgeber verlangen. Vielmehr bin ich der Auffassung, daß Ideale nicht zu verwirklichen sind, daß die besten Gesetze von Menschen ausgeführt werden müssen und daß überall, wo Menschen am Werke sind, ihre Arbeit von all ihren Tugenden, aber auch all ihren Fehlern geprägt wird. Es gibt altehrwürdige Parlamente, die mit jahrhundertealten Formen und Regeln auch im Atomzeitalter gut zurechtkommen.

Nach meiner 23jährigen Parlamentserfahrung würde ich allerdings dennoch, zwar nicht überstürzt und vom Einzelfall abhängig, einige Änderungen nach gründlicher Beratung vorschlagen:

a) Die größte Schwäche unseres Parlaments sehe ich in der kurzen Wahlperiode von vier Jahren. Vier Jahre ist eine knappe Frist. Neufundierte Kabinette brauchen ein Jahr zur Einarbeitung und „Einschulung“ durch ihre Bürokratie. Dann verbleiben knapp zwei Jahre Arbeitszeit, die sogar noch unterbrochen werden können, wenn Landtagswahlen in den jeweiligen Heimatbundesländern die Minister fordern. Wir haben schon Bundesländer, die von der vierjährigen Periode auf fünf Jahre umgestiegen sind (z. B. Nordrhein-Westfalen); alle haben an Stabilität zugenommen.

Noch besser als diese starre zeitliche Lösung wäre m. E. die englische Lösung, wonach der Premierminister in einem Zeitraum von fünf Jahren Neuwahlen ansetzen, aber auch die fünf Jahre aussitzen kann; Perfektionisten, die wir sind, dürften allerdings für solche Optionen nicht begabt sein.

b) Überflüssig wie ein Kropf sind die sogenannten Ersten Lesungen, die der Mattscheibe soviel Gelegenheit geben, die leeren Stühle ihrer gutbezahlten Volksvertreter zu höhnen. Ein Hauptausschuß in nicht öffentlicher Sitzung kann vielleicht sachgerechter als ein zu 5 v. H. besetztes Plenum die Verweisung an die Ausschüsse dekretieren. Er sollte aber auch die Befugnis haben, als Ausnahme eine erste Lesung an das Plenum zu verweisen.

c) Unter keinen Umständen darf an den nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen gerührt werden. Sie sind ein wahrer Segen unserer Ordnung. Daß mehr als 90 v. H. unserer Gesetze einstimmig verabschiedet werden, wie dies in kommunalen Parlamenten selbstverständlich ist, ist viel zu wenig bekannt, wenn nicht überhaupt geheime Bundessache.

d) Bisher gab es einen einzigen Fall von nachgewiesener Abgeordnetenbestechung. Der CDU-Abgeordnete Steiner gestand, für seine Pro-Stimme bei der Abstimmung über das konstruktive Mißtrauen gegen Willy Brandt am 27. April 1972 50 000,— DM erhalten zu haben. Trotz öffentlicher Selbstbeschuldigung Steiners, die Summe von Karl Wienand, dem SPD-Fraktionsgeschäftsführer erhalten zu haben, konnte die Untersuchung nicht klären, ob die Bestechungssumme von der SPD stammte.

Damit sind wir beim Thema Untersuchungsausschüsse. Aktualisiert meine ich, daß es unserer Rechtskultur nicht dienlich sein kann, daß sich juristische Amateure mit Dingen be-

fassen, die bei ordentlichen Gerichten anhängig und gut aufgehoben sind. Hier muß die Justiz den Vortritt haben. Ab Zulassung einer schwerwiegenden Anklage sollte der Ehrenrat des Bundestages die Möglichkeit haben, den Abgeordneten zu suspendieren mit dem Recht, sein Stimmrecht einem Kollegen seiner Wahl zu übertragen, da der Wähler die Vertretung des Wahlkreises beanspruchen kann.

e) Die Untersuchungsausschüsse sollten sich überdies eine neue Geschäftsordnung geben, streng nach der Norm der Strafprozeßordnung. Ein Berufsrichter hohen Ranges als Vorsitzender wäre ein wichtiger Beitrag, diesen Ausschüssen größere Anerkennung zu verschaffen.

f) Die aus dem angelsächsischen Parlamentsbereich entliehenen Anhörungsveranstaltungen sind ein psychologischer Wahnsinn. Da werden 30 Abgeordneten aus unterschiedlichsten Berufen etwa 20 bis 30 hochkarätige Experten aus einem ganz speziellen Sachgebiet vorgeführt. Es ist eine gesicherte Erfahrung, daß nur ganz wenige Menschen in der Lage sind, tagelang Informationen aufzunehmen, noch weniger sie zu verarbeiten.

Man könnte dieses Problem einfach dadurch mildern, daß man jeden Experten verpflichtet, seine Meinung den Ausschußmitgliedern zwei Wochen vor der Anhörung in einer Kurzfassung vorzulegen, und den Ausschußmitgliedern das Recht einräumen, das vollständige Gutachten innerhalb der Zweiwochenfrist anzufordern, da erfahrungsgemäß nur wenige Mitglieder eines Ausschusses ein echtes Interesse an den jeweiligen Fragen haben.

g) Es gibt keinen Fraktionszwang; dies behaupten wider besseres Wissen alle Fraktionen. Der Bundestag wäre gut beraten, jeder offiziellen Tagesordnung eine Stunde anzufügen, in der „Abweichler“ in fünf- bis zehnmütigen Beiträgen ihre persönliche, vom Grundgesetz geschützte Meinung vortragen können.

h) Meine weiteren Anregungen richten sich an die Parteien und betreffen ihre Nominierungspraxis. Den Klagen über die Überbesetzung der Parlamente durch Angehörige des öffentlichen Dienstes, die sich unerwarteten Beförderungen gegenübersehen, sowie durch Funktionäre der Parteien aus allen nur denkbaren Verbänden, könnte dadurch abgeholfen werden, daß sich die Parteien, aus eigener, rechtlich nicht zu verordnender Disziplin,

entschließen, für einen großen Teil ihrer Kandidaten kommunale Praxis zu verlangen. Der parteinotwendige Ausgleich mit Prominenten aller Grade kann leicht über die Landeslisten geschehen.

i) Das größte Übel unseres Parlaments scheint mir darin zu liegen, daß die Abgeordneten, wenn auch durch großzügig bemessene Ferien dotiert, das ganze Jahr über tagen und sich damit zu Berufspolitikern promovieren. Eine Frühjahrs- und Herbstsaison muß genügen. Die unerträgliche Gesetzesflut kann nicht einmal von der Verwaltung verarbeitet werden, geschweige denn sich im Bewußtsein des Bürgers ansiedeln. Eine Gesetzgebungspause wäre ein Segen für alle.

j) Der unbegreiflichen Gesetzesflut kann aber auch noch mit anderen Mitteln begegnet werden. Zwar muß bereits heute bei jeder neuen Gesetzesinitiative die Dringlichkeit einer neuen Regelung und der finanzielle Aufwand dargelegt werden, doch sind diese Kautelen, gut gemeint bei ihrer Normierung, mittlerweile zur Schablone erstarrt.

Eine Wiederbelebung dieses Begründungszwanges für neue Gesetze muß daher in seinen Konditionen verschärft werden. So glaube ich, daß nur ein nachgewiesenes dringendes Bedürfnis eine legislative Aktivität rechtfertigen kann. Auch die finanziellen Folgekosten bedürfen einer höheren Konkretisierung. Man kann diesem Mangel einfach abhelfen, wenn die Urheber der Gesetzgebung

gezwungen werden, nach angemessener Frist in Erfüllung einer Beweislast die in Aussicht gestellten Verbesserungen nachzuweisen. Das gleiche gilt für die finanziellen Folgekosten. Deshalb sollten die Gesetzesvorhaben unter einen Aufhebungsvorbehalt gestellt werden.

k) Wir wären gut beraten, unsere Gesetzgebung angesichts der so unheimlich raschen Situationsveränderungen zeitlich zu befristen. Nach Ablauf der Frist sollte ein Überprüfungstermin stattfinden.

l) Wir waren ohne ausreichende Begründung stolz darauf, daß wir unseren parlamentarischen Betrieb der Medienöffentlichkeit geöffnet haben. Ältere Demokratien mit besserer medienmäßigen Ausstattung haben sich diesem Trend aus guten Gründen bisher nicht angeschlossen bzw. bewegen sich erst neuerdings zaghaft in diese Richtung. Ein großer Teil der angeblichen Krise dieses Parlamentarismus läßt sich auf diese exzessive Prostitution an die Massenmedien erklären, die an einer schlechten Außendarstellung nicht unschuldig sind.

Zwar gäbe es zu diesem Reizthema wie zu allen gemachten Vorschlägen noch eine Menge auszuführen, festzuhalten bleibt, daß bei den gewählten Beispielen und Vorschlägen dargelegt werden sollte, daß es bei der vordringlichen Kontinuität durchaus Möglichkeiten gibt, Verbesserungen anzubringen, ohne die im Grunde gelungene Ordnung zu gefährden.

Viel Kritik und wenig Krise

„Herr Bundestagspräsident, was hat eigentlich ein Abgeordneter in diesem Haus zu bestellen? Wie kann er Einfluß auf die Politik nehmen? Was kann er überhaupt tun?“

Konrad Adenauer, MdB, zu Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier nach seinem Ausscheiden aus dem Amt des Bundeskanzlers¹⁾.

Der Parlamentarismus ist nicht in der Krise, auch wenn von Zeit zu Zeit bedeutende Köpfe aus sehr verschiedenartigen Gründen am Deutschen Bundestag, seinen Binnenstrukturen und seinen Außenwirkungen zweifeln. Manche kritischen Anfragen sind aktueller, manche eher ritueller Natur. Das bei Publizisten, Wissenschaftlern und Politikern grundsätzlich angelegte Bedürfnis an kritischer Auseinandersetzung addiert höchst unterschiedliche, gelegentlich widersprüchliche Vorwürfe zu einem allgemeinen *Unbehagen am Deutschen Parlament*, das einen so sachkundigen und souveränen Beobachter westlicher Demokratien wie Ernst Fraenkel schon vor mehr als zwanzig Jahren zu der Bemerkung veranlaßte: „... das kritikbedürftigste Moment des Bonner Parlamentarismus scheint mir die landläufige Kritik zu sein, die an ihm geübt wird.“²⁾

Nein, weder der Bundestag im besonderen noch der Parlamentarismus im allgemeinen sind in einer schwelenden oder in einer akuten Krise. Die Frage müßte freilich nicht ausdrücklich verneint werden, wenn sie nicht immer wieder gestellt würde. Die bündige Feststellung, der Deutsche Bundestag sei besser

als sein Ruf³⁾, trifft sicher zu, bestätigt aber — unfreiwillig? — einen weitverbreiteten Eindruck, den sie doch dementieren will.

Die aktuelle Herausforderung des Bundestages von unbestritten grundsätzlicher Bedeutung ist die Bewältigung der sogenannten *Flick-Affäre*. Sie signalisiert schon deswegen keine „Krise des Parlaments“, weil es von allen betroffenen Institutionen — Parteien, Regierung und Verwaltung — unmittelbar am wenigsten betroffen ist. Ich sehe mit Golo Mann „den Flick-Skandal nicht in so gewaltigen Dimensionen, wie er heute in Deutschland gesehen wird ... das wird später höchstens einmal eine Fußnote in der Geschichte ... sein“⁴⁾. Gleichwohl ist unübersehbar und vom Bundestag durch Beschlußfassung ausdrücklich bestätigt, daß in diesem Zusammenhang „in Teilen der Bevölkerung eine *Vertrauenskrise* gegenüber den politischen Parteien und den parlamentarischen Institutionen entstanden“ ist⁵⁾.

Der bislang unbewiesene und dennoch peinliche Geruch der Käuflichkeit von Politikern lastet schwer auf dem Ansehen der Republik und ihrer demokratischen Institutionen und hat zu Recht nicht nur eine breite Öffentlichkeit, sondern vor allem auch das Parlament elektrisiert. Zwar kann von einer allgemeinen Legitimations- oder Akzeptanzkrise der demokratischen Institutionen in der Bundesrepublik ernsthaft keine Rede sein⁶⁾, aber die demoskopisch gemessenen signifikanten Vertrauenseinbrüche gegenüber dem Bundestag

¹⁾ Wiedergabe eines Gesprächs in den Memoiren Eugen Gerstenmaiers, Streit und Friede hat seine Zeit. Ein Lebensbericht, 1980, S. 363.

²⁾ Fraenkel hält diese Kritik für „reaktionär und schizophren. Sie sehnt sich heimlich nach einer starken Regierung und bekennt sich öffentlich zu der Herrschaft eines allmächtigen Parlaments. Sie beschimpft den Abgeordneten, wenn es zu einer Regierungskrise kommt, und verhöhnt ihn, wenn er getreulich die Fraktionsparole befolgt. Sie verkennt die notwendigerweise repräsentative Natur eines jeden funktionierenden Parlamentarismus und verfälscht seinen Charakter, indem sie ihn plebiszitär zu interpretieren versucht.“ Ernst Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964², S. 55.

³⁾ So auch der neugewählte Bundestagspräsident Philipp Jenninger in seiner Antrittsrede am 5. 12. 1984, Plenarprotokoll 10/96, S. 7003.

⁴⁾ Spiegelgespräch mit dem Historiker Golo Mann zur Flick-Affäre und zur Tugend in der Politik, in: DER SPIEGEL Nr. 49 vom 3. Dezember 1984, S. 35.

⁵⁾ Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP: „Parteienfinanzierung und Unabhängigkeit des politischen Mandats“, Bundestags-Drucksache 10/2386; vgl. hierzu die Debatte vom 16. 11. 1984, Plenarprotokoll 10/102, abgegebene Stimmen: 448, mit Ja: 255, mit Nein: 193.

⁶⁾ Siehe dazu etwa die von dem Mannheimer Sozialforscher Max Kaase bei der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft vorgelegten empirischen Befunde, zusammenfassend wiedergegeben u. a. in der Wochenzeitung DAS PARLAMENT Nr. 48 vom 1. Dezember 1984, S. 12. Siehe dazu auch Heinrich Oberreuter, Parteien zwischen Nestwärme und Funktionskälte, Zürich — Osnabrück 1983, S. 17.

im Herbst 1984 müssen gewiß ernst genommen werden⁷⁾.

Daß Parteien und Parlamentarier als zweifellos nicht ganz einflußlose Adressaten einer funktionierenden demokratisch-repräsentativen Ordnung, die ihre politische Willensbildung nach dem Willen der Verfassung pluralistisch, aber nicht plebiszitär organisiert, zum Gegenstand mehr oder weniger massiver Beeinflussung durch von ihren Entscheidungen betroffene Personen und Institutionen werden, ist weder unzulässig noch unerwünscht, soweit es der Urteilsbildung der Abgeordneten durch Erweiterung ihres Informationsstandes dient. Der Versuch der *Bestechung von Abgeordneten* ist dagegen unzweifelhaft eine bewußte Attacke auf ihre verfassungsrechtlich verbürgte Unabhängigkeit von Weisungen und Aufträgen und sollte daher aus grundsätzlichen wie praktischen Gründen analog zu ähnlichen Regelungen für Regierung und Verwaltung als *Straftatbestand* sanktioniert werden.

Verblüffen kann im übrigen nicht, daß möglicherweise der Versuch der Einflußnahme auf Parlamentarier stattgefunden hat, bemerkenswert ist allenfalls, daß trotz möglicher Rechtsverstöße, an denen nach heutigem Erkenntnisstand auch alle großen im Parlament vertretenen Parteien beteiligt waren, das Parlament den Gedanken einer Amnestie inzwischen mit allen Fraktionen verbindlich verworfen hat⁸⁾. Regierung und Führung der Koalitionsfraktionen haben in einer Frage, die sie selber unter hohem persönlichem Einsatz der Parteivorsitzenden der Koalitionsparteien als besonders bedeutsam dargestellt haben, erkennen müssen, daß sie nicht für jeden Vorschlag im Parlament über verlässliche Mehrheiten verfügen — auch dann nicht, wenn die angestrebten Regelungen tatsächlich oder vermeintlich im besonderen Interesse einzelner Mitglieder des Bundestages und ihrer Parteien liegen. Solange das Parlament der Versuchung widersteht, den die Verfassungswirklichkeit kennzeichnenden Parteienstaat in die Konkurrenz mit Verfas-

⁷⁾ Nach dem Infas-Politogramm 44/1984, ausgestrahlt im deutschen Fernsehen, Bericht aus Bonn, am 2. November 1984, ist das Vertrauen in die Institution Bundestag nach dem Rücktritt Rainer Barzels vom Amt des Bundestagspräsidenten von nahezu drei Viertel auf weniger als zwei Drittel der Befragten zurückgegangen, während die Zahl der Befragten, die kein Vertrauen zu haben angaben, von 17 Prozent auf nahezu 31 Prozent fast verdoppelt wurde.

⁸⁾ Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (Anm. 5), Ziff. 4a).

sungsnormen des Rechtsstaates zu treiben und unaufgebbare rechtsstaatliche Prinzipien vordergründigen eigenen Interessen zu opfern, kann von einer Krise des Parlamentarismus keine Rede sein.

Zur sogenannten „Flick-Affäre“ ist in den vergangenen Monaten in allen Druckerzeugnissen vielleicht schon zu viel geschrieben, kommentiert und spekuliert worden. Der Vorwurf der Korruption gegen die Republik ist erst kürzlich von Karl Carstens mit der ihm in den Jahren seiner Bundespräsidentschaft zuge wachsenen persönlichen Autorität zurückgewiesen worden: „In keinem Fall ist bisher nachgewiesen worden, daß ein führender Politiker oder Beamter käuflich war. Einzelne Praktiken, die bei der Gewährung von Parteispenden geübt wurden, und die zu beanstanden sind, wenn auch viele Beteiligte dabei in gutem Glauben gehandelt haben, wurden durch die Institutionen unserer freiheitlichen Staatsordnung, durch Justiz und Parlament, aufgedeckt und verfolgt. Das Parlament, und das heißt die Parteien selbst, werden, soweit dies noch nicht geschehen ist, dafür Sorge tragen, daß sich ähnliches nicht wiederholt. Von einer Staatskrise kann keine Rede sein.“⁹⁾

Ein beachtlicher Teil der Aufklärung und politischen Aufarbeitung der in diesem Zusammenhang relevanten Sachverhalte ist vom Bundestag selbst durch die Einsetzung eines *Untersuchungsausschusses* in Angriff genommen worden, dem niemand den Vorwurf mangelnder Gründlichkeit oder rücksichtsvoller Schonung der prominentesten Repräsentanten von Staat und Parteien gemacht hat¹⁰⁾. Die notwendigen Folgerungen müssen der komplizierten Erkenntnis Rechnung tragen, daß das uralte Thema der wechselseitigen Abhängigkeit von Politik und Wirtschaft durch diese jämmerliche Affäre „zugleich dramatisiert und verharmlost“ wird: „Was da als Muster durchscheint — das simple do ut des, der Politikerkauf —, ist nicht die übliche Metho-

⁹⁾ Karl Carstens in seiner Ansprache anlässlich des Empfangs zu seinem 70. Geburtstag am 4. Dezember 1984 im Konrad-Adenauer-Haus in Bonn; u. a. im vollen Wortlaut wiedergegeben in: Union in Deutschland (UiD) Nr. 1/85, CDU-Dokumentation 1/1985, S. 12.

¹⁰⁾ Nach Auffassung des Vorsitzenden Dr. Manfred Langner, MdB, besteht unter den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses ein hohes Maß an Übereinstimmung in der politischen Bewertung der bisherigen Ergebnisse, die er für ein „Lehrstück der Politik“ hält, siehe dazu Gespräch mit Manfred Langner in: DIE WELT vom 4. Januar 1985.

de, so funktioniert das nicht... Verharmlosend ist diese Darstellung allerdings insofern, als der Einfluß der Wirtschaft (und anderer Interessengruppen) normalerweise sehr viel klüger organisiert, subtiler und vielfältiger ist.¹¹⁾

Deshalb kann es nicht um die Herstellung völliger Unabhängigkeit von Parteien und Abgeordneten gehen — sie bleibt eine Utopie^{11a)} —, wohl aber um die Offenlegung solcher Abhängigkeiten und die damit verbundene Begrenzung der Einflüsse. Auf der Linie dieser Überlegungen hat der Bundestag bereits eine Überarbeitung der bislang unverbindlichen Verhaltensregeln seiner Mitglieder in Angriff genommen, wobei die beschlossene Prüfung „auch darauf erstreckt werden soll, ob die Verhaltensregeln, gegebenenfalls in verschärfter Form, in das Abgeordnetengesetz aufgenommen werden sollen, um die *Unabhängigkeit der Abgeordneten* zu gewährleisten“¹²⁾.

Der Bürger scheint durchaus zu akzeptieren, daß die politischen Parteien Geld brauchen, weil beispielsweise Wahlkämpfe nicht kostenlos zu führen sind, auch wenn der üblich gewordene Aufwand sicher reduziert werden könnte; aber der Bürger akzeptiert offensichtlich nicht mehr, „daß seine nach Bonn entsandten parlamentarischen Vertreter ihre im Dienste am Staate erworbenen Kenntnisse im großen Stil privatwirtschaftlich vermarkten“¹³⁾.

Die wichtigsten Befunde bei der Aufarbeitung der entstandenen Vertrauenskrise sind möglicherweise am wenigsten kodifizierbar. Manche mögen die Erwartungen unfair und die Ansprüche unbillig finden, die Abgeordneten hinsichtlich der Höhe, der Herkunft und der Offenlegung ihrer Einkünfte zugemutet werden sollen. Doch dies ist keine exklusive Erfahrung der Politik: Wo Vertrauen beschädigt

oder verlorengegangen ist, muß ein hoher Preis gezahlt werden, um es wiederherzustellen.

Die *konkreten Herausforderungen* des Bundestages und seiner parlamentarischen Arbeit gehen freilich über die begrenzten Dimensionen dieser „beklagenswerten und jämmerlichen Affäre“¹⁴⁾ weit hinaus. Über die Defizite seiner Arbeit, die ihm auferlegten und die von ihm selbst zu verantwortenden Schwierigkeiten in der Wahrnehmung seiner Funktionen und seine zumindest unbefriedigende, die parlamentarischen Realitäten eher verzerrende Außenwirkung ist sich der Bundestag selbst jederzeit mindestens ebenso sehr im klaren gewesen wie die kritische Öffentlichkeit. Eugen Gerstenmaier weist in seinen Memoiren darauf hin, daß „unter dem zum wirren Schlagwort gewordenen Begriff der *Parlamentsreform*“ vor, während und nach seiner Amtszeit als Bundestagspräsident, also spätestens seit der 2. Legislaturperiode, viel über die Frage geschrieben worden sei, „welche Änderungen, Verbesserungen und sonstige Maßnahmen vorgenommen werden sollten oder müßten, um dem deutschen Parlamentarismus eine optimale Gestalt zu geben. Das Motiv ist anerkennenswert, das Ergebnis denkbar bescheiden.“¹⁵⁾

Tatsächlich hat der Bundestag die mit dem Begriff der *Parlamentsreform* weder zutreffend noch vollständig beschriebene Notwendigkeit einer ständigen Anpassung seiner Arbeitsweise an die veränderten Anforderungen als „immerwährende Aufgabe“ verstanden¹⁶⁾. Daß die Ergebnisse in der Tat bescheiden geblieben sind, muß durchaus nicht auf die mangelnde Ernsthaftigkeit dieser Dauerbemühungen zurückgeführt werden, sondern liegt vielmehr vor allem in der weithin anerkannten Tatsache begründet, daß für eine durchgreifende Reform angesichts der beachtlichen Leistungen des Bundestages zumindest in der Vergangenheit¹⁷⁾ bis in die jüngere Gegen-

¹¹⁾ Rolf Zundel, Viel ändern wird sich nicht. Die völlige Unabhängigkeit der Parlamentarier bleibt eine Utopie, in: DIE ZEIT Nr. 46 vom 9. November 1984, S. 5.

^{11a)} Erinnert sei in diesem Zusammenhang an Winston Churchills berühmte Bemerkung, der interessen- und bindungslose Gentlemen möge im Himmel vorkommen, sicher aber nicht im englischen Unterhaus; zitiert bei E. Fraenkel, Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, in: ders. (Hrsg.), Deutschland und die westlichen Demokratien, 1964, S. 22.

¹²⁾ Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (Anm. 5) Ziff. 4b).

¹³⁾ Wolfgang Wiedemeyer, Kommentar zur Diskussion um Rainer Barzel im Südwestfunk II am 17. Oktober 1984.

¹⁴⁾ Golo Mann (Anm. 4), S. 47.

¹⁵⁾ Eugen Gerstenmaier (Anm. 1), S. 372.

¹⁶⁾ Siehe dazu die Zusammenstellung im: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages. 1949—1982, Bonn 1983, S. 961—975.

¹⁷⁾ „Man darf ohne Übertreibung sagen, daß hier ein Parlament einen Staat wieder aufbaute ... Wie immer man zu den Einzelheiten stehen mag, im ganzen hat der Bundestag als Gesetzgeber in jenen Jahren eine bewunderungswürdige Leistung vollbracht, die Rekonstruktions-, Restitutions- und Integrationsgesetzgebung gewesen ist ... Man muß den Parteien, die damals die Gesetzgebung des Bundestages trugen, und das waren sowohl die Parteien der Koalition wie die SPD ... einen gesetzge-

wart kein hinreichender Bedarf bestand. Wo immer der Bundestag nicht an verabsolutierten Leitbildern eines angeblich „klassischen“ Parlamentarismus gemessen wird, dessen historische Realität im übrigen von ausgewiesenen Parlamentarismus-Forschern längst als „literarische Fiktion“¹⁸⁾ entromantisiert wurde, kann seine Arbeit sich durchaus sehen lassen; sie wird im Ausland bisweilen höher eingeschätzt als zu Hause: Die europäische Diskussion zur Parlamentarismus-Reform betrachtet das Bonner Parlament seit langem eher als Reform-Modell denn als abschreckendes Beispiel, insbesondere ausgerechnet im „klassischen“ angelsächsischen Bereich¹⁹⁾.

„Alles in allem, der Bundestag hat seine Herausforderung bisher bestanden. Es gibt kein Thema, daß die Bürger bewegt, das er nicht aufgegriffen hätte — wobei man über den Zeitpunkt und die Art und Weise, wie das geschah, trefflich streiten kann. Er hat, verglichen mit anderen parlamentarischen Demokratien, stabile Mehrheiten hervorgebracht und darüber die Minderheiten nicht zur Ohnmacht verdammt. Er hat sich als Gesetzgeber emsig in die Schächte des Gesetzberges vergraben und auch hier seine Pflicht erfüllt, wobei sich unterdessen alle einig sind, daß weniger mehr gewesen wäre. Schließlich hat das Parlament Wechsel und Wandel in geordneten Bahnen ermöglicht, von Adenauer über Erhard, Kiesinger, Brandt und Schmidt zu Kohl und ihren unterschiedlichen Parlamentsmehrheiten. Es hat Parteien kommen und gehen gesehen, an die sich heute nur noch die Zeithistoriker erinnern. Und jüngst, mit einer Mischung aus Beharren auf den eigenen Formen und Regeln und Toleranz, hat es die ‚Grünen‘ in die Lehre genommen.“²⁰⁾

Dennoch gibt es im Deutschen Bundestag weder Anlaß noch Neigung zu schulterklopfen-

berischen Mut zusprechen, der höchsten Respekt verlangt.“ Wilhelm Hennis, Zur Arbeit des Deutschen Bundestages, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 220f.

¹⁸⁾ Winfried Steffani, Parlamentarische Demokratie — Zur Problematik von Effizienz, Transparenz, Partizipation, in: ders. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973², S. 23.

¹⁹⁾ Siehe dazu die Beiträge im Sammelband von Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parlamentsreform. Probleme und Perspektiven in westlichen Demokratien, Passau 1981; besonders auch: Bernard Crick, The Reform of Parliament, London 1970².

²⁰⁾ Helmut Herles, Der Bundestag ist gar nicht schlecht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. September 1984.

der Selbstzufriedenheit. Die eingangs behandelten jüngeren Entwicklungen haben seine *labile öffentliche Reputation* wieder verstärkt ins allgemeine Bewußtsein gehoben. Wenn auch von einer „Krise des Parlamentarismus“ wenig zu sehen ist, so gibt es doch von innen wie von außen genügend Ansätze berechtigter Kritik, um den neuen Anlauf zu rechtfertigen, den der Bundestag in diesen Monaten zur selbstkritischen Bestandsaufnahme und Verbesserung seiner Arbeitsweise und Wirkung unternimmt²¹⁾.

Sowohl in der Plenaraussprache wie in der vom Bundestag einstimmig eingesetzten Ad-hoc-Kommission unter Vorsitz des Bundestagspräsidenten ist die ganze Bandbreite der Problemfelder angesprochen worden, für die durchaus unterschiedlich bewerteter Veränderungsbedarf besteht. Sie reichen von den Grundsatzfragen der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundestages und seiner Mitglieder im institutionellen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland, dem *Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament* einerseits, *Parteienprivileg und Ungebundenheit des Abgeordneten* von Weisungen und Aufträgen andererseits, über den *Ausbau parlamentarischer Minderheitenrechte*, insbesondere die Stärkung von Stellung und Rechten der parlamentarischen Opposition, die Forderung nach *Verstärkung plebiszitärer Elemente innerhalb des Systems* repräsentativer Demokratie bis hin zu den praktischen Fragen der *Vereinfachung, Straffung und Steigerung der Effizienz parlamentarischer Arbeit* im Bereich der Gesetzgebung, der Kontrolle von Regierung und Verwaltung und der ständigen Kommunikation mit und im Auftrag der breiten Öffentlichkeit. Zwar liegen die einzelnen Vorschläge teilweise weit auseinander, aber vielleicht hat gerade deshalb die Bereitschaft des Bundestages, „nicht nur über andere und anderes...“, sondern auch, und zwar ebenso, auch kritisch über sich selbst... ohne Tabus und ohne falsche Rücksicht zu reden“ — so Bundestagspräsident Barzel in seinem einleitenden Beitrag zu dieser Grundsatzdebatte im Plenum —, eine im ganzen zustimmende und unterstützende Resonanz zumindest in der publizistischen Öffentlichkeit gefunden: „Das hohe Haus ist mit sich selbst

²¹⁾ Siehe dazu den stenographischen Bericht des Deutschen Bundestages vom 20. September 1984, der eine breite Aussprache über „Stellung und Arbeit des Deutschen Bundestages“ dokumentiert (Plenarprotokoll 10/85), an der sich nicht weniger als 45 Mitglieder des Parlaments beteiligt haben.

durchaus nicht völlig zufrieden²²⁾ — diese Überschrift gibt nicht nur den Verlauf der Debatte zutreffend wieder, sondern auch die ihr zugrunde liegenden Eindrücke und Absichten ihrer Initiatoren.

Die möglichen Ergebnisse der gegenwärtigen Beratungen lassen sich nicht vorweg nehmen. Da es weder darum geht, den Parlamentarismus neu zu erfinden, noch darum, ihn zu überwinden, müssen sich alle Vorschläge daran messen lassen, inwiefern sie einen konkreten Beitrag zur verbesserten Wahrnehmung der dem Parlament zukommenden Funktionen versprechen: der demokratischen Legitimation von Macht und Herrschaft, der Gesetzgebung, der Kontrolle und der Kommunikation als politisches Forum der Nation.

Schon aus diesem Grunde kommt nach meiner persönlichen Überzeugung der Vorschlag nicht in Betracht, die *Zahl der Sitzungswochen* auf weniger als zwanzig im Jahr zu begrenzen. Zwar würde dies die Legitimationsfunktion des Parlaments gewiß nicht beeinträchtigen, und auch die Gesetzgebung ließe sich möglicherweise in diesem engeren zeitlichen Rahmen durchaus befriedigend erledigen, aber ein — über das Jahr gerechnet — nur noch in jeder dritten Woche präsenten Parlament müßte seine Kontroll- und Kommunikationsfunktion in nicht hinnehmbarer Weise einschränken.

Der dem Parlament gelegentlich vorgeworfene „Verlust an Dialogfähigkeit“²³⁾ ist sicher nicht nur, aber auch eine Folge seiner engen zeitlichen Kapazitäten: „Es scheint, als ob Parteien und Fraktionen im Parlament sich im Getriebe politischer Routine verkrallt, vergraben und verausgabt hätten. Ständig zu hoher Leistungsentfaltung gezwungen, hat dieses Parlament vielleicht gerade in den letzten Jahren nicht deutlich gesehen, was starke Gruppen in der Öffentlichkeit bewegte, geschweige denn, daß es dies stets zur rechten Zeit diskutiert und mit bündigen Antworten bedacht hätte. So sind wichtige Positionen und Themen ‚draußen‘ artikuliert und besetzt worden — zum Teil sicher auch von Kräften,

denen es um diese Themen gar nicht geht, sondern um die Überwindung eben dieses Systems.“²⁴⁾

Aus guten Gründen sind besonders viele Vorschläge zur *Stärkung der Kontrollfunktion* des Bundestages gegenüber Regierung und Verwaltung gemacht worden: Ausbau der wissenschaftlichen Dienste des Parlaments, stärkere Informationspflichten der Bundesregierung, Neugestaltung der Fragestunde, Verstärkung der personellen und sachlichen Ressourcen des Bundestages. Dabei steht als unvermeidliche Nebenwirkung auch eine beträchtliche *Vergrößerung der Parlamentsbürokratie* zur Debatte, deren erhebliche Risiken nüchtern gegen die erhofften Chancen abgewogen werden müssen. Es bliebe ohnehin aussichtslos, dem hochgradig spezialisierten, tiefgestaffelten Apparat der Bundesministerien und ihrer nachgeordneten Behörden und Institute einen annähernd gleichwertigen parlamentseigenen Dienst entgegenzustellen. Das voraussehbare Ergebnis wäre die auf zweifelhafte Weise erweiterte Möglichkeit des zur Entscheidung aufgerufenen Parlamentariers, sich von dem Sachverstand des Regierungs- oder des Parlamentsapparats abhängig zu machen. Seinen grundsätzlichen Widerstand gegen solche Tendenzen hat der am längsten amtierende Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier neben dieser Gefahr mit dem zutreffenden Hinweis begründet, daß anders als zu Zeiten des Barons de Montesquieu das Parlament heute eine viel stärkere und unmittelbare Zugriffsmöglichkeit auf die Regierung und ihre Apparatur besitze, und schließlich das bedenkenswerte Argument hinzugefügt, auch der kritische Parlamentarier dürfe „das gesunde Maß von Mißtrauen nicht so übertreiben, daß er in jeder Sachüberlegung von Regierungsseite eine absichtliche oder zumindest fahrlässige Irreführung des Parlamentes befürchtet. Die Ratio unseres Staates erträgt das nicht.“²⁵⁾

Eine permanente Kontrolle jeglichen Regierungs- und Verwaltungshandelns ist im übrigen weder möglich noch nötig, vielmehr kommt es darauf an, daß prinzipiell jeder Verwaltungsvorgang dem wirksamen Zugriff des Parlaments ausgeliefert bleibt. Diese notwendige und zugleich beschränkte Art der Kontrolle „ist ihrem Wesen gemäß sporadisch, zufällig, hat eine Tendenz zur Unverhältnismä-

²²⁾ Überschrift im Handelsblatt vom 21. September 1984.

²³⁾ Heinrich Oberreuter, Aktuelle Herausforderung des Parlamentarismus, in: ders. (Anm. 18), S. 26. Die von prominenten Parlamentariern angesprochene „Gefahr der Entfernung, ja Entfremdung zwischen Wählern und Gewählten“ — so u. a. Rainer Barzel und Hildégard Hamm-Brücher in der zitierten Bundestagsdebatte — ist nirgendwo stärker angelegt als in diesem Zusammenhang.

²⁴⁾ Ebd.

²⁵⁾ Eugen Gerstenmaier (Anm. 1), S. 376f.

Bigkeit, zur Statuierung des Exempels²⁶⁾. Diese Bereitschaft und Fähigkeit besteht grundsätzlich auf allen Seiten des Bundestages, sosehr die politische Struktur eines parlamentarischen Regierungssystems mit seiner funktionalen Verklammerung von Regierung und Parlamentsmehrheit die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle scheinbar auf die Opposition konzentriert, tatsächlich aber ausdifferenziert: „Man kann aus der Modifizierung der Konfrontation von Parlament und Regierung zum Teil sogar eine Verschärfung parlamentarischer Kontrolle folgern, weil eben der größere Teil des Parlaments Zugriff auf die Regierung und dadurch mittelbar auch auf die Verwaltung besitzt. Es wäre allerdings verfehlt, mehrheitliche Kontrollaktionen in der Regel coram publico zu erwarten. Wandel in der Methode ist aber noch längst kein Indiz für ein Defizit in der Sache.“²⁷⁾

Dieser von Heinrich Oberreuter zutreffend herausgearbeitete differenzierte Kontrollbegriff gehört fraglos zu den aktuellen, bislang nicht befriedigend gelösten Herausforderungen in der Arbeitsweise des Bundestages: „Die in der Öffentlichkeit sichtbare Kontrolle der Opposition ist in der Regel nicht effizient, und die effiziente Kontrolle im Schoß der Mehrheit ist in der Regel in der Öffentlichkeit nicht sichtbar.“²⁸⁾

Die vieldiskutierte *Präsenz im Plenum* entscheidet ganz sicher nicht über die Leistungsfähigkeit und den Wirkungsgrad einer parlamentarischen Demokratie. Aber wir müssen zur Kenntnis nehmen, daß sie ganz offensichtlich und erheblich über das Ansehen des Parlamentarismus und der Parlamentarier entscheidet, zumal die meisten Bürger den Bonner Bundestag in der Tat nur so kennen, „wie er sich auf dem Fernsehschirm darstellt“²⁹⁾. Trotz bester Vorsätze entscheidet sich die große Mehrheit aller Parlamentarier angesichts der verlässlichen Aussicht, an meistens langatmigen Plenardebatten mit für sie geringem Informationswert und minimalen Anforderungen an die eigene Kreativität und politische Phantasie teilnehmen zu müssen, mit schlechtem Gewissen dafür, an anderer

Stelle gleichzeitig konstruktivere Arbeit zu leisten — und damit gerade die interessierte Öffentlichkeit zu verärgern, die ihre Abgeordneten und ihren Arbeitseinsatz nirgendwo mehr erwartet und beobachtet als im Plenum des Bundestages.

Dieser von allen als übel empfundene Zustand ist durch Geschäftsordnungsbestimmungen nicht befriedigend zu regeln, offensichtlich auch nicht durch Selbstdisziplin der Abgeordneten, vielleicht noch am ehesten durch eine gezielte Neuorganisation der Parlamentsdebatten.

In diesem Zusammenhang verdient die Anregung Beachtung, vielleicht statt ganztägiger Mammut-Debatten die Plenarsitzungen des Bundestages an drei Vormittagen einer Sitzungswoche durchzuführen³⁰⁾. Eine solche Regelung könnte auch manchen Journalisten die persönliche Teilnahme an den Debatten erleichtern, über die sie anschließend Berichte und kraftvolle Kommentare verfassen. Lebendigere Debatten, mehr Spontaneität und größere Präsenz setzt freilich auch eine Verkürzung der üblichen *Redezeit* voraus, deren übertriebene Inanspruchnahme den Debattenverlauf noch mehr lähmen als die oft beklagte Strukturierung durch die parlamentarischen Geschäftsführer. Das Rederecht von Bundesregierung und Bundesrat ist nun einmal verfassungsrechtlich verankert. Seine exzessive Inanspruchnahme bleibt ein Ärgernis, zumal wenn dadurch in der Praxis die parlamentarischen Beiträge der in der Verfassung leider nicht ausdrücklich vorgesehenen „einfachen Abgeordneten“ in die wenig faszinierende Rolle eines Pausenfüllers in der „Elefantenschau“ geraten.

Zur Entlastung knapper Debattenzeiten könnte auch die Eröffnung der Möglichkeit beitragen, *Reden zu Protokoll* zu geben. Dabei geht es nicht um eine dogmatische und sture Handhabung des Prinzips der freien Rede; mit Adolf Arndt, dem bedeutenden Parlamentarier der SPD, ziehe ich die sorgfältig ausformulierte, schriftlich niedergelegte Rede jederzeit „dem freien Stuss“³¹⁾ vor. Wer sich aber die große Mühe macht, eine Rede im Wort-

²⁶⁾ Gerhard Leibholz, Die Kontrollfunktion des Parlaments, in: ders., Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1967³, S. 299.

²⁷⁾ Heinrich Oberreuter (Anm. 23), S. 23.

²⁸⁾ Ebd.

²⁹⁾ Rudolf Strauch in seinem Kommentar über die Debatte zur „Stellung und Arbeit des Deutschen Bundestages“ in der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung vom 21. September 1984.

³⁰⁾ So u. a. der Abgeordnete Dr. Langner in der Aussprache des Bundestages am 20. September 1984, dessen Anregung sich viele nachfolgende Redner in der Debatte angeschlossen haben.

³¹⁾ Adolf Arndt zur Begründung seines Vorschlags an den damaligen Bundestagspräsidenten Eugen Gerstenmaier, den § 37 der Geschäftsordnung des Bundestages einfach zu vergessen; siehe dazu: Eugen Gerstenmaier (Anm. 1), S. 390.

laut auszuformulieren, sollte zumindest die Möglichkeit haben, sie zu Protokoll zu geben, zumal dies den Vorzug hätte, daß sie dann auch unbeschädigt von Zwischenrufen und Zwischenfragen im Protokoll wie vorgesehen erscheinen könnte.

Die oft sehr vordergründig kritisierte *Fraktionsdisziplin* steht nach meinen persönlichen Erfahrungen der verfassungsrechtlichen Stellung und Ungebundenheit der Abgeordneten von Weisungen und Aufträgen nicht im Wege³²⁾! Kalkulierbar und rechtfertigungsfähig werden parlamentarische Entscheidungsprozesse nur durch identifizierbare Verantwortlichkeiten. Den Abgeordneten mangelt es in der Regel nicht an Selbstbewußtsein, aber sie sollten die Bedeutung der eigenen Person nicht überschätzen. Wenn jeder Abgeordnete zu jedem einzelnen Sachverhalt seine sicher immer interessante, aber eben nicht immer maßgebende persönliche Meinung zum Besten geben wollte, dann verkäme der Parlamentarismus zum unverbindlichen Palaverismus. Schon die Erfahrungen der vergangenen Monate mit der inzwischen geradezu inflationierten Inanspruchnahme des Rechts persönlicher Erklärungen zu Abstimmungen, die die Geschäftsordnung des Bundestages vorsieht, haben deutlich gemacht, daß Wirksamkeit und Ansehen des Parlaments nicht nur vom Engagement, sondern auch von der Selbstdisziplin seiner Mitglieder abhängen. Wenn wichtige und unverzichtbare Individualrechte der einzelnen Abgeordneten zur kleinen Münze persönlicher Eitelkeit oder der Verschleppung von Abstimmungen verkommen, dann zerstören sie ihren Rang als Dokumentation der Unabhängigkeit frei gewählter Abgeordneter, statt sie zu stärken.

Zu den unbewältigten Herausforderungen des modernen Parlamentarismus gehört nicht zuletzt seine *Abhängigkeit von den Massenmedien*, die durch eine entschlossene Verbesserung seiner eigenen Informationsdienste auch nicht annähernd kompensiert werden

³²⁾ Die exponierte Gegenposition haben in der Debatte des Bundestages am 20. September 1984 die Abgeordnete Frau Hamm-Brücher (FDP) und Frau Hartenstein (SPD) vertreten. Während letztere die mit Verfassungsauftrag ausgestatteten Abgeordneten allzu oft von der „Parlamentsmaschinerie ... zusammengedrückt, plattgedrückt wie eine Flunder“ sieht, sind es nach Auffassung von Frau Hamm-Brücher „die ungezählten kleinen Zwänge und Tabus, die den Art. 38 GG im parlamentarischen Alltag nach Ansicht so vieler Kollegen zur Lyrik oder zur Leerformel degradieren“. Plenarprotokoll 10/85 (Anm. 21), S. 6205 und S. 6233.

kann. „Die Medien sind längst schon Vollstrecker des Prinzips parlamentarischer Öffentlichkeit geworden ...“³³⁾. Nicht nur betroffene Parlamentarier, die sich von den Medien subjektiv, nicht immer zu Unrecht, vernachlässigt oder unfair behandelt fühlen, beklagen die damit verbundenen Risiken: „Damit ist demokratische Legitimation an entscheidender Nahtstelle in Abhängigkeit von journalistischen Selektions- und Interpretationsmustern von mitunter zweifelhafter Zuverlässigkeit geraten — ein Problem, das jenes bittere Diktum scharf umreißt, in Bonn bleibe nichts geheim, außer dem, was im Plenum des Bundestages gesprochen werde.“³⁴⁾

Man verkürzt komplexe innenpolitische Entwicklungen gewiß in unzulässiger Weise, wenn man das Entstehen und Anwachsen der GRÜNEN als einer neuen, zunächst außerparlamentarischen und schließlich parlamentarischen Kraft zu einem Produkt der modernen Medienkultur erklärt³⁵⁾. Daß jedenfalls „der Herausforderung des Systems und der Sprengung seiner Verfahrensregeln bessere Medienchancen eingeräumt sind als der mühsamen kontinuierlichen Arbeit an seinem Bestand und seiner Verbesserung auf den normativ vorgegebenen Bahnen“³⁶⁾ ist politisch wie wissenschaftlich ernsthaft nicht zu bestreiten.

Die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestages mag von den vielen kleinen Reformmaßnahmen wesentlich abhängen, die gegenwärtig mit großem Eifer geprüft und diskutiert werden, über sein Ansehen entscheiden sie sicherlich nicht. Die „Blutarmut“³⁷⁾, an der das Parlament möglicherweise krankt, hat andere Ursachen.

Der Vergleich seiner aktuellen Arbeit mit den Entscheidungsgegenständen und Debatten seiner Anfangsjahre ist unangemessen und irreführend; die großen Richtungsent-

³³⁾ Heinrich Oberreuter (Anm. 23), S. 27.

³⁴⁾ Ebd.

³⁵⁾ Über Entstehungsgründe, programmatische Entwicklung sowie Mitglieder- und Wählerstrukturen der GRÜNEN liegt inzwischen eine umfangreiche Literatur vor; siehe dazu u. a.: Gerd Langguth, *Der grüne Faktor*, Osnabrück 1984; Klaus Gotto/Hans-Joachim Veen (Hrsg.), *Die Grünen — Partei wider Willen*, Mainz 1984; Hans-Joachim Veen, *Wer wählt grün?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 35–36/84.

³⁶⁾ Heinrich Oberreuter (Anm. 23).

³⁷⁾ Hans-Peter Schütz im Kommentar zur Bundestagsdebatte über „Stellung und Arbeit des Deutschen Bundestages“, in: *Stuttgarter Nachrichten* vom 21. September 1984.

scheidungen, die sein erstes Jahrzehnt gekennzeichnet haben, sind nicht beliebig verlängerbar. *Gewissensentscheidung*, die diesen Namen verdienen, gibt es nur selten. Aber an Gelegenheiten zu *Zivilcourage* mangelt es eigentlich nicht. Rückgrat ist aber keine Frage der Geschäftsordnung und deshalb auch nicht der „Parlamentsreform“. Das muß schon jeder Abgeordnete für sich selbst erledigen und dabei möglichst selbstkritisch überprüfen, ob er

im Einzelfall nicht vielleicht dickes Fell mit stabilem Rückgrat verwechselt.

Jenseits der notwendigen technischen und organisatorischen Verbesserungen entscheidet sich hier vermutlich die Zukunft des Parlamentarismus. Erst wenn der aufrechte Gang freigewählter Parlamentarier gebrochen wäre, befände sich der Parlamentarismus wirklich in der Krise.

Wir haben noch keine Parlamentarismuskrise

Die Erkenntnis ist weit verbreitet, daß der Deutsche Bundestag ein fleißiges Arbeitsparlament ist, daß aber sein Ansehen in der Öffentlichkeit Not gelitten hat. Insbesondere aus diesem Grunde hat sich der Bundestag in einer ausführlichen Debatte am 20. September 1984 mit der „Stellung und Arbeit des Deutschen Bundestages“ beschäftigt. Diese Debatte wurde allerdings dem Thema nicht gerecht, denn die meisten Redner befaßten sich mit der Arbeit und den Arbeitsbedingungen des Bundestages als des *Gesetzgebungsorgans*. Zur Frage der Stellung des Bundestages als *staatsleitendes Organ* wurde wenig, fast nichts gesagt; mit der politischen Führungsaufgabe des Parlaments in der parlamentarischen Demokratie beschäftigten sich die Abgeordneten nicht. Entsprechend war die Rede von einer „Betriebsversammlung“; man befaßte sich vorwiegend mit sich selbst, nicht aber mit der politischen Führungsaufgabe des Bundestages.

Über die Stellung des Deutschen Bundestages im Verfassungsgefüge habe ich in dieser Zeitschrift am 1. November 1980 bereits folgendes geschrieben¹⁾: „Unsere Verfassung, das Grundgesetz, hat die Stellung des Bundestages im Gesamtgefüge der staatlichen Organe richtig gestaltet. Wie das Parlament seiner Aufgabe gerecht wird, bestimmt es selbst. Während am Anfang, beim Neuaufbau der Bundesrepublik Deutschland, die Notwendigkeit bestand, grundlegende Gesetze zu verabschieden, hat sich das Schwergewicht dahingehend verschoben, zukünftige Entwicklungen verstärkt zusammen mit dem Bürger zu gestalten. Eine Veränderung der Aufgabenstellung ist eingetreten, eine intensivere Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Willensbildungsprozeß des Parlaments ist erforderlich. Gerade auch bei wichtigen Gesetzen, die in Zukunft zu beraten sein werden, sollte dem interessierten Bürger der Einblick in die Überlegungen des Bundestages ermöglicht werden. Der Bundestag muß den veränderten Verhältnissen entsprechend darangehen,

seine Arbeitsmethoden zu ändern. Nicht nur die Sitzungen in Bonn sind erforderlich, daneben ist gleichrangig der Dialog mit dem Bürger zu führen. Für unsere politische Zukunft ist es von entscheidender Bedeutung, daß das Parlament nicht nur technisch funktioniert, sondern daß es als das wichtigste demokratisch legitimierte Organ im Staate vom Bürger angenommen wird.“

Bereits 1867 hat der Engländer Walter Bagehot in seinem Werk „The English Constitution“ die Aufgabe des Parlamentes so beschrieben: a) Herrschaftsbestellung, b) Artikulation der im Volke bestehenden Auffassungen, c) Information des Bürgers durch das Parlament und — erst als letzte Aufgabe — d) die Gesetzgebung.

Dem Parlament obliegt demnach die politische Führung, alle anderen Aufgaben sind nur Ausfluß dieser Pflicht. Man spricht daher von der staatsleitenden Aufgabe des Parlaments. In Erkenntnis dieser Tatsache hat die Reichsregierung im Jahre 1931 in politisch stürmischer Zeit in der Begründung des Entwurfs eines Reichswahlgesetzes ausgeführt: „In der parlamentarischen Demokratie ist es Aufgabe des Parlamentes, politisch zu führen“. Da es aber gerade an dieser politischen Führung in jenen Jahren fehlte, kam es damals zur Staatskrise und zum Umsturz.

Die Parteien als die Träger des politischen Gestaltungswillens befassen sich mit den gesellschaftspolitischen Entwicklungen, sie stellen ihre politischen Zielvorstellungen auf und fassen sie in Grundsatzprogrammen zusammen. Die Antworten auf die aktuellen Fragen geben sie in ihren Wahlprogrammen. In den Wahlkämpfen werben sie dafür, vom Bürger den Auftrag zu erhalten, ihr Programm in die Tat umzusetzen. Die siegreiche Partei oder Parteiengruppierung wählt den Bundeskanzler. Dieser bildet die Bundesregierung, die mit einer Regierungserklärung ihr Programm für die Wahlperiode vorstellt. Die Ressortminister ergänzen dieses durch Programme für ihren Geschäftsbereich. Mit der Bundesregierung hat sich der Bundestag seinen wichtigsten Partner geschaffen, der insoweit von seiner Wahl abhängig ist und jederzeit durch Wahl durch den Bundestag ausgewechselt werden kann. „Parlamentarische Regierungs-

¹⁾ Friedrich Schäfer, Vorschläge zu einer Parlamentsreform. Anregungen für den 9. Deutschen Bundestag, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT, B 44/80, S. 15—24.

form bedingt weder, daß die Regierung zu einem Vollzugausschuß des Parlamentes, noch daß das Parlament zu einem Instrument in der Hand der Regierung wird. Das System entfaltet seine besonderen Vorzüge, wenn eine gesunde Spannung erhalten bleibt" (Ernst Friesenhahn, 1957).

Die politische Langzeitführung und Planung ist eine wichtige Aufgabe des Bundestages. Annemarie Renger, die Vizepräsidentin des Bundestages, hat in einem Beitrag „Notwendigkeit und Formen einer parlamentarischen Planungsbegleitung“²⁾ am Beispiel der Kernenergie die Notwendigkeit der parlamentsbegleitenden Führung dargestellt: Der Bundestag handelte richtig, indem er die Enquête-Kommission „Zukünftige Kernenergiepolitik“ bildete.

Der Bürger hat nämlich einen Anspruch darauf, vom Parlament zu erfahren, wohin die Entwicklung geht, er muß sich darauf einstellen können. Dies gilt für viele zukunftssträchtige Entwicklungen. So weiß der Bürger z. B. zur Zeit nicht, welche Belastungen und welche Möglichkeiten auf ihn als Autofahrer zukommen. Soll er ein neues Auto kaufen, soll er warten? Die Industrie kann ihre Dispositionen nicht treffen, solange die zukünftige Entwicklung nicht durch den Bundestag deutlich gemacht wird. Es ist ein Zeichen der Führungsschwäche des Bundestages, daß der Gesetzentwurf über die Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer bei abgasarmen Autos nicht von ihm, sondern vom Bundesrat kam.

Die Enquête-Kommission Verfassungsreform sagt in ihrem Schlußbericht: „Planung beschränkt sich nicht mehr auf die Vorbereitung der politischen Entscheidungen. Sie trägt vielmehr auch den Charakter einer ‚Vorverfügung‘ über die Entscheidungen des Parlaments im Bereich der Gesetzgebung und des Budgetrechts. Es erscheint daher gerechtfertigt und geboten, das Parlament über das bestehende Recht auf Information und nachträgliche Kontrolle hinaus an den Planungsentscheidungen zu beteiligen, um einem drohenden Funktionsverlust des Parlaments entgegenzuwirken. Aus diesen Gründen legte die Kommission von Anfang an auf die verfassungsmäßige Verankerung der Parlamentsbeteiligung großen Wert... So darf das Parlament weder ‚Herr der Planung‘ noch bloßer ‚Notar‘ von Regierungsplanungen sein: ... das

²⁾ Jekewitz/Meltzer/Zeh (Hrsg.), Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für Friedrich Schäfer, Bonn 1980, S. 87.

würde die Pflicht der Regierung zur Planungsinitiative in Frage stellen; das andere würde der Regierung ein unerwünschtes Übergewicht über das Parlament geben...“³⁾.

Die Geschäftsordnung des Bundestages gibt mit dem § 56 die Möglichkeit, Enquête-Kommissionen „zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutende Sachkomplexe“ einzusetzen. Von dieser Möglichkeit hat der Bundestag wiederholt Gebrauch gemacht — er sollte es öfters tun. Besonders notwendig ist aber, daß der jeweilige Schlußbericht der Kommission im Plenum des Bundestages behandelt wird und daß der Bundestag durch Entschließungen langfristig die Richtung der einzuschlagenden Politik bestimmt.

Als Bürger, als Beobachter, hat man manches Mal den Eindruck, daß der Bundeskanzler nach Artikel 65 GG nicht nur für die Regierung die Richtlinien der Politik bestimmt, sondern daß er dies auch für die Mehrheit des Parlamentes, also für die die Regierung tragenden Fraktionen tut. Das würde zu einer Fehlentwicklung führen, denn der Bundeskanzler trägt für seine Richtlinien gegenüber dem Parlament die Verantwortung, also muß das Parlament frei sein in der Beurteilung der Regierungspolitik. Politische Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und den sie tragenden Fraktionen finden weder im Bundestag, noch sonst in der Öffentlichkeit statt; sie vollziehen sich im ständigen Gedankenaustausch zwischen Regierung und Fraktion. Es ist daher insbesondere Aufgabe der Opposition, diese öffentliche Auseinandersetzung in Gang zu bringen. Große Anfragen, Anträge, die im Plenum behandelt werden, geben die Möglichkeit, eigene politische Vorstellungen zu entwickeln, mit denen die Regierungsfaktionen und die Bundesregierung sich beschäftigen müssen. Die Opposition soll nicht nur auf Vorschläge der Bundesregierung reagieren, sie soll agieren, sie soll die Regierung zwingen, sich mit den Vorstellungen der Opposition auseinanderzusetzen.

Eine geeignete Form, Sachargumente auszutauschen, ist die Aktuelle Stunde. Gerade der Umstand, daß am Schluß der Kurzdebatte kein Sachbeschluß stehen kann, macht sie so wertvoll. Hier sollten die in der Bevölkerung bestehenden Auffassungen vorgetragen wer-

³⁾ Enquête-Kommission für Verfassungsreform, Schlußbericht vom 1. Dezember 1976, Veröffentlichungen des Bundestages „Zur Sache“, (1976) 3 und (1977) 2.

den. Bei der Aktuellen Stunde steht der Bundestag am Anfang, ja sogar noch vor einem Willensbildungsprozeß; deshalb sollte hier die Fraktionssolidarität keinen Abgeordneten hindern, seine Meinung vorzutragen.

In der Debatte des Bundestages müssen alle wichtigen Fragen behandelt werden, ehe sich der Bundestag mit einem Gesetzentwurf befaßt. Dies kann in Form der Großen Anfrage des Antrages, der Debatte einer Regierungserklärung oder durch eine Aktuelle Stunde geschehen, denn der Gesetzesbeschluß ist der vorläufige Schlußpunkt unter eine Diskussion, die die Öffentlichkeit bewegt hat; vielleicht ist er auch nur ein Meilenstein auf dem Wege der politischen Entwicklung. Die vor der Gesetzesinitiative geführte Debatte muß den Bürger, sei es einzeln, sei es durch die Gewerkschaften, die Wirtschaftsverbände, Interessengruppen oder Bürgerinitiativen einbeziehen; der ständige Dialog mit dem Bürger muß geführt werden. Die Parteien müssen dementsprechend ihrem Auftrag und ihrem Selbstverständnis gemäß Träger des Gespräches sein; ihre wichtigsten Repräsentanten sind dabei die Abgeordneten. Wenn Pläne der Bundesregierung generell auf Widerstand stoßen, so liegt es an der Opposition, die Auseinandersetzung im Volke zu führen. Die Opposition knüpft dabei in der Regel an ihre früheren Erklärungen und insbesondere an ihren Wahlkampf an. Auf diese Weise werden die Vertreter der Regierungsfaktionen gezwungen, ihre Bonner Abgeschlossenheit zu verlassen und sich dem Bürger zu stellen. Alle Seiten profitieren von solchen Auseinandersetzungen.

Der Abgeordnete gehört also nicht nur ins Plenum des Bundestages, in seine Ausschüsse und seine Fraktion, er gehört in den Wahlkreis. Dort kennt man ihn, dort wird er an Versprechungen und Darstellungen erinnert, die wiederum für die Willensbildung im Bundestag unentbehrlich sind. Hier, im Gespräch mit dem Bürger, wird dem Abgeordneten hautnah die Wirkung von politischen Entscheidungen deutlich gemacht.

Die Abgeordneten des Bundestages brauchen mehr Zeit für die Arbeit im Wahlkreis, die nur sie allein leisten können. *Sie* sind gewählt, *sie* wirken an der Nahtstelle zwischen dem Staat und dem Bürger. Dies fängt mit regelmäßigen Besuchen und Aussprachen in den Schulen an, führt zu Gesprächen mit Betriebsräten, mit Gewerkschaften, mit Handwerkskammern und mit Industrie- und Han-

delskammern, in Volkshochschulen und zu vielen Begegnungen mit Bürgerinitiativen und mit den anderen Parteien. Dabei darf der Abgeordnete allerdings nie der Bevölkerung nach dem Munde reden; denn die Bürger wollen wissen, woran sie mit dem Abgeordneten und der von ihm vertretenen Politik sind. Der einzelne Bürger will sich auf das Wort des Abgeordneten verlassen können. Da sich bekanntlich Vertrauen von Mensch zu Mensch entwickelt, ist es für unseren Staat notwendig, daß solches Vertrauen zwischen Bürger und Abgeordnetem wachsen und sich auch auf das Parlament übertragen kann.

Der Bundestag muß daher auch seinen zeitlichen Arbeitsplan verändern, damit die Abgeordneten dieser vorrangigen, nur durch sie zu leistenden Aufgabe nachkommen können. Natürlich weiß der Bürger, daß der Abgeordnete in Bonn zu wirken hat, aber er braucht den Abgeordneten ganz unmittelbar, er braucht seinen Rat, in vielen Fällen seine Hilfe. Aus langjähriger Erfahrung weiß ich, wie oft und wie nachhaltig man helfen kann.

Da das Ansehen des Bundestages wegen des oft ruppigen Umganges der Abgeordneten untereinander leidet, ist es um so notwendiger, daß die verschiedenen Abgeordneten eines Wahlkreises sich respektieren und dies auch öffentlich deutlich machen. Ich habe bei vielen festlichen Veranstaltungen auch die Grüße der von mir namentlich genannten Kollegen der anderen Partei überbracht und dafür immer Beifall bekommen. Die Abgeordneten sollen sich um eine Sache verkämpfen, aber sie sollen sich nicht schlecht machen; das bringt keine Pluspunkte, sondern erzeugt abstoßende Widerwärtigkeit.

Alles in allem: Der Abgeordnete muß ein politisches Haus führen, das nicht nur seinen Parteifreunden offensteht, sondern in dem man sich zu einem Gedankenaustausch trifft, wo man Rat und Hilfe erwarten kann.

Bei der Debatte des Bundestages wurde von verschiedenen Rednern gefordert, daß die Bundesregierung ihre Beschlüsse nicht in erster Linie der Presse, sondern dem Bundestag vortragen soll. Ein solches Verlangen ist begründet. Der Bundestag ist aber kein Adressat, der lediglich Erklärungen gleich welcher Art zur Kenntnis nimmt, ohne dazu Stellung zu nehmen. Es kann daher nicht beim Bericht der Bundesregierung sein Bewenden haben, sondern es muß ausreichend Gelegenheit zur Aussprache gegeben werden. Entweder bewegen sich dabei die Beschlüsse der Bundesre-

gierung im Rahmen früherer Debatten des Bundestages, dann mag auch die Opposition in der Lage sein, unmittelbar nach dem Bericht eine erste Stellungnahme abzugeben. Ist dies aber nicht der Fall, dann ist die Bundesregierung gegenüber dem Parlament in einer überlegenen Position, die auf ihrem Informationsvorsprung beruht. Läßt die Bundesregierung — und dies geschieht häufig — durch die Parlamentarischen Staatssekretäre vor der Kabinettsitzung die Ausschüsse *ihrer* Fraktionen unterrichten, so ist die Opposition gegenüber der durch ihre Fraktionen unterstützten Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage, eine sachgerechte Debatte zu führen. Notwendig ist also, daß nicht nur die Regierungsfaktionen, sondern *alle* Fraktionen vor einer Kabinettsitzung über die Tagesordnung der Kabinettsitzung und über die einzelnen Vorlagen mit den erforderlichen Unterlagen rechtzeitig unterrichtet werden. Der frühere Versuch, die Berichterstattung der Bundesregierung über Kabinettsitzungen vor dem Bundestag einzuführen, ist bald wieder aufgegeben worden, da die Bundesregierung nicht bereit war, die Unterlagen für die Kabinettsitzung zur Verfügung zu stellen.

Bei der Beratung von Gesetzesvorlagen kommt es nicht darauf an, noch perfekter, noch technisch vollkommener zu arbeiten. Es kommt für die Stellung des obersten Verfassungsorganes allein darauf an, den Willensbildungsprozeß offenzulegen, ihn für jedermann nachvollziehbar zu machen.

Die Enquête-Kommission Verfassungsreform hat dazu folgende Vorschläge gemacht:

a) Der Bundestag erledigt Gesetzentwürfe in der Regel in zwei Beratungen. Drei Beratungen erfolgen nur bei verfassungsändernden Gesetzen und beim Haushaltsgesetz sowie bei anderen Gesetzentwürfen auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages. Der Antrag kann bis zum Ende der zweiten Beratung gestellt werden.

b) In der ersten Beratung findet in der Regel eine allgemeine Aussprache als politische Richtlinie für die Sachberatung statt.

c) Die Fraktionen sollen bei Vorlagen von erheblicher Bedeutung die allgemeine Aussprache durch schriftliche Stellungnahmen vorbereiten, die allen Abgeordneten rechtzeitig vor der ersten Beratung zuzustellen sind.

d) Zwischen der ersten und der zweiten Beratung findet auf Verlangen von soviel Mitgliedern des Bundestages, wie einer Fraktions-

stärke entspricht, eine gemeinsame Sitzung des federführenden und der mitberatenden Ausschüsse statt (Erweiterte Ausschußberatung). Stimmberechtigt sind alle Mitglieder derjenigen Ausschüsse, die zur Erweiterten Ausschußberatung zusammentreten.

e) Die Erweiterte Ausschußberatung ist öffentlich. Auf Antrag eines Zehntels der Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

f) Die Erweiterte Ausschußberatung findet in Räumen statt, die im Hinblick auf Sitzanordnung und Ausstattung den Erfordernissen von politischer Debatte, detaillierter Einzelberatung und Beteiligung der Öffentlichkeit Rechnung tragen.

g) Am Schluß der zweiten Beratung wird über die Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfs abgestimmt. Der Präsident stellt von Amts wegen die Beschlußfähigkeit fest. Sind drei Beratungen vorgeschrieben oder beantragt, so erfolgt diese Feststellung vor der Schlußabstimmung in der dritten Beratung.

Dazu ist zu sagen: Der Bundestag ist durch die nach der geltenden Geschäftsordnung durchzuführende zweite Beratung von Gesetzentwürfen ohne sichtbaren Erfolg belastet. An der Aussprache im Plenum beteiligen sich nämlich in der Regel nur diejenigen Abgeordneten der Ausschüsse, die sich mit der Vorlage befaßt haben. Die gähnende Leere im Plenum aber schadet dem Ansehen des Bundestages. Es sollten daher in Zukunft nur zwei statt drei Beratungen durchgeführt werden. Dann stellte sich der Gesetzgebungsgang wie folgt dar: Bei allen wichtigen Gesetzesvorlagen muß eine erste Beratung im Plenum erfolgen; unmittelbare Überweisung an die Ausschüsse muß die Ausnahme sein. In der ersten Beratung findet nur eine allgemeine Aussprache statt, die ohne Sachbeschluß endet. Es sind daher alle Auffassungen und Aspekte vorzutragen; die verschiedenen im Volke bestehenden Ansichten müssen sich hier wiederfinden. Ansonsten besteht die Gefahr, daß wichtige Gruppen der Bevölkerung sich durch die bestehenden Parteien und Fraktionen im Bundestag als nicht vertreten betrachten. Das ganze Bündel von Meinungen sollte dann in die Ausschußberatungen überwiesen werden. Ausgewogene endgültige Stellungnahmen der Fraktionen kann es in diesem Stadium vor den Ausschußberatungen noch nicht geben.

In den Ausschüssen sollten bei allen wichtigen Gesetzen öffentliche Anhörungen durch-

geführt werden. Dabei ist wichtig, daß hier die Vertreter der verschiedenen Auffassungen ihre Standpunkte darlegen können. Das ganze Spektrum der Meinungen muß hier präsent gemacht werden; es darf keine bedeutende Gruppe geben, die sich aus dem Verfahren ausgeschlossen fühlt.

Die Ausschüsse sollten dann zunächst intern über den gesamten Sachverhalt beraten und die Gesetzesvorlage formulieren. Unter Leitung des federführenden Ausschusses tagen dann in einer erweiterten öffentlichen Ausschusssitzung alle Ausschüsse gemeinsam, die sich mit der Vorlage befaßt hatten. Zu diesem Zeitpunkt ist der Willensbildungsprozeß in den Fraktionen nahezu abgeschlossen. Es muß aber noch Raum bleiben, die in der öffentlichen Debatte des erweiterten Ausschusses vorgetragene Argumente zu prüfen. Bei der Beratung im erweiterten Ausschuß müßte deutlich werden, warum Auffassungen, die in der ersten Beratung oder im Anhörungstermin vorgetragen wurden, beim empfohlenen Gesetzesbeschluß unberücksichtigt bleiben mußten.

Der so vorbereitete Gesetzesentwurf ginge dann mit einer Beschlußempfehlung und mit einer schriftlichen Begründung an das Plenum. Erfahrungsgemäß bewegt sich im Stadium der Abstimmung nicht mehr viel. Die Fraktionen werden durch ihre Sprecher öffentlich vortragen, warum sie für oder warum sie gegen den empfohlenen Gesetzesentwurf sind. Da die Mehrheit des Plenums auch in den Ausschüssen über die Mehrheit verfügt, kommen von ihr kaum Abänderungsanträge. Anträge von der Opposition haben wenig Aussicht, angenommen zu werden. Gerade deshalb und ob des öffentlichen Eindrucks willen, kann die Verabschiedung eines Gesetzes durch den Bundestag nur erfolgen, wenn dieser beschlußfähig ist, d. h. es muß vom Präsidenten offiziell festgestellt werden, daß mindestens die Hälfte der Abgeordneten im Saale anwesend ist. Dies erscheint notwendig, weil Gesetze zu erlassen, Recht zu setzen, ein eminent bedeutender Vorgang und Ausdruck der Machtstellung des Bundestages ist („Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen“ [Art. 77 Abs. 1 GG]). Nur der Bundestag kann einen solchen Gesetzesbeschluß fassen, er sollte dies nur mit repräsentativer Mehrheit tun.

Der Bundestag sollte darüber hinaus kein wichtiges Gesetz verabschieden, ohne sich darum zu kümmern, ob mit dem Gesetz das

angestrebte politische Ziel erreicht wird oder ob weitere Maßnahmen notwendig sind. Zur Zeit bestehen 24 gesetzliche Verpflichtungen der Bundesregierung zur regelmäßigen Berichterstattung, so z. B. zur Erstattung des Jahreswirtschaftsberichtes, des Rentenanpassungsberichtes, des Agrarberichtes und des Unfallschutzberichtes. Darüber hinaus beschließt der Bundestag bei der Verabschiedung wichtiger Gesetze häufig, daß die Bundesregierung nach Ablauf von einigen Jahren einen Bericht über die mit dem Gesetz gemachten Erfahrungen vorzulegen habe. Dieses Verfahren ist gut, denn auf diesem Wege geht dem Bundestag eine Fülle von Material zu. So sind in die Berichte die einschlägigen Gerichtsurteile, die vielen Stellungnahmen und Kritiken der interessierten Wirtschafts- und Bevölkerungskreise eingearbeitet, wichtige Zeitungskommentare werden ausgewertet, die Petitionen der Bürger an den Bundestag, die Berichte der Länder und der kommunalen Spitzenverbände werden aufgenommen. Allerdings werden diese Berichte gewöhnlich nur von wenigen Abgeordneten studiert, sie wandern in die Archive. Der Bundestag muß sich daher eine Einrichtung schaffen, die diese Berichte auswertet und für die praktische Arbeit nutzbar macht, denn diese bilden gute Unterlagen, um durch Große Anfragen ein Sachgebiet politisch zu überprüfen.

Die Kontrolle der von der Verwaltung erlassenen Rechtsakte erfolgt wirkungsvoll entsprechend unserem Rechtsstaatsprinzip durch die Gerichte („Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“ [Art. 19 Abs. 4 GG]); nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4a GG kann jedermann mit der Verfassungsbeschwerde das Bundesverfassungsgericht anrufen, mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem Grundrecht verletzt zu sein. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Verwaltung ist also Sache der Gerichte. Darüber hinaus bedarf es der Kontrolle, ob mit den Haushaltsmitteln des Bundes sparsam und wirtschaftlich gearbeitet wurde. Diese Kontrolle kann der Bundestag nicht selbst im einzelnen durchführen, sie ist Sache des Bundesrechnungshofes.

Daß der Präsident des Bundesrechnungshofes bis heute durch die Bundesregierung ernannt wird, die er zu kontrollieren hat, ist ein Anachronismus.

Der Preußische König hat als Souverän den Rechnungshof eingerichtet, um die ihm unter-

stehende Verwaltung zu kontrollieren. Für den Souverän Volk handelt der Bundestag, er kontrolliert die Bundesregierung, deshalb muß der Bundesrechnungshof zum Hilfsorgan des Bundestages gemacht werden. Der Präsident des Bundesrechnungshofes und sein Stellvertreter müssen in Zukunft vom Bundestag gewählt werden, und zwar mit Zweidrittelmehrheit; nur dadurch bekommt er die notwendige Unabhängigkeit und nur dadurch wird die Opposition in der Regel den Vizepräsidenten des Rechnungshofes als einen Mann ihres Vertrauens durchsetzen können. — Als Hilfsorgan des Bundestages sollte der Präsident des Bundesrechnungshofes das Recht und die Pflicht haben, dem Bundestag unmittelbar Berichte vorzulegen. Wie der Wehrbeauftragte sollte er im Plenum das Wort er-

greifen können. Der Bundestag wiederum sollte mit einem Viertel seiner Mitglieder die Prüfung bestimmter Gebiete und bestimmter Vorgänge durch den Bundesrechnungshof verlangen können.

Wir haben noch keine Krise des Parlamentarismus. Der Wille, Fehlentwicklungen zu erkennen, ist vorhanden. Ebenso sind die Möglichkeiten gegeben, daß der Bundestag sich seiner politischen Führungsaufgabe selbst bewußt wird und sich demgemäß verhält. Nicht mehr Sitzungen in Bonn sind erforderlich, nicht mehr Perfektionismus bei der Gesetzgebung ist gefragt. Notwendig ist es, die langfristige Führung der Politik durch den Bundestag entscheidend zu gestalten, notwendig ist der Dialog mit dem Bürger, die Offenlegung des politischen Willensbildungsprozesse.

Ohne Basisdemokratie stirbt das Parlament

„Dieses Parlament ist ein ganz großer Fortschritt zu allem, was wir früher jemals hatten; es ist schade, daß es so auf den Hund gekommen ist.“

Christa Nickels, MdB im Bundestag am 20. September 1984

Flick-Affäre, Parteispenskandal und der Versuch, durch ein Amnestiegesetz die Verantwortlichen vor ihrer gesetzlichen Strafe zu bewahren, der gegen eine Bevölkerungsmehrheit gefaßte Mittelstreckenraketenbeschluß, aber auch die widersprüchlichen Beschlüsse zum Kraftwerk Buschhaus und zum Katalysatorauto haben zu einer neuen Debatte über eine mögliche Krise des Parlamentarismus geführt.

Diese Debatte wird nicht in erster Linie im Bundestag selbst geführt, sondern in der breiten Öffentlichkeit. Wer in diesen Tagen mit Bürgern auf der Straße spricht, kann das sehr hautnah erleben.

Der Bundestag hat eine Kommission zur „Parlamentsreform“ eingerichtet, die sich jedoch wahrscheinlich nur zu kleineren oder sogar nur zu kosmetischen Operationen wird durchringen können, um das „Ansehen“ (image) des Parlaments zu verbessern. Von etwas anderem Kaliber ist da schon die Initiative von Frau Hildegard Hamm-Brücher, der es um eine Stärkung des Parlaments und um eine Erweiterung der Minderheitenrechte geht.

Allen parlamentarischen Diskussionen ist aber bisher gemeinsam, daß die grundlegenden Defizite unserer bundesdeutschen Demokratie nur am Rande behandelt werden.

Wir haben schon seit langem eine Krise, die in der fehlenden oder mangelhaften Lösung existenzbedrohender „Lebensfragen“ einerseits und dem völlig ungenügenden demokratischen Lösungsinstrumentarium andererseits begründet liegt. Beide Mängel sind in der Realität sehr eng miteinander verbunden, und es ist zu erwarten, daß eine grundlegende Verbesserung der Demokratie auch die Lösungschancen für die „Lebensfragen“ erhöht.

Solche Kernfragen sind z. B. das Problem der Aufrüstung (Wiederbewaffnung, atomare Bewaffnung, Mittelstreckenraketenbeschluß), die bleibende Bedrohung durch Atomkraftwerke, die Chemisierung der gesamten Umwelt, die Bedrohung der Grundlagen der Demokratie (Notstandsgesetze, Berufsverbote, Volkszählungsgesetz, totale Verkabelung), die Massenarbeitslosigkeit, die umfassende Zerstörung der Ökosysteme (Boden, Grundwasser, Meere, Wälder) und die Unterdrückung der Dritten Welt (Vietnamkrieg, Hungerkatastrophen, Stellvertreterkriege).

Die Lösung dieser Lebensfragen war und ist vor allem deshalb so schwierig, weil es in der bundesrepublikanischen Demokratie eine Fixierung auf Regierung und Parlament gibt, die vielleicht aufgrund der Erfahrungen in der Nazi-Zeit erklärbar, aber dennoch sehr gefährlich ist.

I. Aufhebung des Monopolanspruchs des Parlaments

Schon seit Gründung der Bundesrepublik gab es mehr oder weniger große Minderheiten, manchmal sogar Mehrheiten in der Bevölkerung, die in starkem Gegensatz zur Parlamentsmehrheit standen. Man denke hier nur an die Frage der Wiederbewaffnung. Seit den Zeiten der Großen Koalition kam ein neues Element hinzu: Oppositionelle Gruppierungen sahen sich nicht einmal mehr durch eine

Parlamentsopposition repräsentiert. In zunehmendem Maße kam es in „Lebensfragen“ zu einer Trennung zwischen Regierung, Parlament, Parteien auf der einen Seite und Basisinitiativen auf der anderen.

De facto gab es in einer Reihe von sehr wichtigen Zeitfragen eine supergroße Koalition aus Parteien, Industrie, Experten und Büro-

kratie. Ein technokratisch-orientiertes Allparteienbündnis reklamierte für sich einen Alleinvertretungsanspruch in Sachen Demokratie und Vernunft, während es für viele Bürger immer offensichtlicher wurde, daß dieses Bündnis gigantische Fehler beging und unbelehrbar daran festhielt (Vietnamkrieg, Berufsverbote, Atomkraftwerke, Betonierung der Städte, Zerstörung der Ökosysteme, Aufrüstung).

Wie auch immer man zu den Positionen der Bürgerinitiativen und der anderen Gruppierungen der Basisbewegungen stehen mag, ein historisches Verdienst kann man ihnen heute gewiß nicht mehr bestreiten: Sie haben einerseits viel früher und viel nachdrücklicher auf neuartige Gefährdungen aufmerksam gemacht als das Parlament, und sie haben andererseits die öffentliche Diskussion zu diesen Themen entscheidend vorangetrieben. Beide Faktoren sind für jede Demokratie von hohem Wert, denn ohne Frühwarnsystem und ohne ausreichende Informiertheit der Bevölkerung ist eine Demokratie auf Dauer nicht lebensfähig.

Ganz anders urteilten jedoch die meisten Parlamentarier. Sie warfen den Initiativen vor, sie seien eine Gefahr für die Demokratie. Einerseits verträten sie lediglich Partikularinteressen, die weder mit dem Gemeinwohl übereinstimmten, noch in irgendeiner Weise demokratisch legitimiert seien. Andererseits versuchten sie, die Interessen einer kleinen Minderheit mit Hilfe einer „Emotionalisierung“ der Sachprobleme durchzusetzen.

Je stärker die Basisbewegungen wurden, desto schärfer wurden die Angriffe, und zwar nicht nur auf der Ebene der vom Parlament „begrüßten“, teilweise sehr brutalen Polizeieinsätze, sondern auch auf der Ebene der geistigen Auseinandersetzung. Ein sehr verbreiteter Kampfbegriff war (und ist) z. B. der „Druck der Straße“. Mit dem Hinweis, man dürfe diesem nicht nachgeben, wurde auf Erfahrungen mit den Nazis angespielt — die ja den (gewaltsamen) Druck der Straße mobilisierten, um die Demokratie abzuschaffen — und eine geistige Nähe der Demonstranten zu gewalttätigen Verfassungsfeinden hergestellt. Der Grundimpuls der Bürgerinitiativen, der auf mehr, nicht auf weniger Demokratie abzielte und klar gewaltfrei orientiert war, wurde von den Parlamentariern entweder nicht verstanden oder aus politischem Interesse gezielt diffamiert.

In der geistigen Auseinandersetzung mit den Basisinitiativen beharrten nahezu alle Parlamentarier auf einem demokratischen Alleinvertretungsanspruch des Parlaments. Sie seien die einzigen, vom Volk legitimierten Entscheidungsträger. Kritik am Parlament wurde mit Sätzen wie „dies ist die beste Demokratie, die es jemals auf deutschem Boden gegeben hat“ in pauschaler Weise abgewehrt.

In seiner geistigen Fixierung auf die eigene Bedeutung war es dem Parlament offenbar entgangen, daß es in vielen „Lebensfragen“ schon längst nicht mehr das „Sagen“ hatte. Die neuen Technologiesysteme waren von Industrie und Regierung entschieden worden, die Berufsverbote hatte die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder entschieden, der zunehmenden Vergiftung der Umwelt lag die strukturelle Ohnmacht des Parlaments gegenüber der Industrie zugrunde. Die „Vertreter des Volkes“ waren in vielen Bereichen zu Erfüllungsgehilfen der Regierung degradiert. Sie mußten auf der Grundlage von Expertengutachten entscheiden, für deren Überprüfung sie weder die Zeit, noch den notwendigen Sachverstand hatten. Beispielsweise gab es im Bereich Atomtechnologie jahrelang nur Fachleute, die direkt oder indirekt von der Atomindustrie abhängig waren: Entweder waren sie unmittelbar dort beschäftigt oder sie waren in Forschung und Entwicklung auf ihr Wohlwollen angewiesen.

Je klarer die Basisbewegungen diesen Zusammenhang erkannten, um so grotesker erschien ihnen das mit viel Pathos vorgetragene Selbstverständnis der Parlamentarier.

Was sollte der „mündige Bürger“ davon halten, wenn Abgeordnete nicht müde wurden, die Freiheit des Mandatsträgers und die alleinige Verpflichtung gegenüber seinem Gewissen zu betonen, wenn es aber andererseits mit schöner Regelmäßigkeit immer wieder zur Anwendung des Fraktionszwangs kam, wodurch die wenigen, den Basisinitiativen nahestehenden Parlamentarier zur Konformität gezwungen wurden.

So war es kein Wunder, daß das Glaubwürdigkeitsproblem des Bundestages immer größer wurde und daß immer mehr Menschen zu der Überzeugung kamen: Die echten, aufrechten und engagierten Demokraten sitzen nicht in Parlamenten, Parteibüros und Regierungszentralen, sondern sind außerhalb dieser Institutionen zu finden — an der Basis.

II. Erneuerung der Demokratie durch Basisinitiativen

Weil die Parlamente bei der Lösung sehr wichtiger Fragen versagten, entstanden außerhalb und in großer geistiger Distanz zum Parlamentarismus neue politische Gruppierungen, die sich dieser Fragen annahmen. Diese entwickelten getrennt von Parlament und Parteien eine neue demokratische Kultur und ein eigenständiges demokratisches Wertesystem, das sie „basisdemokratisch“ nannten.

Der Begriff „Basisdemokratie“ ist ein Sammelbegriff für all jene demokratischen Vorstellungen, die sich vom Parlamentarismus absetzen und sich an den Erfahrungen derjenigen orientieren, die nicht zu den Funktionsträgern von Parteien, Regierungen, Parlamenten, mächtigen Konzernen und Verbänden gehören. In den Basisinitiativen kommen Menschen zusammen, die in ihrer überwiegenden Mehrheit keinen besonderen Einfluß auf die Institutionen des parlamentarischen Systems und keine Lobby haben.

Was „Basisdemokratie“ bedeutet, ist in einigen Bereichen noch nicht eindeutig zu beschreiben, da dieses Demokratiekonzept sich noch in der Entwicklung befindet. In den verschiedenen Gruppierungen der Basisbewegungen gibt es auch erhebliche Unterschiede in den Auffassungen. Jeder redet darüber, aber nur wenige benennen präzise, was sie mit Basisdemokratie meinen.

„DIE GRÜNEN“ haben den Begriff Basisdemokratie zu einer der vier „Säulen“ ihrer Partei erklärt und ihn in einigen Bereichen exakt definiert, in anderen offengelassen.

In der politischen Praxis unserer Partei ist „Basisdemokratie“ ein wichtiger Orientierungspunkt, der aber auch zu großen Mißverständnissen und zu erheblichem Mißbrauch geführt hat. Dies liegt meines Erachtens daran, daß manche den Begriff formalistisch verengen und ihn von den historischen Erfahrungen der Basisinitiativen trennen. Wenn man dies tut, kann dieses Wort zum geistigen Totschläger werden.

Mißbrauchbarkeit und Mißverständlichkeit dürfen aber nicht zu dem Fehlschluß verleiten, basisdemokratische Konzepte seien zu nichts nütze. Das Gegenteil scheint mir der Fall: Die Erfahrungen der Basisinitiativen sind für jeden aufrechten Demokraten sehr wertvoll. Zur Lösung der Krise des Parlaments könnten sie einen unschätzbaren Dienst leisten.

Bevor ich zur aktuellen Parlamentarismusdebatte zurückkehre, möchte ich daher in einer kurzen Skizze die Grundelemente eines basisdemokratischen Konzepts darstellen, das sich auf Programm und Praxis der GRÜNEN und auf meine eigenen Erfahrungen als Mitglied einer Reihe von Basisinitiativen stützt, wobei zu beachten ist, daß diese Prinzipien sich in der politischen Praxis teilweise widersprechen können. Es handelt sich also nicht um dogmatische Sätze, sondern um Erfahrungssätze, die historisch interpretiert werden müssen und neuer Erfahrung grundsätzlich zugänglich sind.

1. Ohne Basisbewegungen bewegt sich nichts

Die Erfahrungen der Basis- und Bürgerinitiativen haben gezeigt, daß ohne Mobilisierung von unten die notwendigen politischen Veränderungen nicht durchgesetzt werden konnten. Weder die staatliche Politik noch die Wirtschaft waren bereit, von sich aus gegen die ökologischen, sozialen und militärischen Gefährdungen des Lebens vorzugehen. Deshalb braucht die Durchsetzung einer anderen, besseren Politik eine starke Basisbewegung. Veränderungen werden entweder von unten kommen, oder sie werden ausbleiben.

2. Führungsgruppen tendieren zur Verselbständigung

Demokratische Politik kann sich nicht nur auf die moralische und sachliche Qualität von Repräsentanten verlassen. Menschen in Führungsämtern tendieren nach unseren Erfahrungen in ihrer Mehrheit dazu, ihre Macht und ihre Privilegien zu verteidigen oder aber bestimmten Interessengruppen sich verpflichtet zu fühlen. Die Interessen der Bevölkerung, derjenigen, die keine Lobby haben, stehen dahinter zurück. Eine ausreichende Kontrolle aller Personen mit Leitungsämtern ist daher notwendig.

Die GRÜNEN haben durch das Verbot der Ämterhäufung, durch die Rotation in allen Partei- und Parlamentsämtern sowie durch die Mitgliederöffentlichkeit Sicherungen eingebaut, die diese Verselbständigung verhindern sollen. Das „imperative Mandat“ soll darüber hinaus dafür sorgen, daß bei Abstimmungen der erklärte Wille der Basis zu einem

entscheidenden Kriterium gemacht wird; es darf aber meines Erachtens nicht so verstanden werden, daß der Funktionsträger gegen seine Überzeugung sozusagen in blindem Gehorsam einem „Basisbeschluß“ zu folgen hätte.

3. „Wissenschaftlicher Sachverstand“ ist nicht neutral

Viele Vorhaben, von denen eine Gefährdung unseres Lebens ausgeht (Beispiel: Atomtechnologie), wurden von der Regierung mit wissenschaftlicher Untermauerung durchgesetzt. Erst Jahre später haben sich fatale Folgen oder falsche Berechnungen herausgestellt, die im nachhinein häufig nicht mehr zu korrigieren waren. Die angeblichen „Sachzwänge“ oder wissenschaftlichen Argumente stellten sich als Hilfsmittel politischer Durchsetzung heraus.

Basisdemokratische Politik hat daher nach den Interessen der „neutralen Experten“ zu fragen, angebliche Sachzwänge zu entschleiern und sich selbst ein fundiertes, auch wissenschaftliches Urteil zu erarbeiten. Viele Bürgerinitiativen verfügen mittlerweile in vielen Bereichen über ein beachtliches Detailwissen, welches sie in die Lage versetzt, die Vorgaben von Industrie oder Regierungen zu widerlegen.

4. Die Betroffenheit von Menschen muß ihnen besondere Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte geben

Entscheidungen von existentieller Bedeutung werden heute von zentralen Parlamenten gefällt — häufig gegen den Willen der Menschen, die unmittelbar davon betroffen sind. Wenn die Lebensinteressen durch Raketenstationierung, Atomkraftwerke, Chemieprojekte oder Verkehrsmaßnahmen unmittelbar bedroht werden, haben die Menschen auch ein besonderes Recht, ihre Belange einzubringen. Lokale Gruppen, die solche verallgemeinerungsfähigen Lebensinteressen artikulieren, müssen die Möglichkeit haben (bis hin zu einem Vetorecht), sich gegen eine Majorisierung durch Nicht-Betroffene zu wehren. Ihre besondere Sensibilität ist eine sehr wertvolle Bereicherung politischer Entscheidungsfindung, die demokratischen Ansprüchen gerecht werden will.

5. Minderheiten sind zu beteiligen

Bürgerinitiativen haben häufig Politik für „Minderheiten“ gemacht, die sich erst später

als mehrheitsfähig erwiesen. Ein solcher Ansatz ist keineswegs undemokratisch, sondern kann politische Entscheidungsprozesse verbessern, wenn die berechtigten Interessen von Minderheiten nicht per Mehrheitsbeschluß, sondern im Konsensverfahren behandelt werden.

Politik für Minderheiten zu machen bedeutet in vielen Fällen auf Probleme und Entwicklungen aufmerksam zu machen, die von der Mehrheit zur Zeit noch nicht gesehen oder angemessen berücksichtigt werden. Der Schutz solcher Minderheiten ist keine Verteidigung von Partikularinteressen, sondern nutzt der Demokratie als ganzer.

6. Gewaltfreiheit ist unverzichtbar

Basisdemokratische Aktivierung der Bevölkerung muß einerseits vor Gewaltmaßnahmen des Staates geschützt werden, darf sich aber andererseits auch nicht selber zur Gewaltanwendung (gegen Minderheiten oder politische Gegner) hinreißen lassen. Konsensprinzip und Gewaltfreiheit bedingen einander, weil Überzeugungsarbeit nur jenseits von Gewaltausübung möglich ist. Gewaltfreiheit schließt aber keineswegs aus, daß sich Menschen in zivilem Ungehorsam einer Politik widersetzen, die ihre Lebensinteressen existentiell bedroht.

7. Öffentlichkeit ist notwendig

Mißstände scheuen das Licht. Dies ist eine zentrale Erfahrung der Basisinitiativen. Lebenswichtige Fragen wurden nicht selten unter Ausschluß der Öffentlichkeit entschieden. Verheimlichung und Verharmlosung verhindern, daß sich die Bevölkerung (vor allem die direkt Betroffenen) rechtzeitig und ausführlich über die Konsequenzen bestimmter Vorhaben informieren und auf die Entscheidungsprozesse Einfluß nehmen. Aus diesem Grunde ist, wo immer möglich, eine größtmögliche Öffentlichkeit herzustellen, zumindest aber zuzulassen.

8. Demokratie braucht Überschaubarkeit und Dezentralisierung

Es sind nicht die großen, zentralen Apparate, die sensibel auf Bedrohungen und notwendige Veränderungen reagieren. Sensibilität ist eher bei denen zu erwarten, die unmittelbar oder mittelbar von den Folgen von Maßnahmen oder Unterlassungen betroffen sind. Aus diesem Grunde müssen Entscheidungen so-

weit wie möglich hierhin (zurück-) verlagert werden. Dezentrale Entscheidungsstrukturen können am besten verhindern, daß gegen Menschen Politik gemacht wird, und sie sorgen dafür, daß diejenigen, welche Entscheidungen fällen, am ehesten auch über die Tragweite dieses Handelns informiert sind.

9. Demokratisierung muß auch auf den Wirtschaftsbereich ausgeweitet werden

Die Erfahrungen der Bürgerinitiativbewegungen haben gezeigt, daß ein politischer Druck auf Parlamente und Politiker nicht ausreicht, solange im ökonomischen Bereich Entscheidungen der Industrie keinerlei demokrati-

scher Kontrolle unterworfen sind. Statt Umweltschäden zu reparieren käme es darauf an, schädliche Produktionen von Anfang an zu verhindern. Dies wird nur möglich sein, wenn bei den Produktionsentscheidungen selbst eine direkte Beteiligung von Menschen möglich ist, die Lebensinteressen, keine Geschäftsinteressen vertreten. Aus diesem Grunde ist das Demokratiepостulat auch auf den ökonomischen Bereich auszudehnen.

Auf der Grundlage dieser Erfahrungen der Basisbewegungen möchte ich im nächsten Abschnitt wieder auf die aktuelle Debatte zurückkommen und einige Vorschläge zur Demokratisierung des Parlaments machen.

III. Vorschläge zur Demokratisierung des Parlaments

1. Stärkere Partizipation der Bevölkerung

Demokratie bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als daß das Volk das „Sagen“ hat. Dies ist ein idealer Anspruch, der nie vollkommen eingelöst werden kann. Die repräsentative Form der Demokratie hat ein doppeltes Gesicht. Einerseits ist sie ein notwendiges und wichtiges Instrument des Volkes zur Kontrolle von Regierung und Industrie, andererseits aber bedeutet sie eine gravierende Einschränkung demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten. Diese müssen auf das unbedingt notwendige Maß begrenzt werden, d. h. gerade eine repräsentative Demokratie muß die Partizipationsmöglichkeit der Bevölkerung möglichst weit ausdehnen.

a) Ausbau der Rechte der Betroffenen

Das Parlament darf sich nicht abschotten gegen die Erfahrungen und Meinungen der Menschen, die von Parlamentsentscheidungen in bedrohlicher Weise betroffen sind oder sich betroffen fühlen. Deshalb muß ihre Anhörung, ihre Mitsprache integraler Bestandteil der parlamentarischen Arbeit werden. Einmal jährlich „Jugendstunden“ im Bundestag oder ähnliches reicht da nicht aus.

Anhörung der Betroffenen müßte bedeuten, ihnen auf allen Ebenen der parlamentarischen Beratung die Möglichkeit zu geben, ihren Sachverhalt und ihre Betroffenheit einzubringen, aber auch, mit wissenschaftlichen Gegengutachten ihre Einwände, Bedenken

und Vorbehalte zu artikulieren. Dies kostet nicht nur Zeit, sondern auch Geld.

Plenum und Ausschüsse sollten für Redebeiträge von Betroffenen offen sein, sofern eine Fraktion dies wünscht und auf ihr Redekontingent anrechnen läßt. Wir hatten z. B. zu einer Parlamentsdebatte zum Thema „Werftenkrise“ einen Sprecher von Bremer Werftarbeitern eingeladen und ihm die Redezeit der GRÜNEN-Fraktion angeboten. Leider wurde dies durch die Intervention der anderen Fraktionen verhindert.

Es genügt aber nicht, bei politischen Entscheidungen Betroffene anzuhören oder zu Wort kommen zu lassen. Wichtig ist es, das Votum von Betroffenen so ernst zu nehmen, daß ihr Nein zu einem Vorhaben den Gesetzgeber bindet. Wir halten hier in bestimmten Fällen ein Vetorecht für das richtige Mittel (Beispiel: Regionales Vetorecht der Region rund um die Startbahn West). Aber es wäre auch schon ein Schritt in die richtige Richtung, wenn es zu einem eingeschränkten Vetorecht der Bevölkerung vor Ort käme, das aufschiebende Wirkung für Gesetzesvorhaben oder Regierungsmaßnahmen hätte. Eine solche Regelung könnte den Konflikt zwischen den Menschen vor Ort und einem zentralen Parlament im Sinne demokratischer Beteiligung neu regeln.

Die Anmaßung, daß der Deutsche Bundestag es besser als die Betroffenen weiß, was gut und richtig ist, wäre so ein Stück weit zurückgewiesen, ohne daß ein absolutes Vetorecht

der Betroffenen jede gesetzgeberische Initiative verhindern würde. Doch die aufschiebende Wirkung wäre eine angemessene „Denkpause“ — und die Vermutung ist berechtigt, daß eine solche Denkpause manche Fehlentscheidung der vergangenen Jahre (z. B. Schneller Brüter, Kalkar; Endlagerung Gorleben) vielleicht verhindert hätte.

Eine Beteiligung von Bürgern und Betroffenen verlangt darüber hinaus vor allem Transparenz, d. h. offene und öffentliche Diskussion der Vorhaben mit dem Ziel einer breiten Diskussion der interessierten Bevölkerung. Bürgerinitiativen, Organisationen der Betroffenen, Umweltverbände etc. müssen rechtzeitig und ausführlich informiert werden; sie müssen Gelegenheit haben, Stellung zu beziehen, vor allem aber, wissenschaftliche (Gegen-) Gutachten zu bestellen, die einen Kontrapunkt zu den Regierungspositionen bedeuten. Für diesen Zweck müssen auch Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Es ist nicht hinnehmbar, wenn die Fachkompetenz von der Regierung monopolisiert wird und Betroffengruppen keine adäquate Möglichkeit haben, ihre Einwände entsprechend abgesichert einzubringen.

b) Öffentlichkeit aller Parlamentsgremien

Grundsätzlich sollen auch die Ausschüsse öffentlich tagen. Es ist ein Unding, daß der wesentliche (ausführlichste) Teil der Beratungen systematisch unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfindet. Die Anhörung, aber auch die Präsenz der Betroffenen muß selbstverständlicher Teil unserer Ausschubarbeit werden. Ich halte die Vorteile aus einer solchen, offenen Regelung für gewichtiger als die Nachteile, die sich z. B. durch den damit verbundenen erhöhten Profilierungszwang ergeben. Eine Öffentlichkeit der Fraktionssitzungen wäre ebenfalls sehr wichtig.

c) Dezentralisierung

Was von lokalem oder spezifischem Belang ist, sollte auch dezentral, standort- und basisnah entschieden werden. Weil eine Dezentralisierung oft eine bessere Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen ermöglicht, sind alle Zuständigkeiten des Bundestages daraufhin zu überprüfen, ob sie tatsächlich auf nationaler (zentraler) Ebene entschieden werden müssen. Was immer in kleinen Einheiten auf der unteren Ebene sinnvoll zu planen und zu entscheiden ist, sollte auch dorthin (zurück-)verlagert werden. Es gibt keinen Grund, warum der Deutsche

Bundestag beispielsweise über den Fernstraßenbau im Bayerischen Wald entscheiden sollte. Im Gegenteil: Gerade das System der Mischfinanzierung, bei dem einzelne Projekte von Bund, Land und Kommune finanziert werden, hat dazu geführt, daß die Verlockungen von Bundes- und Landeszuschüssen manche Investitionsentscheidung bestimmt haben — auch über die Interessen der lokalen Bevölkerung hinweg. Manches Großprojekt (wie Straßen oder Krankenhaus) wäre nicht oder so nicht entstanden, wenn nicht die Zuschüsse von oben derartige Entscheidungen quasi „aufgezwungen“ hätten. Welche Kommune verzichtet schon auf Zuschüsse in Millionenhöhe? Hier wäre eine Verantwortung (und Finanzierungshoheit) der untersten Ebene (Kommune) allemal sinnvoller, menschlicher und demokratischer als das momentane System der Finanzierung und Lenkung von oben. Hier Kompetenzen zurückzugeben wäre ein guter, souveräner Schritt des Bundestages.

2. Verbesserung der Kontrollrechte des Parlamentes

Wenn von der „Krise des Parlamentarismus“ die Rede ist, müssen wir auch von dem sprechen, was fehlt, obwohl es nach dem Selbstverständnis aller Parteien da sein müßte: Die umfassende Möglichkeit der Legislative, die Regierung zu kontrollieren und ihre Entscheidungen nötigenfalls zu korrigieren.

Wenn ich es recht sehe, besteht unter vielen Abgeordneten aus allen Fraktionen Einigkeit darüber, daß sich das Kräftefeld zwischen Parlament und Regierung zuungunsten des Parlamentes verschoben hat und weiter verschiebt. Der einzelne Abgeordnete, aber auch die Fraktionen als Ganzes — selbst wenn sie viele MdBs umfassen — sind grundsätzlich gegenüber dem spezialisierten Regierungsapparat im Nachteil. Die Arbeitsbelastung der einzelnen Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter, die Schwierigkeiten der Informationsbeschaffung, die Kurzfristigkeit der in Ausschuß oder Plenum zu verabschiedenden Gesetzes, Vorhaben und Vorlagen machen es praktisch unmöglich, sich ausführlich und umfassend genug mit den einzelnen Punkten zu befassen, um z. B. gegenüber ministerialen Spezialisten argumentativ bestehen zu können.

Selbst wenn der Fraktionszwang aufgehoben wäre, der mit erschreckender Regelmäßigkeit Koalitionsabgeordnete zur Verteidigung der Regierungsentwürfe und die Opposition zur

Ablehnung derselben veranlaßt, wäre die Regierung wohl kaum durch die Parlamentarier zu gefährden. Hier müßten die Befugnisse der Legislative deutlich erweitert werden, um effektive Kontrolle erst möglich zu machen.

a) Verankerung des Wesentlichkeitsgrundsatzes in der Verfassung

Das Kontrollrecht des Parlaments muß beinhalten, daß alle wesentlichen politischen Entscheidungen tatsächlich auch vom Parlament entschieden werden, statt sie auf administrativer Ebene zu „erledigen“.

Was soll eigentlich noch ein Parlament als Kontrollinstanz, wenn z. B. der „NATO-Doppelbeschuß“ durch Kabinettsbeschuß und NATO-Vertrag hinreichend legitimiert ist und es einer Zustimmung des Parlamentes gar nicht bedurfte? Was ist ferner von der Praxis der Berufsverbote zu halten, die auf der Basis eines Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz seit 1972 die politische Wirklichkeit in unserem Lande so nachhaltig verändert hat, ohne daß je parlamentarische Gremien dies beschlossen hätten? Die Reihe derjenigen Regierungsentscheidungen wäre weiter aufzuzählen, die mit großer Tragweite, aber ohne parlamentarische Beratung und Kontrolle durchgesetzt wurden.

Zusätzlich erschwert wird die Aushöhlung des Kontrollrechtes noch durch die Existenz unterschiedlicher politischer Ebenen, wodurch eine effektive Kontrolle praktisch unmöglich wird. Wenn die Bundesregierung z. B. auf EG-Kompetenzen verweisen kann, braucht sie sich um parlamentarische Kontrolle (abgesehen von dem weithin rechtlosen Europaparlament) nicht mehr zu sorgen. Auch hier wäre im Sinne eines echten Kontrollrechtes eine klare, unumgehbare Kompetenz der Parlamente zu fordern.

b) Das Recht des Parlaments auf selbstbestellten Sachverstand

Kontrolle der Parlamente bedeutet ferner, Entscheidung auf der Basis möglichst umfangreicher Kenntnisse zu treffen oder zu revidieren. Viele Beschlüsse (im Forschungsbereich, bei der Gen- oder Atomtechnologie, im Bereich der Militärpolitik) sind von schwer übersehbarer Tragweite. Wissenschaftliche, fachliche, gutachterliche Zuarbeit ist für die Parlamentarier erforderlich, um einigermaßen verantwortlich entscheiden zu können. In der Regel verfügt nur die Regierung über die notwendige Fachkompetenz. Anträge und Vorhaben werden von ihr lange vorbereitet und

dann mit „wissenschaftlicher Untermauerung“ den Parlamentariern zur schnellen Zustimmung vorgelegt. Tatsächlich haben die parlamentarischen Entscheidungsträger oft keine Chance, die Fundiertheit des Vorhabens zu überprüfen, geschweige denn, grundlegende Alternativen zu suchen und wissenschaftlich überprüfen zu lassen.

So kommt es, daß die „Sachzwänge“ parlamentarische Entscheidungen praktisch vorwegnehmen. Von einem effektiven Kontrollrecht des Parlamentes wäre nur zu sprechen, wenn der wissenschaftliche Sachverstand auch den Abgeordneten, vor allem der Opposition, für das Suchen nach Alternativen, für Kosten-Nutzen-Analysen oder für Gefährlichkeits-/Schädlichkeitsberechnungen ausreichend zur Verfügung stünde. Ansonsten wird es dabei bleiben, daß Parlamentariern nichts anderes übrig bleibt als auf unzureichender Basis Entscheidungen zu fällen, deren Auswirkungen vielleicht erst in Jahrzehnten sichtbar werden.

c) Sicherung und Ausbau der Informationsrechte

Wir GRÜNEN haben bei unseren Kleinen und Großen Anfragen festgestellt, daß das Frage-recht des Parlamentes von der Regierung dadurch unterlaufen wird, daß Fragen unpräzise oder auch gar nicht beantwortet werden.

Das Fragerecht ist ein altes und unverzichtbares parlamentarisches Recht, dessen Unterhöhlung keinem Demokraten gleichgültig sein darf. Deshalb halte ich es für wichtig, daß der Bundestag einen interfraktionellen Ausschuß bildet, der dieses Fragerecht nach für alle Parlamentarier einheitlichen Grundsätzen gegenüber der Regierung durchsetzt.

Die heutigen Informationsrechte müssen aber nicht nur gesichert, sondern auch erweitert werden; denn über viele entscheidungsrelevante Informationen verfügt nicht einmal die Regierung.

Es ist z. B. zu überlegen, wie gesichert werden kann, daß entscheidungsrelevante Daten aus den Industriebetrieben dem Bundestag vorliegen. Es ist ein Unding, daß z. B. das Ausmaß der Gesundheitsbelastung durch Chemiebetriebe vom Parlament nicht sachgerecht beurteilt werden kann, weil der Schutz von Betriebsgeheimnissen, der Datenschutz, aber auch unzureichende Messungen und Statistiken dem entgegenstehen. In diesem Zusammenhang muß daran erinnert werden, daß es in den USA den „Freedom of Information-Act“

gibt, der sogar dem einzelnen Bürger weitergehende Informationsrechte sichert, als sie bei uns ein Parlamentarier hat.

Hier muß schnellstens geprüft werden, auf welchem Wege das Parlament unmittelbare Informationsrechte bekommen kann, die bis hin zum Akteneinsichtsrecht bei Behörden und Betrieben gehen sollten.

d) Erweiterungen der Rechte von Untersuchungs- und Enquêtekommisionen

Die technologische Entwicklung gibt der heutigen Generation erstmals in der Geschichte der Menschheit die Möglichkeit, sich selbst militärisch oder ökologisch auszurotten. Mit anderen Worten: Die Tragweite von politischen Entscheidungen für die Generationen von morgen und übermorgen ist heute enorm; um so mehr muß der Deutsche Bundestag in die Lage versetzt werden, sich mit diesen Problemen ausführlich und fachlich kompetent zu befassen. Die verstärkte Einsetzung von Untersuchungsausschüssen und Enquêtekommisionen wäre ein Schritt, dieser Aufgabe mehr gerecht zu werden.

Allerdings müßte der Status dieser Gremien deutlich verbessert werden. Notwendige Maßnahmen wären u. a. die gesetzliche Aufwertung von Enquêtekommisionen, das Recht der Untersuchungsausschüsse, Beamte als Zeugen zu vernehmen, ohne von der Aussagegenehmigung der Behördenleitung abhängig zu sein, und Möglichkeiten, Zeugen gegen Sanktionen (sei es von Firmen oder von Behörden) zu schützen.

Grundsätzlich darf die Einsetzung und die Zielsetzung von Untersuchungs- und Enquêtekommisionen nicht von der Zustimmung der Parlamentsmehrheit abhängen. Es wäre sehr wichtig, daß sie schon auf Ersuchen einer einzelnen Fraktion oder einer Minderheit von Abgeordneten (10 %) in Gang gesetzt werden können. Dabei sollten diese Gremien nicht nur zur Aufklärung festgestellter Mängel oder Fehler eingesetzt werden, sondern gerade auch für eine nach vorne gerichtete Positionsfindung des Parlamentes in Grundsatfragen genutzt werden.

3. Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind laut Grundgesetz „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“.

Wer das Abstimmungsverhalten des Bundestages aufmerksam beobachtet, der kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß gerade in diesem Punkte Verfassungsauftrag und Verfassungswirklichkeit besonders weit auseinanderklaffen. Zyniker haben angesichts der Flick-Affäre den Satz geprägt: „Abgeordnete sind an Weisungen nicht gebunden, aber an Überweisungen.“ Dieses Problem der direkten oder indirekten finanziellen Zuwendungen ist sicherlich nicht gering einzuschätzen, aber es ist nicht das einzige und vielleicht nicht einmal das größte, denn die Freiheit des Parlamentariers ist in der Regel durch mehr indirekte und schwerer durchschaubare Abhängigkeiten gefährdet.

Auf die strukturelle Abhängigkeit von Experten und wie man ihr begegnen könnte, bin ich schon eingegangen, so daß ich in diesem Abschnitt darauf verzichten kann.

a) Freiheit von Reichen und Mächtigen

Im Bonner Parlamentsviertel begegnet man auf Schritt und Tritt den Büros der Lobby-Verbände. Wie gefährlich die mächtigsten dieser Organisationen für die Demokratie werden können, hat die Flick-Affäre gezeigt. Mindestens ebenso wichtig sind aber die täglichen, sozusagen honorigen und überhaupt nicht illegalen Beeinflussungen.

Dies betrifft einmal konkrete Entscheidungen, bei denen die „Argumente“ der Mächtigen mit sehr viel Nachdruck vorgetragen werden, das betrifft aber auch ganz grundsätzliche Sichtweisen, wie z. B. die Einstellung zur Großtechnologie, zum wirtschaftlichen Wachstum, zum Umweltschutz überhaupt. In solchen generellen Fragestellungen ist sich nahezu die gesamte Lobby in Bonn einig. Wenn dann noch dazukommt, daß die Abgeordneten selbst in finanzieller Abhängigkeit zu solchen Organisationen stehen, d. h. dort Vorstands-, Aufsichtsrats oder sonstige Spitzenfunktionen wahrnehmen, dann ist es mit der Freiheit des Abgeordneten schon sehr sehr schwierig, um es vorsichtig auszudrücken. An konkreten Maßnahmen scheinen mir erforderlich:

a) Erstens sollte das Abgeordnetenmandat (bis auf wenige Ausnahmen) unvereinbar sein mit einer weiteren Führungsfunktion in anderen Bereichen. Dies sollte für alle Spitzen- bzw. Vorstandsämter in Parteien, Firmen, Verbänden, Gewerkschaften, Kirchen etc. gelten.

b) Zweitens sollte von den Abgeordneten eine Offenlegung aller Nebeneinkommen verlangt

werden, damit sich der Bürger ein Bild von möglichen Interessenkollisionen seines Repräsentanten machen kann.

c) Da die Abhängigkeit des Parlaments teilweise über den Weg der Abhängigkeit der Parteien hergestellt wird, ist drittens eine Zuwiderhandlung gegen die Offenlegungspflicht für Parteispenden nicht nur — wie bisher schon — von Gesetz und Verfassung zu fordern, sondern auch mit empfindlichen Strafen zu belegen.

b) Freiheit von Fraktions- und Parteioligarchien

Daß die eigene Überzeugung der Abgeordneten so selten zum Ausdruck kommt, liegt zu einem großen Teil an ihrer Abhängigkeit von mächtigen Oligarchien in Partei und Fraktion.

Die Geschlossenheit der Fraktionen, z. B. beim Stationierungsbeschluß oder bei der Entscheidung zu Buschhaus — erst geschlossen dagegen, ein paar Wochen später geschlossen dafür — ist ohne Fraktionszwang nicht vorstellbar.

Die Fraktionsspitze hat vielfältige Sanktionsmöglichkeiten. Sie entscheidet weitgehend über die Redezeiten im Parlament und damit über die Außenwirkung des Abgeordneten, über den Zugang zu wichtigen Informationen, über die Ausstattung mit Mitarbeitern und oft auch über die Wiederwahlmöglichkeiten.

Dies liegt in erster Linie daran, daß sich im Parlament und in den Parteien dauerhafte Gruppen bilden können, in denen der eine auf den anderen langfristig angewiesen ist. Mächtige Ämter in Partei und Fraktion bzw. Regierung werden über viele Jahre hinweg von wenigen Personen wahrgenommen. Der Einfluß der Partei- und Fraktionsspitzen ist also sehr

hoch. Durch die Dauerhaftigkeit ihrer Mandate bilden sich relativ geschlossene Kreise, die sich in ihren Meinungen und Vorurteilen immer wieder gegenseitig bestätigen und sich damit in einem Teufelskreis der Kommunikation befinden. Wenn solche Oligarchien dann noch in hohem Maße von starken gesellschaftlichen Gruppen abhängig oder mit ihnen in ständigem Gespräch sind, so wird die Abschottung gegenüber dem Souverän des Parlaments, dem Volk, nahezu undurchlässig.

Um dies zu vermeiden, halte ich folgende Regelungen für notwendig:

— Mitgliederöffentlichkeit der Vorstandssitzungen in Partei und Fraktion;

— Verbot der Ämterhäufung (s. o.);

— Rotation in sämtlichen Partei- und Fraktionsämtern (über den Zeitraum kann man streiten);

— Stärkung der parlamentarischen Rechte des einzelnen Abgeordneten sowie von Fraktionsminderheiten;

— Abbau der Überprivilegierung der Fraktionsspitze mit Mitarbeitern und Ressourcen.

Ein grobes Mißverständnis wäre es, wenn man die Forderung nach Schwächung der Fraktions- und Parteioligarchien verwechseln würde mit einem individualistischen oder gar privatistischen Mandatsverständnis. Die Abgeordneten haben ihr Mandat vom Wähler und bleiben auf den Willen der Wähler verpflichtet. Der Bruch eines Wahlversprechens ist daher Wählerbetrug.

Das Mandat ist kein Privateigentum, sondern ist auch an die Partei bzw. Fraktion gebunden, solange Partei und Fraktion sich an ihre Wahlaussagen halten. Diese freiwillige Rückverpflichtung des Abgeordneten gegenüber seiner Basis sollte ein selbstverständliches Element der politischen Kultur einer repräsentativen Demokratie sein.

Haben wir eine Krise des Parlaments?

Die bekannte Vormachtstellung der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag, der häufige Fernschwenk auf die leeren Bänke des Bundestagsplenums, das Anwachsen der GRÜNEN und die Spendenaffäre lassen manchen von der Krise des Parlaments sprechen, am Biertisch, im Intercity, in den Gazetten, ja im Parlament selbst.

Das Übergewicht der Bundesregierung mit ihrer Verwaltung gegenüber dem Bundestag ist für die Abgeordneten seit Bestehen des Bundestages eine Quelle des Ärgers. Die Fachliteratur beschäftigt sich hiermit. Die Medien beschäftigten sich weniger damit. Über die leeren Bänke des Bundestagsplenums hingegen wird bereits ebenso lange berichtet und debattiert; in der breiten Öffentlichkeit gelten sie als allgemeines Ärgernis. Es sei hierzu nur an den Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages vom 9. Dezember 1976 — Drucksache 7/5924 — erinnert. Dort wird unter Punkt 9.3 auf Seite 85 trocken festgestellt: „Die Kommission ist der Auffassung, daß in der heute gelegentlich festzustellenden geringen Präsenz der Abgeordneten im Plenarsaal bei der Verabschiedung von Gesetzen ein Tatbestand gegeben ist, der über eine lediglich unschöne Optik hinausgeht.“

Zur Abhilfe schlug die Kommission — bei einem sehr engagierten Sondervotum des Abgeordneten Claus Arndt — vor, daß regelmäßig nur bei Anwesenheit mindestens der Hälfte der Mitglieder des Bundestages über ein Gesetz abschließend entschieden werden dürfe. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ist nicht entsprechend geändert worden. Der Zustand im Bundestagsplenum hat sich ebensowenig geändert wie die stets wiederkehrenden Berichte hierüber in den Medien. Schon die Zeitdauer dieser Situation — von einer Dauerkrise spricht niemand — sollte zu der Überlegung führen, ob diese freilich mißliche Tatsache als Krise des Parlaments zu sehen ist. Die nähere Prüfung wird ergeben, daß hinter der ständigen Kritik ein überholtes Verständnis von Parlamentarismus steht. Ein Verständnis von Parlamentarismus, das gleichwohl noch bei der Schaffung des Grundgesetzes 1948/49 und der Formulierung der ersten Geschäftsordnung des Bun-

destages allgemein war. Der Verfahrensgang des Gesetzgebens muß den heutigen Erfordernissen angepaßt werden.

Daß die GRÜNEN sich im Bundestag, in fast allen Länderparlamenten und in vielen Rathäusern und Kreistagen etablieren konnten, spricht für ein Defizit der großen Parteien im Bereich Umweltschutz. Es ist in diesem Zusammenhang müßig, darüber zu streiten, was die traditionellen Parteien nicht schon alles für eine bessere Umwelt getan haben — und sie haben eine Menge geleistet. Wesentlich ist, daß sie in den Augen vieler, vor allem junger Bürger, um es auf einen Nenner zu bringen, das Waldsterben „verpaßt“ und der Sehnsucht nach Frieden nicht genügend Ausdruck verliehen haben. Die Kritik der „Fundamentallos“ der GRÜNEN am System wird ihnen wohl kaum Stimmen gebracht haben. Also keine Krise des Parlaments, sondern gerade ein Beweis für dessen Funktion: Arbeitet eine sich als Volkspartei verstehende Partei nicht flügeldeckend, legt sie den Keim für eine Konkurrenzpartei, so daß die fehlende Meinung im Parlament so präsent wird. Das System hat funktioniert, nicht aber die großen Parteien, vor allem nicht die eine große Partei.

Die Affäre Flick und die offenbar gewordenen Methoden der Parteienfinanzierung, von der Übergabe couvertumschlossener Geldscheinbündel bis hin zur Errichtung sogenannter „Geldwaschanlagen“ spiegeln eines wider: Nicht nur die Aufmerksamkeit und das Gewicht unserer Medien, sondern auch die mangelnde Fähigkeit der Parteien, rechtzeitig eine offene, wirklichkeitsnahe und leicht kontrollierbare Parteienfinanzierung ins Leben zu rufen, die vom Bürger nachvollzogen werden kann. Inzwischen haben wir ein neues Parteienfinanzierungsgesetz in Gestalt des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 23. Dezember 1983 (Bundesgesetzblatt 1983, Teil I, 1577). Diese Krise der Parteienfinanzierung belastet freilich immer noch das Ansehen des Parlamentarismus. Die Parteien sind es nun einmal, die durch ihre Abgeordneten das Parlament besetzen. Hier ist von den Parteien noch einiges aufzuarbeiten, z. B. durch wirksame Begrenzungsabkommen der Wahlkampfkosten. Und es vergeht sicher noch einige Zeit, bis diese

Hypothek abgetragen ist. Aber eine Krise des Parlaments als System? Nein!

Gefordert sind vor allem Anpassungen des Verfahrensganges bei der Gesetzgebung und das Bewußtsein der Parteien, daß fremdes Geld gewissermaßen Belastungen im Sinne von Grundschulden sein sollten, deren Annahme und Verwendung sorgsam bedacht und durch die Öffentlichkeit kontrolliert sein müssen. Was sollte nun — und allein hiervon soll im nachfolgenden die Rede sein — am Verfahrensgang im Parlament geändert werden?

Aufgefallen ist allgemein, daß in den letzten Jahren mehr Aktuelle Stunden im Bundestagsplenum zu verzeichnen sind und sich die Anhörungen in den Ausschüssen — auch Hearings genannt — vervielfacht haben. Gab es von 1957 bis 1961 nur sechs solcher Anhörungen, so waren es in den noch nicht ganz zwei Jahre dieser Legislaturperiode schon 42. Und jüngst waren in den drei Plenarwochen des Deutschen Bundestages im Oktober 1984 sage und schreibe neun Aktuelle Stunden zu verzeichnen.

Mag sich auch dahinter, wie der eine oder andere Kommentator meint, die Lust der Opposition austoben, ihre Frustration auf Kosten der Regierung abzureagieren. Mir scheint, daß zwei Argumente diese Entwicklung beflügelt haben. In beiden Fällen kann durch die Arbeitskreise der Fraktionen und durch Fraktionssitzungen nicht bis ins letzte vorbereitet werden, was sich ereignen wird. Überraschungen und Spontanaktionen stehen allemal auf der Tagesordnung. Hinzu kommt, daß nicht die altbekannten ein oder zwei Redner der Fraktionen 15 oder gar 30, ja 40 Minuten sprechen, unterbrochen von einer langen Regierungserklärung. In der Aktuellen Stunde beträgt die Redezeit fünf Minuten; damit kommt eine Vielzahl von Rednern zu Wort. Und im Anhörungsverfahren wird die Redezeit der Anhörspersonen meist auf zehn Minuten beschränkt — das Anhörverfahren ist im Gegensatz zu den sonstigen Sitzungen der Ausschüsse öffentlich wie das Bundestagsplenum — und jeder Abgeordnete, der glaubt, Pluspunkte sammeln zu können, kann sich zu Wort melden. Das heißt, der Meinungsbildungsprozeß spielt sich hier bei Beteiligung vieler zumindest zum Teil in offener Diskussion ab, im Gegensatz zu sonstigen Debatten des Plenums. Die Aussprache ist lebhafter und die Beteiligung der Abgeordneten größer.

Und wie sehen demgegenüber Vorbereitung und Beratung der Regeldebatte im Plenum aus? Die zuständige Arbeitsgruppe der Fraktion wird zunächst sorgfältig die Gesetzesvorlage im einzelnen behandeln. Meinung und Beschlüsse der Arbeitsgruppe werden in den übergeordneten Arbeitskreis der Fraktion eingebracht, in dem auf breiter Basis erneut debattiert und vorentschieden wird. Im Anschluß hieran wird dessen Ergebnis im Fraktionsvorstand behandelt, der es dann zur endgültigen Abstimmung in die Fraktionssitzung gibt, die letzten Endes vorentscheidet, immer nur vorentscheidet. Mit dieser Meinung geht dann der Berichterstatter in die 1. Lesung des Bundestagsplenums. Alle Abgeordneten kennen die Meinung ihrer Sprecher und deren Reden in den Grundzügen, nicht jedoch die Öffentlichkeit, die ja an den Sitzungen der Fraktionsgremien nicht teilnimmt. Nach der Überweisung an die Ausschüsse wird dort in der Beratung — und hier findet die eigentliche Beratung statt — häufig das eine oder andere geändert: Es werden Kompromisse gesucht und die Fronten geklärt; dies alles nicht öffentlich. Und wieder haben danach Arbeitsgruppe, Arbeitskreis, Fraktionsvorstand und Fraktion diese Veränderungen in wiederum nicht-öffentlichen Sitzungen abzusegnen. Für die 2. und 3. Lesung weiß dann jeder Abgeordnete, wie die Debatte und die Abstimmung aussehen werden, ja man kennt auch genau die Argumentation der politischen Gegner. Für Spontaneität und letztliche Meinungsbildung im großen Schlagabtausch im Bundestagsplenum kann deshalb kein Raum sein.

Bei der Kompliziertheit des Lebens und der damit gegebenen häufigen Schwierigkeit der Materie kann ein Gesetz auch nicht erst in 2. und 3. Lesung Gestalt annehmen. Es erfährt gewissermaßen nur noch das Abnahmeprotokoll vor der Öffentlichkeit, wobei die Hauptgrundzüge zum Verständnis der Materie dargelegt werden, in aller Regel nur von wenigen Rednern, den Berichterstattern. Die nicht am eigentlichen Gestaltungsprozeß beteiligten Abgeordneten, das sind mehr als 95 v. H. des Parlaments, müssen notwendigerweise solche Plenarsitzungen als Pflichtübung ansehen, die sie kostbare Zeit opfern läßt. Sie müssen nicht nur die 1. und 2. Lesung, sondern auch die 3. Lesung „mitmachen“. Diese besteht allerdings meist — aber eben nicht immer — nur in der formellen Abstimmung.

Dabei sollte nachvollzogen werden, daß für den Abgeordneten der Zwang groß ist, die Plenardebatten in seinem Büro mit Hilfe der

Direktübertragungsanlage zunächst akustisch zu verfolgen, um nur dann das Plenum aufzusuchen, wenn eine Abstimmung gefragt ist oder es ganz „hoch hergeht“. Er bleibt in seinem Büro, weil er Post von Petenten zu erledigen hat, mit Vertretern der Verwaltung über Projekte in seinem Wahlkreis sprechen muß, sich auf seine Ausschußdebatte vorzubereiten hat, an einem Zeitungsartikel arbeitet, Fragen an die Regierung ausbrütet oder sich Wissen in Fachzeitschriften und Büchern für irgendeine Podiumsdiskussion holt. All das tut er mit schlechtem Gewissen gegenüber der Öffentlichkeit, die ein volles Plenum zu sehen wünscht und schon auf Abgeordnete ärgerlich dreinschaut, die in Akten blättern oder gar Zeitungen lesen. Mit anderen Worten: Der eigentliche Meinungsbildungsprozeß von der Arbeitsgruppe der Fraktion bis zur Ausschußberatung spielt sich nicht öffentlich ab, denn allein die Sitzungen im Bundestagsplenum sind öffentlich. Erst dann, wenn er öffentlich wird, kann der Wahlbürger Anteil nehmen. Aber dann ist für den Abgeordneten im Grunde bereits „alles gelaufen“.

Die Auffassung, daß im Plenum des Deutschen Bundestages im öffentlichen Meinungsstreit das Gesetz gestaltet wird, trifft deshalb nicht oder nicht mehr zu. Claus Arndt hat das in dem bereits erwähnten Sondervotum so ausgedrückt: „Das Plenum ist aber in einem derart strukturierten Parlament nicht (oder zumindest nicht mehr) der Ort, an dem die Abgeordneten durch Rede und Gegenrede sich gegenseitig überzeugen — also miteinander sprechen —, sondern die Tribüne der Nation, die Rostra, von der aus die Fraktionen (d. h. die parlamentarischen Repräsentanten der politischen Parteien) dem Volke erläutern, warum sie zu einer bestimmten Frage oder einem konkreten Gesetzentwurf so und nicht anders stehen und votieren. Es ist daher ein schreckliches Mißverständnis, wenn es in diesem Lande als Vorwurf gebraucht oder verstanden wird, jemand spreche im Bundestagsplenum ‚zum Fenster hinaus‘. Eben dies ist nämlich der Sinn jeder Plenarrede; ihr Adressat ist niemand im Parlament, sie wird vielmehr nach richtigem Parlamentsverständnis für das Protokoll und die Öffentlichkeit, das Volk, gehalten. Weil das aber so ist, geht auch der immer wieder zu hörende Vorwurf fehl, das Plenum sei so leer, die Abgeordneten säßen während der Sitzungen nicht auf ihren Sitzen oder läsen Zeitungen oder Akten. Das Volk wählt seine Repräsentanten nicht, damit sie als relativ hochbe-

zahlte Statisten einem Vorgang beiwohnen, der gar nicht für sie bestimmt ist und der ihrer Mitwirkung in aller Regel nicht bedarf.“

Das mag als Sondervotum etwas überpointiert formuliert sein. Dennoch, die Wirklichkeit ist so und kann in einem notwendigerweise arbeitsteiligen Parlament, das seiner Aufgabe gerecht werden soll, nicht anders sein. Dies gilt insbesondere, wenn bedacht wird, daß weit mehr als die Hälfte aller Gesetze und Vorlagen — zwischen jeweils 4000 und 6000 in einer Legislaturperiode — technischer Natur sind. Da werden formell Zollkontingente, Luftverkehrsabkommen nach Mustern, automatische Tarifierungen oder immer wieder fast gleichformulierte Handelsabkommen in regelmäßiger Reihenfolge beraten, Materien, von denen wirklich nur die Berichtersteller und einige wenige andere eine genaue Detailkenntnis haben.

All das sind Feststellungen, die sich bereits in vielerlei Beiträgen auf die eine oder andere Art geschildert finden. In jüngster Zeit ist das Parlament, gewissermaßen von der Basis her, aktiv geworden. Im April 1984 hat sich eine überfraktionelle „Initiative Parlamentsreform“ mit Reformvorschlägen an den Parlamentspräsidenten gewandt. Dem folgte am 20. September 1984 die sogenannte Selbstverständnisdebatte des Parlaments mit einer Fülle weiterer Vorschläge — eine Debatte, die nicht nur von den Vorschlägen her, sondern auch durch das Engagement und die Lebendigkeit der Argumente beeindruckte.

Inzwischen hat die 5. Sitzung der hieraus entstandenen Ad-hoc-Kommission „Parlamentsreform“ stattgefunden. Dabei ist es zu einer umfassenden Bestandsaufnahme für mögliche Änderungen im Verfahrensgang, aber auch bezüglich der Möglichkeiten und Pflichten der Regierung gegenüber dem Parlament gekommen. Mir geht es hier nur um den Beratungs- und Gesetzgebungsgang des Parlaments und möglichst rasch zu verwirklichende Änderungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, um Änderungen, die der Wirklichkeit der Arbeit des Parlaments entsprechen. Der Bundestag sollte noch in diesem Jahr beschließen:

1. Die Ausschüsse tagen in der Regel öffentlich. Vorkehrungen für die Teilnahme durch die Öffentlichkeit sind entsprechend zu treffen.
2. Die Dritte Lesung im Bundestagsplenum fällt grundsätzlich weg.

3. Technische Vorlagen und einfache sonstige Beratungsgänge, auch Gesetze, können durch die Ausschüsse ohne 2. und 3. Lesung im Plenum abschließend beraten werden, wenn der Ältestenrat dies empfiehlt. Der noch zu formulierende Entscheidungsmodus für den Ältestenrat sollte zunächst probeweise für ein Jahr eingeführt werden.

Ich verspreche mir von diesen Vorschlägen nicht nur mehr Spontaneität, eine Beteiligung von mehr Abgeordneten und weniger Leere im Plenum. Ich verspreche mir hiervon vor allem ein besseres Sichtbarwerden des Entscheidungsprozesses im Parlament, eine Stärkung des einzelnen Abgeordneten und damit des Parlaments.

Hildegard Hamm-Brücher: Die Krise des Parlamentarismus und Chancen zu ihrer Überwindung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 3—10

Es ist an der Zeit, sich über die Schwächen und Defizite unseres parlamentarischen Systems, über seine Funktionsfähigkeit als Kontroll- und Initiativinstanz und über die tieferen Ursachen seines Ansehensverlustes grundsätzliche Gedanken zu machen. Die Kritik entzündet sich dabei vor allem an vier neuralgischen Punkten, die zusammengenommen als Parlamentskrise charakterisiert werden:

1. Im politischen Kräftefeld verläuft die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative nach wie vor eindeutig zuungunsten der Legislative.
2. Im Parlament gibt es so gut wie keine spontanen Debatten mehr.
3. Demzufolge verschlechtert sich das Erscheinungsbild der repräsentativen Demokratie, wie es sich im Debattenstil offenbart.
4. Der Parteien- und Alimentationsskandal hat schließlich zu einem aktuellen Ansehens- und Vertrauensverlust der repräsentativen Demokratie geführt.

Nach eigener Erfahrung liegt die Begründung für die nicht mehr ausreichende Funktionsfähigkeit des Parlaments als Kontroll-, Initiativ- und Diskussionsforum in der Ent-Persönlichung des Mandats des einzelnen und der Minimalisierung seiner parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten, womit die Verantwortung für das Parlamentsgeschehen anonymisiert und in den Fraktionen verkadert wurde. In einem Parlament der Fraktionen müssen wir deshalb heute sehr grundsätzlich darüber nachdenken, welche Funktionen das Mandat des einzelnen Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 GG) hat, und ausloten, was seine Ausübung zur Stärkung der parlamentarischen Arbeit erbringen könnte. Und nicht zuletzt: Wie läßt sich der Anspruch der Fraktionen mit dem Anrecht und den Pflichten des einzelnen Abgeordneten in Einklang bringen.

Hermann Höcherl: Haben wir eine Krise des Parlamentarismus?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 11—15

Die Frage, ob der Deutsche Bundestag seiner Aufgabe, das Wohl des deutschen Volkes zu mehren und Schaden von ihm zu wenden, gerecht geworden ist, kann nur durch einen Blick auf die gesamte Nachkriegsgeschichte beantwortet werden.

Nimmt man die biblische Erfolgsregel „An ihren Früchten sollt ihr sie erkennen“ zum Maßstab, dann ist der Tisch in unserer Republik reichlich gedeckt. Die sich immer erneuernde hohe freiwillige Wahlbeteiligung sowie die Mißerfolge radikaler Gruppierungen bei Wahlen zu Landesparlamenten und zum Deutschen Bundestag stehen ebenso im krassen Gegensatz zur Krisendebatte wie die von den Medien wenig bemerkte erfolgreiche Grundströmung der gegenwärtigen bundesdeutschen Politik. Damit ist nicht gesagt, daß nicht gewisse Änderungen vorgenommen werden sollten, denn keine menschliche Einrichtung ist vollkommen, und entsprechend läßt sich die Organisation unserer Volksvertretung sicher auch verbessern. Nicht überstürzt und nicht vom Einzelfall abhängig sollten daher nach gründlicher Beratung einige in dem Beitrag aufgeführte Änderungen vorgenommen werden.

Friedrich Schäfer: Wir haben noch keine Parlamentarismuskrise

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 25—30

Der Deutsche Bundestag ist ein anerkannt fleißiges Parlament, und doch leidet sein Ansehen. Er ist ein staatsleitendes Organ, das in einem Spannungsverhältnis mit der von ihm geschaffenen Bundesregierung die Politik gestaltet. Das Ergebnis einer politischen Entwicklung, eines Willensbildungsprozesses ist der Gesetzesbeschluß. Er muß sich unter Einbeziehung des Bürgers offen vollziehen. Der Bundestag muß politisch führen und dadurch für den Bürger deutlich machen, wohin die Entwicklung gehen wird.

Nobert Lammert: Viel Kritik und wenig Krise

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 17—24

Die sogenannte „Flick-Affäre“, die ganz gewiß keine Krise des Parlaments signalisiert, hat die labile öffentliche Reputation des Bundestages wieder verstärkt ins allgemeine Bewußtsein gehoben. Die konkreten Herausforderungen seiner parlamentarischen Arbeit gehen freilich über die begrenzten Dimensionen dieser beklagenswerten Affäre weit hinaus. Über die Defizite seiner Arbeit ist sich der Bundestag selbst nicht jederzeit mindestens ebenso sehr im klaren gewesen wie die kritische Öffentlichkeit.

Daß die schon in den fünfziger Jahren debattierten möglichen Änderungen und Verbesserungen der Arbeit und Selbstdarstellung des Parlaments in ihren Ergebnissen eher bescheiden geblieben sind, muß durchaus nicht auf die mangelnde Ernsthaftigkeit dieser Dauerbemühungen zurückgeführt werden, sondern liegt vor allem in der weithin anerkannten Tatsache begründet, daß für eine durchgreifende Reform angesichts der beachtlichen Leistungen des Bundestages zumindest in der Vergangenheit kein hinreichender Bedarf bestand.

Wenn auch von einer „Krise des Parlamentarismus“ wenig zu sehen ist, so gibt es doch von innen wie von außen genügend Ansätze berechtigter Kritik, um den neuen Anlauf zu rechtfertigen; den der Bundestag selbst in diesen Monaten zur Bestandsaufnahme und Verbesserung seiner Arbeitsweise und Wirkung unternommen hat.

Über die notwendigen technischen und organisatorischen Verbesserungen hinaus wird das Ansehen des Parlaments im wesentlichen vom Verhalten seiner Mitglieder abhängig sein. Gewissensentscheidungen, die diesen Namen verdienen, gibt es nur selten. Aber an Gelegenheiten zur Zivilcourage mangelt es eigentlich nicht. Erst wenn der aufrechte Gang freigewählter Parlamentarier gebrochen wäre, befände sich der Parlamentarismus wirklich in der Krise.

Hans Verheyen: Ohne Basisdemokratie stirbt das Parlament

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 31—39

Während in der geistigen Auseinandersetzung mit Basisinitiativen nahezu alle Parlamentarier auf einem demokratischen Alleinvertretungsanspruch des Parlaments beharren, war diesen offenbar entgangen, daß das Parlament in vielen „Lebensfragen“ schon längst nicht mehr das „Sagen“ hatte; die „Vertreter des Volkes“ waren in vielen Bereichen zu Erfüllungsgehilfen der Regierung bzw. der „Sachzwänge“ degradiert worden.

Aus der Erfahrung, daß sich ohne Basisbewegung nichts bewegt, daß Führungsgruppen zur Verselbständigung tendieren und sich eines nicht neutralen „wissenschaftlichen Sachverständes“ bedienen, folgt, daß die Betroffenheit von Menschen ihnen besondere Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte geben muß, daß Minderheiten zu beteiligen sind und Öffentlichkeit notwendig ist, auch und gerade auf der parlamentarischen Ebene; Demokratie braucht Überschaubarkeit und Dezentralisierung. Zudem müssen die Kontrollrechte des Parlamentes verbessert werden. Dies bedeutet, daß alle wesentlichen politischen Entscheidungen tatsächlich auch vom Parlament entschieden werden, statt sie auf administrativer Ebene zu „erledigen“, daß das Parlament, ebenso wie die Regierung, sich Sachverständen bestellen kann, daß das Frage- bzw. Informationsrecht als altes und unverzichtbares parlamentarisches Recht nicht weiterhin von der Regierung unterlaufen wird und das die Rechte von Untersuchungs- und Enquête-Kommissionen erweitert werden.

Zur Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten sollte das Mandat unvereinbar sein mit einer Führungsfunktion in anderen Bereichen, sollten alle Nebeneinkommen dem Bürger offengelegt werden und eine Zuwiderhandlung gegen die Offenlegungspflicht von Parteispenden mit empfindlichen Strafen belegt werden. Weiterhin bedarf es der Mitgliederöffentlichkeit von Partei- und Fraktionsvorstandssitzungen, des Verbots der Ämterhäufung, der Rotation in sämtlichen Partei- und Fraktionsämtern, der Stärkung der parlamentarischen Rechte des einzelnen Abgeordneten sowie eines Abbaus der Überprivilegierung der Fraktionsspitze.

Hans de With: Haben wir eine Krise des Parlaments?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 41—44

Seit Bestehen des Bundestages ist das Übergewicht der Bundesregierung (samt Verwaltung) gegenüber dem Bundestag für die Abgeordneten stets eine Quelle des Ärgers, während die Medien unablässig den leeren Bänken des Bundestagsplenums ihre Aufmerksamkeit widmen. Eine nähere Prüfung ergibt jedoch, daß hinter der ständigen Kritik am Parlament ein überholtes Verständnis von Parlamentarismus steht. Daß sich die GRÜNEN im Bundestag wie in zahlreichen Länder- und Kommunalparlamenten etablieren konnten, ist gerade ein Beweis für die Funktion des Parlaments: Arbeitet eine sich als Volkspartei verstehende Partei nicht flügeldeckend, legt sie den Keim für eine Konkurrenzpartei, so daß die fehlende Meinung im Parlament präsent wird.

Gefordert sind heute vor allem Anpassung des Verfahrensganges bei der Gesetzgebung und das Bewußtsein der Parteien, daß fremdes Geld gewissermaßen Belastungen im Sinne von Grundschulden sein sollten, deren Annahmen und Verwendung sorgsam bedacht und durch die Öffentlichkeit kontrolliert sein muß.

Mehr Spontaneität, eine Beteiligung von mehr Abgeordneten und weniger Leere im Plenum sind notwendig. Dies kann rasch verwirklicht werden, wenn erstens die Ausschüsse in der Regel öffentlich tagen, zweitens die Dritte Lesung im Bundestagsplenum grundsätzlich entfällt und drittens technische Vorlagen und einfache sonstige Beratungsgänge, auch Gesetze, durch die Ausschüsse ohne Zweite und Dritte Lesung im Plenum abschließend beraten werden können, wenn der Ältestenrat dies empfiehlt.