

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rita Süßmuth

Der Deutsche Bundestag. Bewährung
und Herausforderung nach vierzig Jahren

Annemarie Renger

Vierzig Jahre Deutscher Bundestag
Erfahrungen und Maßstäbe

Hildegard Hamm-Brücher

Ist unser parlamentarisches System
in guter Verfassung?

Nevil Johnson

Zum Selbstverständnis des Deutschen Bundestages

Heinrich Oberreuter

Zwischen traditionellem und aufgeklärtem
Parlamentsverständnis

Der Bundestag in einer gespaltenen politischen Kultur

B 37-38/89

8. September 1989

Rita Süßmuth, Dr. phil., geb. 1937; o. Professorin; Präsidentin des Deutschen Bundestages; Stellv. Bundesvorsitzende der CDU; Bundesvorsitzende der Frauenunion der CDU; 1985—1988 Bundesministerin für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit.

Annemarie Renger, geb. 1919; seit 1953 Mitglied des Deutschen Bundestages; 1972—1976 Präsidentin des Deutschen Bundestages; 1961—1973 Mitglied des Parteivorstandes der SPD; 1970—1973 Mitglied des Präsidiums; 1969—1972 Parlamentarische Geschäftsführerin der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag; Mitglied des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages; seit 1976 Vorsitzende der Deutsch-Israelischen Parlamentariergruppe im Deutschen Bundestag.

Hildegard Hamm-Brücher, Dr. phil., geb. 1921; 1967—1969 Staatssekretärin im Hessischen Kultusministerium; 1969—1972 Staatssekretärin im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft; 1976—1982 Staatsministerin im Auswärtigen Amt; seit 1976 Mitglied der FDP-Fraktion des Deutschen Bundestages.

Nevil Johnson, geb. 1929; 1952—1962 Tätigkeit im höheren Staatsdienst; 1962—1969 Lehrtätigkeit an den Universitäten Nottingham und Warwick; seit 1969 Nuffield Reader in Vergleichender Regierungslehre an der Universität Oxford und Professorial Fellow am Nuffield College; Gastprofessuren an den Universitäten Bochum (1968/69) und München (1980); Mitglied in zahlreichen öffentlichen Gremien.

Veröffentlichungen u. a.: Parliament and Administration. The Estimates Committee 1945—1965, 1967; Die englische Krankheit. Wie kann Großbritannien seine politische Krise überwinden?, 1977; State and Government in the Federal Republic of Germany, 1983²; The Limits of Political Science, 1989; zahlreiche Aufsätze in britischen und deutschen Fachzeitschriften.

Heinrich Oberreuter, Dr. phil., geb. 1942; Ordinarius für Politikwissenschaft an der Universität Passau; 1978—1980 Professor für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich, Hamburg 1975; (mit Hans Maier u. a.) Parlament und Parlamentsreform, München 1979²; (Hrsg.) Freiheitliches Verfassungsdenken und politische Bildung, Stuttgart 1980; (Hrsg.) Pluralismus — Grundlegung und Diskussion, Opladen 1980; (Hrsg.) Parlamentsreform. Probleme und Perspektiven in westlichen Demokratien, Passau 1981; Übermacht der Medien, Zürich 1982; Parteien — zwischen Nestwärme und Funktionskälte, Zürich 1983; (Hrsg.) Wahrheit statt Mehrheit? An den Grenzen der parlamentarischen Demokratie, München 1986; Stimmungsdemokratie, Zürich 1987; (Hrsg. mit Rudolf Lill) 20. Juli — Porträts des Widerstands, München 1989²; Bewährung und Herausforderung. Zum Verfassungsverständnis in der Bundesrepublik Deutschland, München 1989.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986, 1987 und 1988 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Der Deutsche Bundestag Bewährung und Herausforderung nach vierzig Jahren

Als am 7. September 1949 um 16.00 Uhr der Deutsche Bundestag zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentrat, war dies ein bedeutendes und bewegendes Ereignis für die unmittelbar Beteiligten wie für das ganze deutsche Volk in West und Ost. Dieses Ereignis konnte darüber hinaus der gesteigerten Aufmerksamkeit unserer unmittelbaren Nachbarn, der Siegermächte und schließlich der zahlreichen ehemaligen Kriegsgegner Deutschlands sicher sein.

Unter den Klängen von Ludwig van Beethovens Ouvertüre „Weihe des Hauses“ versammelten sich die ersten 402 frei gewählten deutschen Abgeordneten in einer feierlichen und würdevollen Sitzung im Deutschen Bundestag. Ihr Zusammentritt setzte einen Meilenstein in der Entwicklung des deutschen Parlamentarismus. Jene Abgeordneten waren es, die als erste das wenige Monate zuvor vom Parlamentarischen Rat verkündete Grundgesetz mit Leben zu füllen begannen.

Das Grundgesetz — Lehren aus der Erfahrung mit der Weimarer Verfassung

Das Grundgesetz hatte dem Deutschen Bundestag die zentrale Rolle im staatlichen Willensbildungsprozeß zugeschrieben. Er ist die Vertretung aller Bürger und schöpft daraus die höchste demokratische Legitimation. Er beschließt die Bundesgesetze. Er war damit die Voraussetzung für den weiteren Aufbau der Bundesrepublik Deutschland. Erst nachdem das Parlament sich konstituiert hatte, konnten die anderen obersten Verfassungsorgane wie der Bundespräsident und die Bundesregierung gebildet werden.

Diese erhalten ihre demokratische Legitimation nicht unmittelbar vom Volk, sondern mittelbar vom Deutschen Bundestag. Die Festlegung der Bundesrepublik Deutschland auf ein parlamentarisches Regierungssystem haben die Mitglieder des Parlamentarischen Rates für so wesentlich angesehen, daß sie diese Staatsform jeder Verfassungsänderung entzogen haben. Sie ist selbstverständlicher Verfassungsbestandteil geworden, auch für diejenigen, die heute daneben eine Ausbildung plebiszitärer Elemente in der staatlichen Willensbildung fordern.

Erklärlich wird die starke Stellung, die die Mitglieder des Parlamentarischen Rates dem Parlament gegeben haben, vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Weimarer Zeit. Im Jahre 1933 wurde die Weimarer Verfassung mit ihren eigenen Mitteln ins Gegenteil verkehrt. Die Verfassung selbst war daran nicht schuldlos. Zum einen hatte sie es mit ihrer Machthäufung beim Reichspräsidenten den politischen Parteien und dem Parlament nur allzu leicht gemacht, sich ihrer besonderen politischen

Verantwortung zu entziehen. Der Parlamentarische Rat hat daraus die Konsequenz gezogen, den Bundespräsidenten nicht mehr vom Volk, sondern parlamentarisch wählen zu lassen und damit auch die politischen Parteien fest in die Verantwortung für das Ganze einzubinden.

Zur Zeit der Weimarer Verfassung herrschte zum anderen ein Verfassungsverständnis, das formalistisch war und die der Verfassung zugrunde liegenden Werte nicht in den Status der Unabänderlichkeit erhob. Dadurch wurde es möglich, diese Werte und damit die Weimarer Verfassung selbst zur Disposition der Mehrheit zu stellen. Es war dieser „zum Prinzip erhobene Relativismus“ (Hans Maier), der die Demokratie außer Kraft setzen konnte. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates haben daraus die Schlußfolgerung gezogen, die Verfassung zu „rematerialisieren“. So ist der Parlamentarismus unter der Geltung des Grundgesetzes nicht eine formale Verfahrensweise, ein notwendiges Mittel zum Zweck der Erreichung demokratisch legitimer Entscheidungen. Der Parlamentarismus ist unter der Ausprägung des Grundgesetzes vielmehr eine zutiefst materiale Sache dadurch, daß er diese Mehrheitsentscheidungen an die Wertorientierungen des Grundgesetzes und damit zuletzt an die Grundrechte knüpft. Durch diese Wertbindung war es dem Bundestag an erster Stelle aufgegeben, die staatlichen Aufgaben innerhalb der Eckpfeiler von Menschenwürde, Freiheit und sozialem Rechtsstaat zu erfüllen. Dieser Wertkonsens ist in nunmehr vier Jahrzehnten nicht in Frage gestellt worden und hat das parlamentarische Handeln geleitet.

Aufgabe des Deutschen Bundestages

Paul Löbe, der Alterspräsident des Ersten Deutschen Bundestages und ehemalige Reichstagspräsident, der die Mißachtung und Verhöhnung des Parlaments am eigenen Leibe erdulden mußte, hat zu Beginn der konstituierenden Sitzung des Deutschen Bundestages die Frage gestellt, was sich das deutsche Volk von der Arbeit des Bundestages erhoffe. Er hat darauf geantwortet: „Daß wir eine stabile Regierung, eine gesunde Wirtschaft, eine neue soziale Ordnung in einem gesicherten Privatleben aufrichten, unser Vaterland einer neuen Blüte und neuem Wohlstand entgegenführen.“ Er meinte beides: Wirtschaftlichen Wohlstand und soziale Gerechtigkeit auf der Grundlage der Werte der Freiheit und Selbstbestimmung und der Garantie der Grundrechte. Was das von den Abgeordneten selbst verlangt, hat er nicht minder treffend und zeitlos gültig wie folgt ausgedrückt: „Wollen wir vor der deutschen Geschichte bestehen, dann müssen wir uns, ob in Koalition oder Opposition, soweit zusammenfinden, daß Ersprießliches für unser Volk daraus erwächst, damit wir uns auch die Achtung für unser deutsches Volk in der Welt draußen zurückgewinnen.“

Es ist die Verpflichtung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, diesen Aufgaben gerecht zu werden. Vieles ist dabei erreicht worden. Der Deutsche Bundestag hat die Bildung mehrheitsfähiger Regierungen ebenso ermöglicht wie die Ablösung einer Regierung durch eine andere. Er hat bewirkt, daß dies ohne größere Brüche geschehen konnte. Er hat damit demokratische Normalität in der Bundesrepublik Deutschland hergestellt.

Wenn dem Deutschen Bundestag dies in der Vergangenheit gelungen ist, dann ist das sicherlich auch auf die klugen Bestimmungen zurückzuführen, die die Mitglieder des Parlamentarischen Rates dem Grundgesetz gegeben haben. Jede noch so gute Bestimmung bleibt jedoch leer, wenn sie nicht mit Leben erfüllt wird. Zu dem Verfassungsgerüst müssen Menschen hinzutreten, welche die in ihm angelegten Chancen zu politischer Tat entfalten. Hält man sich vor Augen, welche Sternstunden der Bun-

destag erlebt hat — Westintegration, Wiederbewaffnung, Rentengesetzgebung, Aufhebung der Verjährung von NS-Verbrechen, Ost-Politik, Deutschlandpolitik, Nachrüstung, um nur einige zu nennen —, dann wurden das Sternstunden nicht gleichsam selbsttätig kraft guter Vorschriften, sondern hervorgebracht von leidenschaftlichen und engagierten Parlamentariern, die im Plenum des Deutschen Bundestages um den Weg der deutschen Politik gerungen haben.

In derartigen Debatten stellt sich der Deutsche Bundestag als das dar, was er für die Väter und Mütter des Grundgesetzes werden sollte: Als Forum der Nation, auf dem alle die Öffentlichkeit bewegenden Fragen in einem geregelten Verfahren beraten und entschieden werden. Gerade diese öffentliche Funktion des Deutschen Bundestages hat einen entscheidenden Beitrag zur Überwindung der Meinungsgegensätze in der Bevölkerung und damit zur Integration geleistet. Voraussetzung dafür ist die gemeinsame Überzeugung, daß diese Form der staatlichen Willensbildung vor den Augen der Öffentlichkeit die allein angemessene für eine demokratische Gesellschaft ist. Dies ist die Grundlage dafür, daß einmal getroffene Entscheidungen von allen angenommen werden und daß das gesetzte Recht allseitige Geltung beanspruchen kann.

Die Ausrichtung am Gemeinwohl war und ist bestimmende Verpflichtung für den Deutschen Bundestag. Wer Gesetze beschließen kann, die für oder gegen jeden Bürger Geltung beanspruchen, hat eine ebenso wichtige wie verantwortungsvolle Aufgabe. Er hat damit maßgeblichen Anteil an der politischen Führung des Landes. Politische Leitentscheidungen sind Entscheidungen, die das Gemeinwesen in seiner Gesamtheit betreffen und verbindliche Regelungen für jedermann enthalten. Prototyp dieser Entscheidungen ist das Gesetz, der generell-abstrakte Rechtssatz. Die Gesetzgebung kann ihren Geltungsanspruch für alle nur bewahren, wenn ihre Gemeinwohlverpflichtung grundsätzlich nicht in Zweifel gezogen werden kann.

Das Parlament in der Kritik

Um so ernster ist es zu nehmen, wenn an diesem Teil staatsleitender Tätigkeit, an der Gesetzgebung, Kritik geübt wird. Daß daran in den letzten Jahren kein Mangel war, braucht hier nicht vertieft zu werden. Stichworte dieser Kritik sind die Vielzahl sowie die Kompliziertheit und Schwerverständlichkeit von Gesetzen.

Das darf ein Parlament nicht unberührt lassen, das den exklusiven Auftrag der Verfassung zu erfüllen hat, für die Bürger Recht zu setzen. Dabei ist es kein Trost, daß es Kritik an Gesetzen gegeben hat, seit es Gesetze gibt. Tröstlich ist es vielmehr, daß es auch schon immer Menschen gegeben hat, die hier nach Abhilfe suchten. Es sei hier an den Klassiker der Gesetzgebungslehre, an Montesquieu erinnert,

der vor mehr als 240 Jahren in seinem „Geist der Gesetze“ Beherrschenswertes hierzu gesagt hat. Der Stil der Gesetze, so hat er ausgeführt, müsse bündig sein. Gesetze dürften nicht zu ausgetüftelt sein. Ohne zureichenden Grund, so hat er schon damals empfohlen, dürfe an einem Gesetz keine Änderung angebracht werden, und schließlich gehe es vor allem darum, bei der Gesetzgebung aus der Wirklichkeit für die Wirklichkeit zu denken.

Eine politische Nutzenanwendung aus solchen Forderungen, die auch für uns heute eine Warnung enthält, hat Wilhelm von Humboldt formuliert: „Noch mehr aber leidet durch eine zu ausgedehnte Sorgfalt des Staates die Energie des Handelns überhaupt und der moralische Charakter. Wer oft und viel geleitet wird, kommt leicht dahin, den Überrest seiner Selbsttätigkeit gleichsam freiwillig zu opfern . . . Wie jeder sich selbst auf die sorgende Hilfe des Staates verläßt, so und noch weit mehr übergibt er ihr das Schicksal seines Mitbürgers. Dies aber schwächt die Teilnahme und macht zu gegenseitiger Hilfsleistung träger.“

Bei aller Unvergleichbarkeit der damaligen und der heutigen Situation erscheint es doch angebracht, sich das Grundanliegen derartiger Aussagen vor Augen zu führen. Bei vielen Abgeordneten ist die Auffassung verbreitet, daß man perfekt sein müsse, um erfolgreich und zugleich glaubwürdig zu sein. Dies kommt der Gesetzgebung jedoch nicht immer zugute. Gesetze — und das gilt es mehr als bisher zu erkennen und nach außen zu verdeutlichen — sind Menschenwerk und damit nicht vollkommen. Was erstrebt und erreicht werden kann, ist lediglich ein größtmögliches Maß an Qualität. Zur Glaubwürdigkeit gehört, auch dies auszusprechen.

Es sind jedoch nicht nur die Gesetze, die der Kritik ausgesetzt sind, sondern auch das Verfahren, innerhalb dessen sie zustandekommen. Das kann und darf ein Parlament ebenfalls nicht unbeeindruckt lassen, zumal der Prozeß der staatlichen Willensbildung mit Recht für viele Bürger genauso wichtig und interessant ist, wie das davon nicht unberührt bleibende Produkt. Die Kritik, die dem Gesetzgebungsverfahren gilt, trifft — da sie auf das Verhältnis des Parlaments zur Regierung abhebt — das Parlament im Kern. Die Parlamente standen und stehen immer vor der Herausforderung, ihre Stellung zu entwickeln und zu behaupten. Das zeigen die Beispiele des Deutschen Reichstages, der Par-

lamente junger Staaten, das zeigt aber auch das Europäische Parlament, das in dieser Hinsicht dieselben Erfahrungen machen muß wie nationale Parlamente früher.

Die Gründe hierfür rühren an das fundamentale Demokratieverständnis jedes Einzelnen. Parlamente — jedenfalls die frei gewählten Parlamente — sind Orte, an denen nicht einfach entschieden wird, sondern an denen zuvor diskutiert wird, und zwar in aller Regel streitig. Das ist mühsam und unbequem. Aber: Rede und Gegenrede, Argument und Gegenargument sind die Wesenselemente der Demokratie. Der Zwang zum Kompromiß, der Prozeß des Aushandelns und schließlich die Konsensfindung sind ein wichtiger Nebenzweck jeder Gesetzgebung. Wie sonst sollte die Berücksichtigung unterschiedlicher, sogar gegensätzlicher Interessen und damit schließlich Integration erreicht werden? Es gehört zu den vornehmsten und schwierigsten Aufgaben der Politiker, diese Zusammenhänge den Bürgern zu erläutern.

Damit soll und kann das Bild nicht entschuldigt werden, das viele Bürger vom Parlament haben. Daß dieses Bild unbefriedigend ist, wird gerne den Medien zugeschrieben. Ihre Berichterstattung ist zwar sicher nicht falsch; mit der bloßen Wiedergabe von Plenarsitzungen wird der Bürger jedoch häufig allein gelassen. Was immer wieder fehlt, ist ein Wort zur Begründung und Erläuterung, zur Herstellung von Zusammenhängen. Es spricht für die Kontinuität dieser Problematik, daß schon Paul Löbe in der konstituierenden Sitzung des Deutschen Bundestages die Vertreter der Presse gebeten hatte, „ihre Berichterstattung und ihre Kritik nicht in Sensationen und Zwischenfällen zu suchen, sondern die praktische Arbeit des Bundestages zu würdigen“.

Um der Sache und um seiner eigenen Glaubwürdigkeit willen ist es wichtig, daß sich auch der Deutsche Bundestag selber der Kritik an seiner Arbeit gestellt hat. Er hat dies in der Vergangenheit getan und wird es auch weiterhin tun. In den Jahren seit 1984 hat er sich in verschiedenen Gremien und mehreren Debatten mit seiner Stellung und seiner Arbeit befaßt. Diese sogenannten Selbstverständnisdebatten waren von hoher Bedeutung für das Bewußtsein seiner Stellung in unserer politischen Ordnung.

Die Herausforderung annehmen

Der Deutsche Bundestag ist dadurch sensibler geworden für die Themen, mit denen er sich befaßt, und für die Art und Weise, in der dies zu geschehen hat. Will der Deutsche Bundestag in der Öffentlich-

keit und mit politischer Substanz weiterhin als aktiver Gestalter deutscher Politik in Erscheinung treten, dann bieten sich dafür unter anderem die folgenden Überlegungen an.

Zum einen wird es eine zunehmend bedeutungsvollere Aufgabe für das Parlament sein, sich mit der Wirksamkeitskontrolle der von ihm beschlossenen Gesetze zu befassen. Gesetze und der Prozeß der Gesetzgebung sind keine Einbahnstraße. Es kommt darauf an, stärker den Regelkreischarakter der Gesetzgebung zu erfassen und daraus Konsequenzen für die parlamentarische Arbeit zu ziehen. Der Deutsche Bundestag muß sich Rechenschaft darüber geben, daß seine Aufgabe mit dem Gesetzesbeschluß nicht ausgeschöpft ist. Seine Stellung als Anwalt der Bürger und als Garant der Demokratie verlangt, daß er sich auch der Wirksamkeit der von ihm beschlossenen Gesetze vergewissert.

Hinzu kommt ein Zweites: Immer mehr staatliche Aufgaben erfordern einen Blick in die Zukunft weit über die Wahlperiode hinaus. Auf zahlreichen Gebieten, global und national, vollziehen sich in Ausmaß und Geschwindigkeit oft dramatische Entwicklungen. Das gilt für technologische Entwicklungen, etwa auf den Gebieten der Klimaveränderungen, der Gentechnologie oder der weiteren Entwicklung der Mikroelektronik, ebenso wie für neue geistige Strömungen und gesellschaftliche Wandlungsprozesse. Der Bundestag hat hier eine bedeutende Verantwortung: Er muß rechtzeitig erkennen, wo diese Wandlungsprozesse staatliches Handeln herausfordern und seine eigene Arbeit verändern, und er muß diese Entwicklungen im Blick auf das Gemeinwohl mit zu beeinflussen suchen. Die Arbeiten seiner verschiedenen Enquete-Kommissionen können als Beispiele für vorausschauende und

verantwortungsbewußte Problembearbeitung dienen.

Der Beitrag, den der Deutsche Bundestag in 40 Jahren für unsere Demokratie geleistet hat, wäre nicht denkbar gewesen ohne die politischen Parteien. Ihnen ist es im wesentlichen zu verdanken, daß stets mehrheitsfähige Regierungen zustande gekommen sind. Auch das außergewöhnliche Maß an sozialer Befriedung, das die Bundesrepublik Deutschland in diesen vier Jahrzehnten ausgezeichnet hat, ist ihr Verdienst. Dies war nur möglich, weil die großen Parteien einen bedeutenden Teil der politischen Richtungsdiskussion in ihren eigenen Reihen ausgetragen haben. Damit wurde eine bedeutende Leistung politisch-gesellschaftlicher Integration erbracht, die auch das Entstehen zahlreicher Splitterparteien verhindert hat. Vor diesem Hintergrund vermag man neueren Veränderungen des Parteiensystems, wie der Präsident des Bundesverfassungsgerichts dies kürzlich ausgedrückt hat, „nicht ohne gemischte Gefühle zuzusehen“.

Helmut Herles hat am vierzigsten Geburtstag des Grundgesetzes geschrieben: „Die Deutschen spürten erst, was sie an der Paulskirche besaßen, als sie sie nicht mehr hatten. So war es mit dem Reichstag der Weimarer Republik, so wäre es mit dem Bundestag.“ Es ist Aufgabe des Parlaments, den Bürgern bewußt zu machen, welch hohes Gut und welchen gesellschaftlichen Fortschritt der Deutsche Bundestag verkörpert und durch seine tägliche Arbeit immer neu verwirklicht.

Vierzig Jahre Deutscher Bundestag

Erfahrungen und Maßstäbe

I.

Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes vor vierzig Jahren haben wir uns eine demokratische Grundordnung gegeben, die — so zeigen es auch die kritischsten Rückblicke auf die vierzigjährige deutsche Nachkriegsgeschichte — den Ansprüchen eines modernen Staatswesens in vollem Umfange gewachsen ist. Wichtiger jedoch als das bloße Vorhandensein eines funktionierenden verfassungsrechtlichen Rahmens scheint mir zu sein, daß die deutsche Bevölkerung dieses Grundgesetz in allen seinen Teilen akzeptiert hat. Im Vergleich mit der Weimarer Republik liegt hier eine wesentliche qualitative, positive Veränderung vor, deren Bedeutung gar nicht hoch genug veranschlagt werden kann. In dieser grundgesetzlichen Ordnung wird dem Deutschen Bundestag als einzigem unmittelbar demokratisch legitimierten Verfassungsorgan die zentrale Funktion zugemessen.

Zum parlamentarischen Regierungssystem gab es für die Verfasser des Grundgesetzes — mit Ausnahme der Kommunisten — keine Alternative. Parlamentarisches Regierungssystem — das heißt Regierung und Opposition bilden das, was man im englischen Sprachraum als „government“ bezeichnet. In unserer grundgesetzlichen Ordnung wird dies u. a. dadurch zum Ausdruck gebracht, daß der Deutsche Bundestag den Kanzler wählt und das Parlament auch im Notstandsfall die verantwortlichen politischen Entscheidungen trifft. Die klassische Gewaltenteilung — Legislative, Exekutive, Judikative — bildet zwar weiterhin das Prinzip unserer staatlichen Ordnung, die eigentliche Kontrolle der Regierung hat sich aber mehr und mehr auf die jeweiligen Oppositionsparteien im Parlament verlagert, wobei natürlich weiterhin das Parlament als Ganzes die verfassungsmäßige Verantwortung trägt. Zum Verhältnis von Regierung und Opposition, die sich beide ihrer parlamentarischen Verankerung bewußt sein müssen, führte Kurt Schumacher in seiner Antwort auf die erste Regierungserklärung Adenauers am 21. September 1949 im Deutschen Bundestag treffend aus: „Das Wesen des Staates ist nicht die Regierung und das Wesen des Staates ist nicht die Opposition. Das Wesen des Staates ist die Regierung und die Opposition . . . Ihre Aufgabe ist die Begrenzung der Regierungsmacht und die Verhütung ihrer Totalherrschaft.“

Im Rückblick auf die Entwicklung in den vergangenen vierzig Jahren ist festzustellen, daß dieses Bewußtsein der gemeinsamen parlamentarischen Verantwortung in der Praxis der politischen Arbeit wohl vorhanden ist, aber die Instrumentarien für die Handhabung der Kontrolle dem Parlament und der parlamentarischen Opposition nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Die Entwicklung in der politischen Praxis hat gezeigt, daß der Regierung gegenüber dem Parlament zu viele Privilegien eingeräumt werden. So ist z. B. ihre Pflicht zur Auskunft gegenüber dem Parlament unzureichend, und sie hat — noch vor den Abgeordneten — das jederzeitige Rederecht. Was Wunder, daß sie in der Bevölkerung als höherrangig angesehen wird. Hier wird es in der Zukunft notwendig sein, ein geeignetes Instrumentarium zu schaffen, um die parlamentarischen Kontrollfunktionen, insbesondere die der Opposition zu stärken. Dies kann nur im Konsens aller im Bundestag vertretenen Fraktionen erfolgen, weshalb die genauen rechtlichen Verankerungen von allen Parlamentsfraktionen gründlich bedacht werden sollten.

Meine politische Erfahrung aus 36 Parlamentsjahren zeigt mir, daß man das Ansehen des Bundestages mindert, wenn sich Fraktionen, insbesondere solche, die eine Regierungsmehrheit zusammenbringen, zu Erfüllungsgehilfen der jeweiligen Regierungen machen lassen, wie dies z. B. in der Frage des „Flugbenzins“ geschehen ist. Das trifft aber auch auf Fraktionsführungen zu, wenn sie meinen, ihre Mitglieder müßten immer einstimmig votieren. Dies gewinnt insbesondere dann Bedeutung, wenn es sich um Entscheidungen handelt, die eine Zustimmung zu Vorlagen einer anderen Fraktion des Deutschen Bundestages beinhalten. Ein stärkeres Abrücken von dieser Praxis hätte auch zur Folge, daß das Votum des einzelnen Abgeordneten wieder an Bedeutung gewänne — wie es im Grundgesetz auch vorgesehen ist. Angesichts der in Teilen der Öffentlichkeit sicherlich vorhandenen, wenn auch oft leichtfertig überdimensional groß gezeichneten „Staatsverdrossenheit“ kommt dieser parlamentarischen Kontrolle der Exekutive durch alle Fraktionen des Deutschen Bundestages, unter ausdrücklicher Einbeziehung der Regierungsparteien, nach meiner festen Überzeugung eine wesentliche

Rolle bei der Rückgewinnung von Vertrauen seitens der Wähler zu.

Daß ein Wechselspiel von Regierung, Mehrheit und Opposition zu den Grundbedingungen für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie gehört, wird von den Bürgern unseres Staates indessen zweifellos bejaht. Die manchmal leise, manchmal auch laut vorgetragenen Bedenken gegen die neue „Bonner Demokratie“ als eine Schönwetterdemokratie haben sich als falsch erwiesen. Dieser Staat und sein Parlament haben nicht nur schwere innen- und außenpolitische Krisensituationen unbeschädigt überstanden. Sie haben sich auch als handlungs- und damit politikfähig erwiesen, als terroristische Gruppen den Versuch unternahmen, das parlamentarisch-demokratische System der Bundesrepublik Deutschland aus den Angeln zu heben, weil eben in diesen Zeiten Regierung und Opposition sich ihrer staatspolitischen Gesamtverantwortung bewußt waren.

Auch das Aufkommen von Parteien am rechten Rand des politischen Spektrums, das sich durchaus nicht als ein neues Phänomen in der kurzen Geschichte unserer Republik darstellt, kann nach meiner Meinung am ehesten dann verhindert werden, wenn sich die demokratischen Parteien, insbesondere die beiden großen Volksparteien, in vollem Umfange ihrer entscheidenden Rolle im demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß bewußt sind und diesen auch im politischen Alltag für den Bürger nachvollziehbar darstellen. Es genügt nicht, über die Gemeinsamkeiten der Demokraten zu reden. Notwendig ist ein verantwortungsbewußtes, das Wohl des Ganzen berücksichtigendes Handeln der demokratischen Kräfte in der Bundesrepublik Deutschland, um extremistischen

Gruppierungen, die populistische, im Grunde aber nicht sachgerechte Behandlung von bestimmten Themen unmöglich zu machen und ihnen auf diese Weise politisch entschieden zu begegnen.

In diesem Zusammenhang sollte die Behauptung nicht kritiklos hingenommen werden, daß ein zeitweiliges Zusammengehen der beiden großen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland — von SPD und CDU — notwendigerweise zu einer Stärkung der am rechten und linken Rand des politischen Spektrums existierenden Gruppierungen führen muß. Die Zeit der „Großen Koalition“ (1966 bis 1969) hat gezeigt, daß es durchaus sinnvoll sein kann, aus einer „langanhaltenden Krise“ (Kiesinger) durch das Zusammengehen der beiden Volksparteien herauszukommen, mit dem Ziel zukunftsorientierte Ansätze einer neuen Politik umzusetzen, wie das in verschiedenen Politikbereichen (Innen-, Wirtschafts-, Finanz- und Außenpolitik) damals geschehen ist und wozu die jeweiligen Parteien allein nicht in der Lage gewesen wären. Damals gelang es auch, die unter dem Signum NPD angetretene Partei, die nach einigen Anfangserfolgen in verschiedene deutsche Landtage einziehen konnte, aus dem Deutschen Bundestag fernzuhalten.

Es ist sicherlich politisch zu kurz argumentiert, wenn man das Entstehen der außerparlamentarischen Opposition (Apo) wesentlich auf die in Bonn regierende „Große Koalition“ zurückführen wollte. Für das Aufkommen dieser „Bewegung“ waren viel eher die eingetretenen Verkrustungen in der Zeit der konservativen Regierungen verantwortlich wie auch gesellschaftliche Entwicklungen, die sich weltweit vollzogen und von denen auch die Bundesrepublik Deutschland betroffen wurde.

II.

Im Rückblick auf vierzig Jahre parlamentarischer Arbeit und auf die politischen Debatten um die zentralen nationalen Fragen der Nachkriegsgeschichte zeigt sich, daß dem Deutschen Bundestag die entscheidende Rolle in der Gestaltung der Politik der Bundesrepublik zukommt. Die großen Debatten wurden in der Anfangsphase dieser Republik von Persönlichkeiten bestritten, die durch ihre von geschichtlicher Erfahrung geprägten politischen Leidenschaften für die demokratische Entwicklung unseres Landes Grundlegendes geleistet haben. Ich erinnere nur an einige: Konrad Adenauer, Kurt Schumacher, Theodor Heuss, Erich Ollenhauer, Eugen Gerstenmaier, Carlo Schmid und Thomas Dehler. Sie wurden unterstützt aus den Reihen der Wissenschaft, wofür die Namen Theodor Eschenburg und Eugen Kogon standen, um nur zwei herausragende Persönlichkeiten zu nennen.

Heute, so will es scheinen (oder wird es nur suggeriert?), sind solche herausragenden parlamentarischen Persönlichkeiten rar geworden. Aber — einmal unterstellt, dies träfe tatsächlich zu — der Verantwortung des Parlaments für den demokratischen Weiterentwicklungsprozeß der Gesellschaft und ihrer Institutionen würde dadurch in keiner Weise Abbruch getan. Im Gegenteil: Die Parlamentarier in ihrer Gesamtheit haben bewiesen, daß sie den neuen weltweiten Herausforderungen gewachsen sind und den politischen Alltag so gestalten können, daß er den gesellschaftlichen Aufgaben der kommenden Jahre und Jahrzehnte gerecht werden.

Neue Themen aufzugreifen, sie in das Bewußtsein unserer Bürger hinzutragen — dies ist in unterschiedlicher Weise gelungen. Verbesserungen sind

notwendig und möglich — und bleiben eine permanente Aufgabe verantwortlicher Politik. Es sollte allerdings nicht verschwiegen werden, daß die Umsetzung von Erkenntnissen in konkrete Politik oftmals einen längeren als allgemein gewünschten Zeitraum in Anspruch nimmt, was vor allem seine Ursache darin hat, daß die sachgerechte Befassung der vorgeschriebenen Instanzen zeitraubend ist. Was hier oft als Versäumnis des Deutschen Bundestages angeprangert wird, hat als Ursache also nicht das repräsentative parlamentarische System, sondern eine Arbeitsweise, die durch institutionelle Vorgaben geprägt ist.

Ein falscher Schluß aus diesen Erfahrungen scheint mir zu sein, verstärkt nach plebiszitären Elementen in unserer Verfassungsordnung zu rufen. Wer Volksabstimmungen auf Bundesebene fordert, muß sich darüber klar sein, daß er damit die politische Verantwortlichkeit, die die Verfassung aus gutem Grund dem Deutschen Bundestag auferlegt hat, an anonyme Kräfte abgibt. Theodor Heuss sprach einmal aufgrund historischer Erfahrung in der Weimarer Republik davon, daß Volksentscheide und Volksbegehren „eine Prämie auf Demagogie“ seien. In einer immer komplizierter und komplexer werdenden Welt, die sich angesichts ihrer weltweiten Interdependenzen nicht mit einfachen Schwarzweißschemata erklären und begreifen läßt, mutet es geradezu als ein gefährlicher Irrtum an, wenn man glaubt, in zentralen gesellschaftlichen Fragen mit simplen Ja-Nein-Kategorien Politik verantwortlich gestalten zu können. Dem lauter werdenden Ruf nach plebiszitären Elementen ist insofern auch schon mit Distanz zu begegnen, als es neben der Vielzahl von Wahlen auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene nahezu unbegrenzte Möglichkeiten gibt, in Parteien, Bürgerinitiativen, Selbstverwaltungskörperschaften, Demonstrationen und anderen Ausdrucksformen an der Formulierung des Bürgerwillens aktiv teilzunehmen.

Der Deutsche Bundestag muß der Ort sein und bleiben, an dem öffentliche und kontroverse Diskussionen um komplexe Probleme der Gesellschaft geführt werden. Dabei ist grundsätzlich kein Bereich von einer parlamentarischen Erörterung ausgenommen. Versäumnisse der Vergangenheit müssen Anlaß zu Überlegungen sein, wie der Deutsche Bundestag in Zukunft schneller und vor allem effektiver in die Diskussion um „neue Themen“ einbezogen werden kann. Auch hier ist allerdings sorgsam zu bedenken, daß sich das Parlament nicht in originäre Regierungsaufgaben einmischet und damit seine eigentliche Funktion der Kontrolle der Exekutive beeinträchtigt.

Daß es sich bei allen hier diskutierten Fragen nicht um „parlamentarisches Neuland“ handelt, machen die zahlreichen und profunden Überlegungen von

Parlamentariern und Verfassungsrechtlern deutlich, die sich in der Vergangenheit damit auseinandergesetzt haben. Insofern ist auch festzuhalten, daß das viel beklagte zeitliche „Nachhinken“ des Parlaments hinter den momentan diskutierten gesellschaftlichen Problemen durchaus nicht neu ist. Infolge der Einführung moderner Technologien in weiten Bereichen von Wirtschaft, Regierung, Verwaltung und Planung wird es dem Parlament nur dann möglich sein, seine verfassungsmäßigen Aufgaben wahrzunehmen, wenn es technologisch in gleichem Umfang ausgestattet wird wie die zu kontrollierenden Institutionen.

Ein wesentliches Moment der Verzögerung parlamentarischer Arbeit scheint mir darin zu liegen, daß die Abgeordneten selbst sich mehr von außen in die Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen hereinreden lassen, als in irgendeinem anderen Arbeitsbereich als zulässig und möglich erachtet wird. Karl Mommer, der bereits Ende der sechziger Jahre im Auftrag der SPD-Fraktion eine „Reformstudie“ erarbeitet hatte, sah darin zu Recht „einen enthüllenden Schluß auf sein (des Bundestages) unterentwickeltes Selbstbewußtsein im Verhältnis zur Exekutive“ und meinte, darin auch Relikte „obrigkeitsstaatlichen Denkens“ ausfindig machen zu können.

Wer sich beispielsweise an die ausufernde Diskussion um die Neubauten des Deutschen Bundestages erinnert, deren Planung bereits im Jahre 1981 abgeschlossen war, wird nicht umhinkönnen, festzustellen, daß die Boulevardpresse einen entscheidenden Anteil an der nur zögerlichen und bruchstückhaften Umsetzung der Planungsvorhaben hat. Was Mommer 1969 mit dem „unterentwickelten Selbstbewußtsein“ des Parlaments umschrieb — hier wurde es vor aller Augen demonstriert. Die ebenso griffigen wie unsinnigen Formulierungen vom „Klotz am Rhein“ machten die Runde — und damit waren politische Entscheidungen blockiert, was sich als eine schwere Belastung für die politisch-parlamentarische Arbeit erweisen sollte.

Ein Thema, das ebenfalls von den Medien ständig behandelt wird und sich in der Vergangenheit zu einem „Dauerbrenner“ entwickelte, ist die Frage der finanziellen Ausstattung der Abgeordneten. Die Abgeordnetenentschädigung soll das Mitglied des Deutschen Bundestages in seiner Unabhängigkeit stärken und ihm eine Ausübung seines Mandates ermöglichen, die durch finanzielle Zwänge nicht beschränkt wird. Die meisten Abgeordneten sind keine Politiker auf Lebenszeit, sondern üben ihr Mandat in einer gewissen zeitlichen Frist aus. Daher muß sichergestellt werden, daß ihnen durch die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben keine beruflichen und finanziellen Nachteile entstehen.

Kritik wird vor allem — und wie ich meine — zu Unrecht daran geübt, daß der Deutsche Bundestag

in „eigener Sache“ berät und beschließt. Hier wird vorschnell und ohne Berechtigung von der „Selbstbedienung“ der Parlamentarier geredet — so, als ob sich die Abgeordneten des deutschen Parlamentes in ungehöriger Weise finanziell bereicherten.

Ich habe in meiner Amtszeit als Präsidentin des Deutschen Bundestages diese Kritik aufgenommen und prüfen lassen, ob sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben andere, bessere Lösungsmöglichkeiten anbieten. Ich bin damals zu dem Ergebnis gekommen, daß es gerade die öffentliche Verantwortung in eigener Sache ist, die einen besonders sorgsamem Umgang mit dieser Frage gebietet. Zu dieser Auffassung bekenne ich mich auch heute noch. Wenn allenthalben von dem mangelnden Selbstverständnis der Abgeordneten geredet wird, so zeigt gerade die Tatsache, daß sie über ihre finanzielle Entschädigung selbst beschließen und sich dafür verantworten müssen, daß es sich bei dem gegenwärtigen Verfahren um ein demokratisches handelt.

In der andauernden Diskussion um dieses Verfahren wird vielfach in der Öffentlichkeit und in den Medien statt mit nachprüfbareren Fakten mit Behauptungen operiert, die dem Parlament insgesamt Schaden zugefügt haben. Wenn man diese mehr formalen kritischen Einwände gegen die Praxis der Arbeit des Parlaments befolgte — ob sie nun zutreffend sind oder nicht, sei hier nicht weiter diskutiert —, müßte dann nicht die Idealkonstruktion einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie vor uns entstehen? Wer so formal dächte, würde sicherlich einen wesentlichen Aspekt des parlamentarisch-politischen Alltages ausblenden, der aber zentrale Beachtung verdient. Ich spreche von den auf der politischen Bühne Handelnden: den Abgeordneten, den Politikern.

Glaubte man Meinungsumfragen, so müßte man angesichts der vernichtenden Urteile über Politiker an unserem politischen System und seinen Repräsentanten verzweifeln, wengleich auch hier schon auffällt, daß das „System“ nicht so sehr kritisiert wird wie seine Vertreter. Zweifellos ist in den letzten Jahren durch das Verhalten von einzelnen Politikern dem „Image“ des deutschen Parlamentarismus Schaden zugefügt worden. Ich muß hier nicht die einzelnen Vorgänge in Erinnerung rufen, die, zumeist mit dem Beiwort „Skandal“ oder „Affäre“ versehen, das Vertrauen der Bürger in diejenigen nachhaltig gestört haben, die von ihnen mit der Wahrnehmung politischer Mandate beauftragt wurden. Unstreitig ist auch die Feststellung, daß es solche Art von „Skandalen“ und „Affären“ zu allen Zeiten und in allen politischen Systemen gegeben hat und auch weiter geben wird. Bei uns werden sie allerdings in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen öffentlich gemacht. Dennoch darf nicht darüber hinweggesehen werden, daß der Bundestag

in der Öffentlichkeit und — vor allem — in den Medien einer besonderen Kritik unterliegt.

Zunächst möchte ich feststellen, daß es ohne Beispiel ist, wie es mit der Errichtung der Bundesrepublik Deutschland und der Verabschiedung des Grundgesetzes als ihrer vorläufigen Verfassung nach der totalen und bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches den Deutschen binnen kurzem selbst gelang, einen funktionierenden Parlamentarismus wieder ins Leben zu rufen. Im Bundestag wurden die entscheidenden Fragen der Nation kontrovers behandelt, beraten und beschlossen. In der Rückschau auf die ersten Jahre des deutschen Nachkriegsparlamentarismus ist sentimentale Verklärung allerdings nicht angebracht, weil man den damals politisch Handelnden mit einer solchen Art der Betrachtung nicht gerecht werden würde.

Es waren — so meine Erinnerung und Erfahrung — zupackende Männer und Frauen aus allen Schichten unseres Volkes, die den „Typus“ des damaligen Abgeordneten ausmachten. Heute sind bei der Beschreibung des Abgeordneten andere Bedingungen zu berücksichtigen. Aufgrund der allgemein verbesserten Ausbildungschancen (Stichwort: Chancengleichheit) hat sich nach meiner Erfahrung ein in allen Parteien anzutreffender Typus herausgebildet, der aufgrund der gleichen oder gleichwertigen Ausbildungsgänge „auswechselbarer“ geworden ist. Es fehlen zusehends die „Originale“ — hier nicht als Karikatur verstanden, sondern in des Wortes erster Bedeutung. Es fehlen — und dies trägt wohl entscheidend zur Wahrnehmung eines veränderten „Image“ des Deutschen Bundestages bei — die politischen Leitfiguren, die einer Partei und/oder Fraktion unverwechselbare Konturen verleihen.

Wer jedoch die politischen Debatten im Deutschen Bundestag regelmäßig verfolgt, wird indes auch die Feststellung machen, daß es durchaus eine beeindruckende Zahl von herausragenden Debattenbeiträgen gibt. Mit der oben getroffenen Einschätzung der Führungspersönlichkeiten aus der „Frühgeschichte“ des Deutschen Bundestages soll denn auch nicht suggeriert werden, in der Gegenwart seien politische Talente seltener als früher geworden. Es ist manchmal geradezu erstaunlich, wie spontanes Auftreten und Aufgreifen von politischen Problemen dazu beiträgt, Verkrustungen im parlamentarisch-politischen Alltag aufzubrechen und die neugewonnene Freizügigkeit im Umgang als Gewinn für alle in die parlamentarische Arbeit einzubringen.

Für das Erscheinungsbild des Parlaments spielt eine wesentliche Rolle, daß die großen politischen Fragen in den zurückliegenden vierzig Jahren zumeist außerhalb des Bundestages richtungsweisend beantwortet wurden, so daß in den Augen vieler Beobachter der parlamentarischen Szene „nur noch“

Ergänzungs- oder Detailfragen für die Behandlung durch das Parlament übriggeblieben sind. Gerade die in den letzten zehn Jahren aufkommenden neuen politischen Themen wie Kernenergie und Umweltschutz haben deutlich gemacht, daß sich ein modernes Staatswesen ständig neuen Herausforderungen stellen muß, wobei die modernen Technologien an die Entscheidungsfähigkeit der Abgeordneten neue Anforderungen stellen. Es handelt sich dabei nicht primär um Spezialwissen in diesen einzelnen Sparten — das kann von Gremien, die dem Parlament nachgeordnet sind und ihm zuarbeiten bereitgestellt werden —, sondern es handelt sich nach meiner Auffassung vorwiegend darum, den gesamtpolitischen Stellenwert auszuloten, den solche Entscheidungen implizieren.

Hier geht es nach meinen Beobachtungen im Parlament und in der Fraktionsarbeit vor allen Dingen darum, daß der einzelne Abgeordnete in die Lage versetzt wird, durch umfassende Information und Diskussion seine politische Willensbildung so zu betreiben, daß er verantwortliche Entscheidungen treffen kann. Es darf nicht sein, daß sich die Entscheidungskriterien immer mehr nur noch in Sondergruppen ausfindig machen lassen, denn damit wird eine gesamtpolitische Entscheidungsfähigkeit des Deutschen Bundestages hintangesetzt. Hierzu ist es nach meiner Erfahrung nötig, daß sich das Parlament die Initiative des Handelns nicht von der Exekutive aus der Hand nehmen läßt, allerdings auch nicht von den Fraktionen und ihren Führungen.

Ein in meinen Augen wesentliches Moment der anhaltenden Parlamentskritik liegt denn auch gerade darin, daß den Mandatsträgern vielfach — und vermehrt in der jüngsten Zeit — der Vorwurf gemacht wird, sie schauten immer nur auf die oftmals von der Exekutive angeforderten Tagesentscheidungen und verlören dabei zusehends die ihren Entscheidungen innewohnenden Implikationen für die Bereiche aus den Augen, die im Augenblick zwar nicht Gegenstand der Parlamentsberatung, aber mittel- oder unmittelbar davon mitbetroffen seien.

Hier wird es vermehrt darauf ankommen, daß Politiker (aber nicht nur sie) in der Lage sind, die echten von den nur scheinbaren Problemen zu unterscheiden. Nicht alles, was uns als „gesellschaftliches Problem“ von den Medien in ihrer erfreulichen Vielfalt präsentiert wird, erweist sich bei genauem Hinsehen als ein wirkliches Problem. Für den parlamentarisch verantwortlich handelnden Politiker heißt die Konsequenz daraus, so meine ich, sich vor einer Atomisierung seines Sachwissens und, damit zusammenhängend, seiner eigenen Entscheidungskompetenz zu hüten.

Für die Zukunft wird daher die Weitsichtigkeit politischer Entscheidungen von größerer Bedeutung

sein, als die inzwischen erreichte beachtliche Quantität von Anträgen und verabschiedeten Gesetzen in den einzelnen Legislaturperioden. Der Deutsche Bundestag in seiner Gesamtheit wie auch die in ihm vertretenen Parteien und Fraktionen werden sich bei diesen neuen Herausforderungen auf die alte Tugend der demokratischen Auseinandersetzung besinnen müssen, nach der der politische Meinungsbildungsprozeß von unten nach oben verläuft.

Mein politischer Mentor, Kurt Schumacher, hat auf einem der ersten Parteitage der von ihm nach dem Zweiten Weltkrieg wiederbegründeten Sozialdemokratischen Partei Deutschlands ausgeführt, daß es ein demokratisches Staatswesen nur dann geben kann, wenn die Strukturen der in ihm entscheidenden Parteien auch den demokratischen Erfordernissen entsprechen. Ein demokratisch geführter Meinungsbildungsprozeß — der sehr kontrovers sein kann — wird jedenfalls nachhaltiger von der Mehrheit der Bevölkerung und der eigenen Wählerklientel getragen, als dies bei oktroyierten Meinungen und Auffassungen der Fall ist, die in kleinen Zirkeln und Gremien gebildet wurden, die einem demokratischen Für und Wider in der innerparteilichen Diskussion entzogen waren und an denen Kritik zu üben als unsolidarisch gebrandmarkt wird.

Es ist nicht zu leugnen, daß ein Spannungsverhältnis aus der Unabhängigkeit des Abgeordneten (Artikel 38 Abs. 1 GG) und der Mitwirkung der Parteien am Prozeß der politischen Willensbildung (Artikel 21 GG) herrührt. Daraus werden sich wegen der geschilderten Entwicklungen neue Reibungsflächen ergeben. Die demokratischen politischen Parteien werden darauf achten müssen, daß ihnen eines ihrer Wesensmerkmale, die demokratische innerparteiliche Willensbildung mit Mehrheitsmeinung und Minderheitsrechten, nicht abhandekommt.

Für das Ansehen des Deutschen Bundestages wird in Zukunft auch eine entscheidende Rolle spielen, ob es seinen Mitgliedern gelingt, im politischen Umgang einen Stil zu finden, der bei aller parteipolitischen Gegnerschaft doch den demokratischen — den menschlichen Umgang prägenden — Grundkonsens erkennen läßt. Hierfür könnten die Erfahrungen aus der Anfangszeit der Bundesrepublik Deutschland und ihres Parlaments nutzbar gemacht werden. Bei aller parteipolitischen Gegnerschaft gab es damals eine Grundübereinstimmung zwischen den demokratischen Parteien im Deutschen Bundestag.

Für die Darstellung des Deutschen Bundestages als „Forum der Nation“ kann es sich nur als abträglich erweisen, wenn die eigenen Meinungen dogmenartig vorgetragen und die davon abweichenden Auffassungen als quasi „ketzerisch“ be-

handelt werden. Die persönlichen Verunglimpfungen im Parlament, die bis zu Beleidigungen der Persönlichkeit gehen, haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, daß in der Außenwirkung des Deutschen Bundestages Schäden entstanden sind, die nach meiner festen Überzeugung nicht mit institutionell betriebenen Verbesserungen und Veränderungen behoben werden können.

Die viel beklagte Entwicklung des Deutschen Bundestages zu einem „Beamtenparlament“, dem schon von der beruflichen Struktur her wesentliche Lebenserfahrung fehle, kann nur dann gebremst werden, wenn es in den demokratischen Parteien verstärkte Bemühungen gibt, Menschen aus anderen Arbeitsbereichen für die politische Arbeit freizustellen — mit allen damit verbundenen Konsequenzen für die Betroffenen.

III.

In der Rückschau auf vierzig Jahre Arbeit des Deutschen Bundestages bleibt festzuhalten, daß sich dieses Parlament in seinen vielfältigen Aufgaben trotz aller Kritik bewährt hat. Eine wesentliche Veränderung der politischen Arbeit des Parlamentes kann/wird sich durch die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft ergeben.

Bei allen denkbaren Konstruktionen hinsichtlich der Befugnisse des im Entstehen begriffenen Europa-Parlaments gilt es dafür Sorge zu tragen, daß

die nationalen Parlamente jedenfalls so lange entscheidende Kontrollfunktionen wirksam ausüben können, wie dem Europa-Parlament die Kompetenzen vorenthalten werden, die es benötigt, um Regierungen der Mitgliedsstaaten und die Kommission der Gemeinschaft kontrollieren zu können. Carl Friedrich von Weizsäcker hat einmal in der einem Wissenschaftler geziemenden sprachlichen Distanz davon gesprochen, daß die parlamentarische Demokratie eine der „intelligenteren Kultur-erfindungen“ sei. Dem kann ich nur zustimmen.

Ist unser parlamentarisches System in guter Verfassung?

Vierzig Jahre Grundgesetz — vierzig Jahre parlamentarisch-repräsentativ verfaßte Demokratie — vierzig Jahre Bundesrepublik Deutschland: Diese Jubiläen können für Parteien, Parlamentarier und Politiker nicht nur Anlaß für Feierstunden sein, sondern auch eine willkommene Gelegenheit zum Nachdenken über Erreichtes und Nichterreichtes. Nachdenken zum Beispiel auch über jenen hinter-sinnigen Satz Richard von Weizsäckers aus seiner großen Rede zum vierzigsten Verfassungstag am 24. Mai dieses Jahres: „Wir haben eine gute Verfassung . . . Sind wir aber auch in guter Verfassung?“ Mit dieser Fragestellung hat unser Staatsoberhaupt genau die Problematik umrissen, die im-

mer mehr Demokraten in allen politischen Lagern beunruhigt: Wie steht es um die *innere* Verfassung unseres Gemeinwesens? Wo liegen die Ursachen für den Entfremdungsprozeß zwischen Bürgern und Parteien, zwischen Wählern und Gewählten, für den Ansehensverlust der Parlamente und für die Diskrepanz zwischen Verfassungsauftrag und Verfassungswirklichkeit? Richard von Weizsäcker provoziert uns geradezu, über die Verfassung unserer politischen Kultur nachzudenken. Hierzu möchte ich im folgenden am Beispiel des äußeren und inneren Zustands unseres parlamentarischen Systems einen Beitrag leisten.

I. Der Auftrag des Grundgesetzes

Der Ort, an dem unsere politische Kultur „entspringt“, geprägt und hautnah erfahrbar wird, der Schauplatz, auf dem der Verfassungsauftrag zur Verfassungswirklichkeit wird (leider zunehmend auch die Diskrepanz zwischen beiden!), ist das Parlament. Sein Selbstverständnis, seine Arbeitsweise, sein Erscheinungsbild, seine Glaubwürdigkeit und seine Mittlerfunktion zwischen Bürger und Staat entscheiden über das Ansehen der repräsentativen Demokratie. Hier treffen die Verfassungsbestimmungen über Volkssouveränität, Parteienmacht, Staatsräson und personaler Gewissenhaftigkeit des Volksvertreters zusammen und vermengen sich zur Verfassungswirklichkeit.

Die einschlägigen Verfassungsbestimmungen, die so etwas wie die Eckpfeiler unseres repräsentativen Systems ausmachen, lauten wie folgt:

- *„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“* (Artikel 20 Abs. 2 GG)
- *„Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“* (Artikel 21 Abs. 1 GG)
- *„Die Abgeordneten . . . sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“* (Artikel 38 Abs. 1 GG)

Mit diesen drei Eckpfeilern wurde unser parlamentarisches System 1949 im Grundgesetz (wohlgemerkt dem Fundament einer traditionell überlegenen Staatsmacht) abgesteckt. Nach vierzig Jahren ist zu fragen, wie sich ihre Zuordnung und Gewichtung zueinander entwickelt haben: „Stimmen“ die Relationen zwischen ihnen, erweisen sie sich als ausreichend tragbar und belastbar? Hieran hege ich aufgrund meiner jahrzehntelangen parlamentarischen Erfahrung wachsende Zweifel, die ich im Rahmen dieses Beitrages nicht umfassend, vielmehr nur partiell am Beispiel des Teilbereiches „Funktionsfähigkeit des Parlaments“ begründen möchte, eines Teilbereiches allerdings, an dem der Zustand des „Dreipfeilersystems“ deutlich wird.

Bei der Begründung meiner Zweifel berufe ich mich zuerst und vor allem auf jenes Verfassungsgebot des Artikels 38 Abs. 1 des Grundgesetzes, weil mit ihm eine Mitverantwortung des einzelnen Volksvertreters für die Funktionsfähigkeit und das Ansehen des Ganzen konstituiert wurde. Bei dieser Berufung greife ich auf die Entstehungsgeschichte zurück, die für mich und andere Abgeordnete entscheidend für unsere Überlegungen zur Parlamentsreform waren und sind. Unsere Verfassungsväter hatten — wie in den Protokollen des Parlamentarischen Rates nachzulesen ist — zweifellos überwiegend moralische Gründe, den Artikel 38 Abs. 1 GG so zu formulieren, wie er in seiner Langfassung schließlich mit folgendem Wortlaut ange-

nommen wurde: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Jeder Abgeordnete folgt bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung und seinem Gewissen.“¹⁾

Der CDU-Abgeordnete Dr. Süsterhenn begründete diese Formulierung in der Sitzung des Hauptausschusses am 11. November 1948 wie folgt: „Die sogenannte klassische Fassung, in der gesagt wird, daß die Abgeordneten nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind, hat den Fraktionszwang mit all seinen unerfreulichen Erscheinungen nicht verhindern können. Ob das überhaupt möglich ist, erscheint mir sehr fraglich. Immerhin sollte man, weil die klassische Formulierung sich jedenfalls nicht bewährt hat, bei Satz 2 dieses Artikels eine Formulierung wählen, die die persönliche Gewissensentscheidung und auch

die persönliche Freiheit des Abgeordneten etwas schärfer herausstellt. Das wäre dann wenigstens eine Mahnung an die Abgeordneten, sich nach ihrer persönlichen Entscheidung zu orientieren . . .“²⁾

In den vorangegangenen Diskussionen hatten mehrere Abgeordnete immer wieder die Bedeutung des ethischen Wertes dieser Bestimmung unterstrichen. So der Abgeordnete Dr. Dehler (FDP)³⁾, als er feststellte, daß diese Bestimmung eine „wesentliche Grundlage unseres politischen Lebens“ darstelle und „daher unentbehrlich“ sei. Schließlich wurde in der Endredaktion des Grundgesetz-Textes die oben zitierte Fassung „gestrafft“ und sprachlich verbessert“ mit dem Ziel, daß „das Recht des Abgeordneten auf freie Entscheidung ausreichend zum Ausdruck kommt“. Also sprachen und entschieden die Väter unserer Verfassung.

II. Die parlamentarische Wirklichkeit

Dieses „Recht auf die persönliche Entscheidung“, durch die Mitverantwortung überhaupt erst möglich wird, was ist daraus geworden? Welche Rolle hat der Artikel 38 Abs. 1 GG in den fast vierzig Jahren seit der ersten Konstituierung des Bundestages am 7. September 1949 für das Selbstverständnis der Volksvertretung und der hierzu gewählten Volksvertreter gespielt?

Auftrag und Begründung des Artikels 38 Abs. 1 sind — wie eben dargestellt — eindeutig. Nach seiner Konstituierung gab sich der erste Deutsche Bundestag eine vorläufige Geschäftsordnung, in der die „Rechte und Pflichten“ seiner Mitglieder im ersten Abschnitt noch ganz an den Anfang gestellt wurden. (Heute sind sie erst im fünften Abschnitt der Geschäftsordnung zu finden.) Der einzelne Abgeordnete hatte zunächst eine größere Zahl von Individualrechten, seine Rederechte wurden freizügig gehandhabt, freie Wortmeldungen waren möglich, und das Abstimmungsverhalten der Fraktionen war sehr viel weniger einheitlich als heute. Hierfür ein Beispiel:

Anläßlich der Abstimmung über die ersten Wiedergutmachungsleistungen an den Staat Israel am 18. März 1953 stimmten in der 146köpfigen CDU/CSU-Fraktion 84 Abgeordnete mit Ja, fünf mit Nein, 40 enthielten sich, und 18 fehlten. In der 49köpfigen FDP-Fraktion gab es 17 Ja-Stimmen, fünf Nein-Stimmen, 19 Enthaltungen, acht Abgeordnete fehlten. Von der 20 Mitglieder zählenden

Fraktion der rechtskonservativen „Deutschen Partei“ stimmten fünf Abgeordnete mit Ja⁴⁾. Ohne die einstimmige Unterstützung der in Opposition zur Regierung stehenden Sozialdemokraten hätte der Vertrag mit Israel damals im Deutschen Bundestag keine Mehrheit gefunden. Heute wäre ein solch eigenständiges und heterogenes Abstimmungsverhalten völlig undenkbar!

Wenn man die Namen der damals mit Ja, mit Nein oder mit Enthaltung abstimmenden Abgeordneten nachliest, wird eindeutig klar: In diesen Anfangsjahren hat jeder Volksvertreter seine Stimme tatsächlich nach bestem Wissen und Gewissen abgegeben. Weder gab es die heute übliche rigide Fraktions- und Koalitionsdisziplin, noch ließen sich die Abgeordneten in überzogenen Reglementierungen „von oben“ einbinden.

Dieses Selbstverständnis hat sich im Laufe der Jahrzehnte aus vielerlei Gründen in Theorie und Praxis stark geändert. Nicht nur symbolisch, indem die Festlegung der „Rechte der Mitglieder des Bundestages“ vom ersten Abschnitt der Geschäftsordnung in den fünften gerutscht sind. Auch die Rechte selber und damit das Selbstverständnis nachwachsender Volksvertreter haben sich fundamental gewandelt: Die Machtpositionen der Fraktionen wurden, begründet auf Artikel 21 GG, instrumentell, finanziell und organisatorisch so ausgebaut, daß das „freie Mandat“ des Abgeordneten in einem Parlament alles bestimmender Fraktionen im Laufe der Jahrzehnte zur bloßen Proklamation und seltenen Ausnahmen verkümmerte. Unmißverständlich formuliert: Aus dem „Vertreter des ganzen Volkes“ ist

¹⁾ Akten und Protokolle des Parlamentarischen Rates, zit. in: Hildegard Hamm-Brücher, *Der Politiker und sein Gewissen*, München 1987, S. 11.

²⁾ Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Der Parlamentarische Rat 1948—1949, Akten und Protokolle*, Bd. 2, Boppard 1981.

³⁾ Vgl. ebd.

⁴⁾ Vgl. Deutscher Bundestag — 1. Wahlperiode, Plenarprotokoll 1/245.

der „weisungsgebundene“ Parlamentarier und Fraktionsfunktionär geworden.

Über diese Entwicklung wurde zwar seit Mitte der sechziger Jahre von unabhängigen Abgeordneten immer wieder Klage geführt, leider jedoch vergeblich und wohl auch nicht nachdrücklich genug. Zwei Zitate aus unterschiedlichen politischen Lagern und die Meinung einer Wissenschaftlerin sollen dies belegen.

Der CDU-Abgeordnete Hans Dichgans schrieb 1975: „Die Fraktionsspitzen sollten sich darum bemühen, den Freiraum der Abgeordneten bewußt und systematisch zu erweitern. Könnten nicht die Arbeitskreise, bevor sie Fraktionsmeinungen festlegen, zunächst einmal darüber beraten, bei welchen Punkten aus übergeordneten politischen Gründen die Fraktion wirklich geschlossen abstimmen muß? . . . Wer heute etwas Unorthodoxes betreiben will, wird väterlich darauf hingewiesen, es sei doch für ihn selbst ebenso unangenehm wie für die Fraktion, wenn diese späterhin den Antrag des eigenen Kollegen niederstimmen müsse. Ich habe nie verstanden, warum der einzelne Abgeordnete das Risiko scheuen sollte, überstimmt zu werden. In der Plenarsitzung wird doch eine Minderheit überstimmt, ohne daß sie sich deshalb minderwertig fühlt. Liegt das Abbremsen von Initiativen wirklich im Interesse der Partei oder nur im Interesse einer Vorstellung der Fraktionsoberen? Daß in diesem Zusammenhang so oft das Wort ‚Fraktionsdisziplin‘ auftaucht, stimmt mich skeptisch . . .“⁵⁾

Der SPD-Abgeordnete Dieter Lattmann stellte Ende der siebziger Jahre fest: „Immer mehr Parlamentarier gestehen sich ein, daß sie nicht einmal mehr wissen, wie oft sie manipuliert werden, denn er

kann es nicht mehr kontrollieren . . . Das mindeste, was man von Parlamentariern erwarten sollte, ist, daß sie ihre buchstäblich abgrundtiefe Unsicherheit offen darlegen sollten bei Fragen, in denen sie sich durch den Widerstreit der Experten entmachtet sehen und erfahrungsgemäß auch dem uniformen Votum der Fraktionen nicht trauen können. In dieser Lage gibt es keine glaubhafte Haltung ohne Aufrichtigkeit . . .“⁶⁾

Zu derselben Einschätzung kommt auch Maria Mester-Grüner, die eine Zeitlang als Assistentin eines Abgeordneten tätig war, in ihrer soziologischen Untersuchung „Beruf Abgeordneter“: „Die in der Verfassung vorgesehene Vertretung des ganzen Volkes verengt sich zum Imperativ einer Partei oder von Interessengruppen . . . Die Anwesenheit des Abgeordneten ist zumeist nur noch nominell erforderlich; Geschäftsordnung, Tradition, parlamentarische Spielregeln, Bürokratien sowie diffuse Herrschaftsbeziehungen behindern den politischen Gestaltungswillen . . .“⁷⁾

Diese Zitate entsprechen exakt der Wirklichkeit, auch wenn dies natürlich offiziell weder zugegeben noch eingestanden wird. Zusammenfassend möchte ich dem Urteil des heutigen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker zustimmen, der Anfang der achtziger Jahre — damals noch als Regierender Bürgermeister von Berlin — das Problem treffend charakterisierte: „Insgesamt ist unser repräsentatives System zu einem Parteiensystem geworden . . . Die Parteien sind es, die durch Kandidatenauswahlmonopol, Koalitionsverträge und Fraktionsdisziplin die Abgeordneten in hohem Grade abhängig gemacht haben.“⁸⁾

III. Erster Anlauf zur Wiederentdeckung des Artikels 38 Abs. 1 GG (1984—1986)

Weizsäcker und andere haben die parlamentarische Wirklichkeit zutreffend und nüchtern beschrieben: In dieser Wirklichkeit ist der an „Aufträge und Weisungen nicht gebundene und nur seinem Gewissen verpflichtete“ Volksvertreter — von ganz wenigen Ausnahmen und Sternstunden abgesehen — eine Art „Fata Morgana unserer Verfassungsväter“ geblieben. Allenfalls bei Antrittsreden von Parlamentspräsidenten oder in Lehrbüchern wird diese

Formel beschworen, wie folgendes Zitat von Karl Carstens nach seiner Wahl zum Bundestagspräsidenten im Dezember 1976 belegt: „Der Deutsche Bundestag ist der sichtbarste Ausdruck des Freiheitswillens des deutschen Volkes. Seine Mitglieder werden in freien Wahlen gewählt, die Debatten sind frei, die Abgeordneten sind — so heißt es im Artikel 38 des Grundgesetzes — ‚an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen‘. Ich meine, daß dies die Magna Charta des Deutschen Parlaments ist.“⁹⁾

Für diese Worte spendeten die Abgeordneten — so vermerkt das Protokoll — dem Präsidenten anhaltenden Beifall; nahmen sie ihn aber, nahmen sie

⁵⁾ Hans Dichgans, Mehr Freiheitsraum für die Abgeordneten, in: Das Parlament vom 28. Januar 1975.

⁶⁾ Dieter Lattmann, Die Einsamkeit des Politikers, München 1977.

⁷⁾ Maria Mester-Grüner, Beruf: Abgeordneter. Das einfache Mandat aus sozialwissenschaftlicher Sicht, Bonn 1979.

⁸⁾ Richard von Weizsäcker, Krise und Chance der Parteiendemokratie, in: Parlamentarische Demokratie, Bonn 1983, S. 39—49.

⁹⁾ Deutscher Bundestag — 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll 8/1.

sich selber beim Wort? Meinte es der damalige Parlamentspräsident ernst mit dem, was er da postulierte? Hat er in der Folgezeit die Abgeordneten ermutigt und dabei unterstützt, diese „Magna Charta“ zum Maßstab ihres parlamentarischen Handelns und Verhaltens zu machen? Dafür gibt es keine Anzeichen.

Episteln wie die über Artikel 38 Abs. 1 als „Magna Charta“ des Bundestages halten dem parlamentarischen Alltag hinsichtlich der Realitäten eines aus Überzeugungs- oder Gewissensgründen abweichenden Abstimmungsverhaltens nicht stand. Dies durchzustehen, bedarf es großer innerer und äußerer Unabhängigkeit, die sich ein nach Positionen und Erfolg strebender – und hierfür vom Wohlwollen seiner Fraktionsführung abhängiger – Parlamentarier kaum leisten kann.

Ein Abgeordneter, der wegen seines Abstimmungsverhaltens in wirkliche Überzeugungs- und Gewissenskonflikte gerät (und das geschieht öfter, als er zugibt) und der sich schließlich zu Gunsten „seiner Überzeugung und seines Gewissens“ entscheidet, muß dies womöglich um den hohen Preis seiner politischen Karriere tun, und dieser Preis erweist sich einfach als zu hoch. Dies war von den Vätern der Verfassung ganz sicher nicht vorgesehen. Zivilcourage ja, aber kein Selbstopfer! Hier klafft das eigentliche Glaubwürdigkeitsdefizit unseres parlamentarischen Systems.

Nun konstituiert der Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 GG aber ganz sicher auch das „freie Mandat“, das heißt eine personale Mitwirkung des Abgeordneten. Als „Vertreter des ganzen Volkes“ soll er nach persönlicher „Überzeugung“ gewissenhaft „reden und handeln“ – und das heißt folgerichtig, daß er Mitverantwortung trägt für die Funktionsfähigkeit und das Ansehen der Volksvertretung als Ganzes. Mitverantwortung auch für ihre Schwachstellen und Defizite.

Genau dieses weiterführende Verständnis für den Auftrag des Grundgesetzes war es, das Abgeordnete aus allen Bundestagsfraktionen vor fünf Jahren zu einer *Interfraktionellen Initiative Parlamentsreform* zusammengeführt und seither zu beharrlichem Durchhalten ermutigt hat. In ihrem „Gründungspapier“, das, von etwa hundert Abgeordneten unterzeichnet, im April 1984 dem damaligen Parlamentspräsidenten Rainer Barzel zugesandt wurde, heißt es:

„Abgeordnete aus allen Fraktionen machen sich verstärkt Gedanken über die Bedeutung des Artikels 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 . . . 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.“¹⁰⁾

Auf diesen ersten Anstoß folgte am 20. September 1984 eine mehrstündige, teilweise sehr lebendige erste Selbstverständnisdebatte, die zu einer abschließenden Entschließung des Bundestages mit folgendem Wortlaut führte:

„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. Dabei soll insbesondere erreicht werden

– eine lebendigere und offenere Gestaltung von Plenardebatten,

– ein verstärktes und wirksames 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 . . .

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 zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeit entwickeln.“

¹⁰⁾ Abgedruckt in: H. Hamm-Brücher (Anm. 1), S. 133–136.

Mit dem Ergebnis dieses erstmaligen Vorstoßes waren die Initiatoren hochzufrieden und voller Hoffnung auf weitere Fortschritte. Leider blieben diese jedoch bis zum Ende der 10. Legislaturperiode aus, weil Rainer Barzel bereits wenige Wochen nach Konstituierung der „ad-hoc-Kommission“ als Bundestagspräsident zurücktreten mußte und sein Nachfolger Philipp Jenninger zunächst weder besonderes Interesse noch Engagement in Sachen Parlamentsreform zeigte. Immerhin gelang es noch in der letzten Sitzung der 10. Legislaturperiode im Dezember 1986, den Wortlaut des

Artikels 38 Abs. 1 GG in die Geschäftsordnung aufzunehmen und mit folgendem weiterführenden Auftrag zu versehen:¹¹⁾ „Zur Sicherung der kontinuierlichen Weiterarbeit an der Parlamentsreform in der 11. Legislaturperiode wird festgehalten: ‚Vom 11. Deutschen Bundestag wird erwartet, daß er die vom 10. Deutschen Bundestag begonnene Arbeit fortsetzt und dabei nicht erledigte Anträge zur Änderung der GO aufgreift und berät, für deren abschließende Beratung im 10. Deutschen Bundestag keine Zeit mehr war.‘“¹²⁾

IV. Der zweite Anlauf zur Parlamentsreform (1987–1989)

Nach der Bundestagswahl im Januar 1987 versuchte ich einen zweiten Anlauf. Zunächst richtete ich eine Anfrage an alle 518 Abgeordneten, in der es hieß:

„Wenn sich der Deutsche Bundestag in eigener Sache als reformfähig erweisen will, muß die Weiterarbeit der kaum begonnenen ‚inneren‘ Parlamentsreform sowie an den notwendigen, technisch-organisatorischen Verbesserungen umgehend aufgenommen werden. Eine gründliche Überarbeitung der Geschäftsordnung im Sinne der Beschlußfassung des Deutschen Bundestages vom 20. September 1984 ist die Voraussetzung hierfür. Der Deutsche Bundestag sollte sich das Ziel setzen, eine in diesem Sinne gestaltete Geschäftsordnung bis zum 7. September 1989 – dem 40. Jahrestag seiner ersten Konstituierung – abgeschlossen zu haben.“

Folgende Bereiche der Geschäftsordnung sind besonders reformbedürftig:

– deutliche Stärkung der Kontrollfunktion der Legislative und ihrer Ausschüsse gegenüber der Exekutive (z. B. verbessertes Fragerecht, Kabinettsberichterstattung, Akteneinsicht, Unterstützung der Abgeordneten in der Ausschusarbeit etc.)

– Stärkung des Informations-, Frage- und Initiativrechtes des Abgeordneten in Ausformung des neu in die GO eingefügten Wortlautes des Grundgesetzartikels 38.1

– Reform der Redeordnung, Ermöglichung freier Wortmeldung und Debattenrunden

– Verankerung der Grundrechte (Pflichten des Abgeordneten, wie sie sich aus Art. 38 GG ergeben)

– Verbesserung des Ansehens des Parlaments und der Transparenz seiner Arbeit (z. B. Verhaltenskodex, Debattenstil, Anhörung und Petitionsrecht, Bürgeranhörungen).“

Das Ergebnis meiner Anfrage war überaus ermutigend. Trotz spürbarem Mißbehagen bei den Fraktionsführungen wurden die eben zitierten „Überlegungen und Zielsetzungen für die 11. Legislaturperiode“ von knapp 200 Bundestagsabgeordneten aus allen Fraktionen unterschrieben. Der zweite Anlauf konnte beginnen.

Diesmal organisierten wir unsere Zusammenarbeit in neuer Form: in offenen Arbeitsfrühstücken und in Arbeitskreisen (zum Beispiel für Debattenreform, Petitionsrecht, Betreuung der Besuchergruppen, Fernsehübertragungen, Einteilung der Sitzungswochen). Wir bestimmten vier Sprecher und suchten regelmäßig Kontakt mit Fraktionsgeschäftsführern und dem Bundestagspräsidium.

Im August 1987 wurde im Bundestag folgender Grundsatzantrag eingebracht:

„Der Bundestag möge beschließen:

1. Der Geschäftsordnungsausschuß wird beauftragt – in Zusammenarbeit mit der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform –, bis zur Sommerpause 1988 eine gründliche Überarbeitung der Geschäftsordnung mit folgenden Zielen vorzubereiten:

– Das politische Gewicht des Parlaments und seine Kontrollaufgaben gegenüber der Exekutive sollen in allen Tätigkeitsbereichen des Parlaments (Ausschusarbeit, Fragestunde, Kabinettsberichterstattung, Initiativ- und Informationsmöglichkeiten der Abgeordneten, Anhörungen) deutlich gestärkt werden.

– Die Redeordnung soll offener und lebendiger gestaltet werden. Bei größeren Debatten sind freie Wortmeldungen zu ermöglichen.

– Die Mitwirkungsmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten, seine Rechte und Pflichten sollen – in Konkretisierung des § 13 Abs. 1 der Geschäftsordnung (‚Die Mitglieder des Bundestages sind verpflichtet, an den Arbeiten des Bundestages teilzunehmen. Jedes Mitglied des Bundestages folgt bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung und seinem Gewissen.‘) – im Ab-

¹¹⁾ Vgl. Deutscher Bundestag – 10. Wahlperiode, Drucksache 10/1983.

¹²⁾ Deutscher Bundestag – 10. Wahlperiode, Plenarprotokoll 10/255 vom 10. Dezember 1986.

schnitt V der Geschäftsordnung zusammengefaßt und verdeutlicht werden.

2. Der Geschäftsordnungsausschuß wird gebeten, bei der Vorbereitung von umstrittenen Änderungen der Geschäftsordnung (zum Beispiel Redeordnung, Fragestunde) dem Deutschen Bundestag zunächst Vorschläge zur Erprobung alternativer Lösungen zu machen.

3. Es wird empfohlen, daß die Fraktionen alsbald Arbeitskreise zur Unterstützung und Begleitung der Parlamentsreform bilden.

4. Bis Ostern 1989 soll die Überarbeitung der Geschäftsordnung abgeschlossen sein und am 9. September 1989 — dem 40. Geburtstag des Deutschen Bundestages — in Kraft treten.¹³⁾

Entsprechend der im Grundsatzantrag genannten Ziele folgten im Juni 1988 50 Einzelanträge. Da sie bei Abfassung dieses Aufsatzes im zuständigen Geschäftsordnungsausschuß noch nicht abschließend „behandelt“ worden sind, kann ich hier nur einen vorläufigen Sachstandsbericht liefern.

Befriedigend ist, daß es beim zweiten Anlauf überhaupt weitergegangen ist, und daß es erste Silberstreifen gibt, die zumindest auf Veränderungen im (Selbst)Bewußtsein einzelner Abgeordneter schließen lassen. Als Beispiele sind hier zu nennen:

— Die von der Initiative geforderte und seit Monaten erprobte „Regierungsbefragung“ belebt den öffentlichen Anteil parlamentarischer Arbeit.

— Abgeordnete und Fraktionen beginnen, gegen den Oktroi von Regierung und/oder „Elefantenrunden“ aufzubegehren.

— Das Parlament besteht gegenüber der Regierung häufiger als früher auf Aufklärung (Chemiewaffenfabrik Rhabta, Tornado-Export nach Jordanien, China-Erklärung).

— Die neue Bundestagspräsidentin zeigt offenkundiges Engagement zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit und des Ansehens des Bundestages. Das Verhältnis zwischen Initiative und Fraktionsführungen wird entkrampfeter.

— Das kritische Interesse der Öffentlichkeit an Problemen der Parlamentsreform hat deutlich zu-

genommen, was etwa 40 Bundestagsabgeordnete während des diesjährigen Evangelischen Kirchentages in Berlin hautnah erfahren konnten.

— Auch Länderparlamente — vor allem Schleswig-Holstein und Hessen — bereiten weiterführende Reformen vor.

Nicht befriedigend ist nach wie vor das Verfahren bei der Behandlung der Anträge im — ohnehin belasteten, meist schlecht besetzten — Geschäftsausschuß. Dort ziehen sich die Beratungen nun auch schon wieder über zwei Jahre hin, desgleichen im Ältestenrat, in dem sich der hinhaltende Widerstand gegen alle Reformen verfestigt hat. Es kann und soll hier nicht abschließend gewürdigt werden, ob sich durch diese beiden innerparlamentarischen entscheidenden „Nadelöhre“ überhaupt je Impulse „von unten“ hindurch bringen lassen. Nach fünfjähriger Erfahrung sieht es nicht so aus.

Auf der Passiv-Seite sind ferner die innerparlamentarischen Erschwernisse zu nennen, die eine interfraktionelle Initiative zu überwinden hat, weil sie einfach nicht in das Schema eines Fraktionen-Parlaments paßt. Obgleich nichts hinter verschlossenen Türen erörtert wird und obgleich alle Papiere allen Fraktionsführungen zugeleitet werden — die Vorbehalte der „Machtinhaber“ bleiben greifbar und allgegenwärtig.

Aber auch eigene Fehler und Rückschläge sollen nicht verschwiegen werden, weil sie zu einer ehrlichen Bilanz gehören: Natürlicherweise gibt es gelegentlich auch Meinungsverschiedenheiten in den eigenen Reihen, aufkommende Resignation und die im Parlament ohnehin weitverbreitete „Ich-kann-ja-doch-nichts-ändern“-Mentalität. Außerdem machte mir ein Rückschlag durch falsche Preseschlagzeilen im Herbst 1988 über die angebliche 17-Stunden-Arbeitswoche des Abgeordneten (es handelte sich nur um die Plenarsitzungsstunden) persönlich sehr zu schaffen, von der jahrelangen zusätzlichen Arbeitsbelastung ganz zu schweigen.

V. Der Volksvertreter im Spannungsfeld zwischen Fraktionsräson und Verfassungsauftrag

Alles in allem ist es also — trotz einiger Silberstreifen am Horizont — nicht erlaubt, von einem „Aufbruch“ oder „Durchbruch“ zu einer Parlamentsreform, die diesen Namen verdient, zu sprechen.

¹³⁾ Deutscher Bundestag — 11. Wahlperiode, Drucksache 11/411 (neu).

Auch wäre es illusionär, die grundlegenden Realitäten, die gegen unsere Reformvorstellungen sprechen und die tatsächlichen Machtverhältnisse zu unterschätzen, die jedweder Stärkung der Mitwirkung des einzelnen Bundestagsabgeordneten und der Kontrollrechte des Parlaments insgesamt entgegen-

genstehen. Der Bundestag ist ein *Parlament der Fraktionen*, die ihre Positionen und Befugnisse aus dem anfangs zitierten Artikel 21 GG ableiten (allerdings m. E. mit weit übertriebenen Machtansprüchen). Kein Verfechter von Parlamentsreformen würde bestreiten, daß es auch Tatbestände und Argumente gibt, die die konsequente Anwendung des Art. 38 Abs. 1 GG im „Parlament der Fraktionen“ erschweren und zu Zielkonflikten führen können. Zu nennen ist z. B. die natürliche Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei und seiner Fraktion, die ihren Ursprung und ihre Rechtfertigung in dem praktisch unauflösbaren Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit und Mandatserwerb hat.

Das Bundeswahlgesetz konstituiert ein eindeutiges Parteienprivileg in Form einer praktischen Monopolstellung der Parteien bei der Kandidatenaufstellung. Ein unabhängiger, nicht in Verbindung zu einer Partei stehender Kandidat kann nur dann ein Mandat erlangen, wenn er — wie im Wahlgesetz nachzulesen ist — „in dem ihm belassenen Bereich in der relativen Mehrheitswahl die meisten Stimmen (Erststimmen) auf sich vereinigt“, was — mit Ausnahme in der ersten Wahlperiode des Bundestages — kein unabhängiger Kandidat je geschafft hat. Damit hat die Partei, für den Fall späterer Loyalitätskonflikte, das eigentliche Disziplinierungsmittel gegen den Abgeordneten als „ultimo ratio“ bereits in der Hand: Sie kann dem Berufsparlamentarier, der heute in zumindest temporärer materieller Abhängigkeit vom Mandat steht, die Möglichkeit einer erneuten Kandidatur entziehen und damit seiner parlamentarischen Karriere nach Ablauf der Legislaturperiode praktisch ein Ende setzen.

Diese Abhängigkeit des Abgeordneten beim Mandatserwerb setzt sich folgerichtig in seiner festen Einbindung in die Fraktion und in der praktischen parlamentarischen Arbeit verstärkt fort. Die Fraktion ist es, die im Sinne der Partei zur parlamentarischen Willensbildung beiträgt, indem sie deren Programm konkretisiert und durchzusetzen trachtet. Dieser „Charakter“ der Fraktion als Bindeglied zur Partei begründet in erster Linie ihre Forderung nach absoluter Geschlossenheit, leider auch in den nebensächlichsten Fragen. All das potenziert sich in Regierungsfractionen, deren Abgeordnete auch bei Bagatellen „an Aufträge und Weisungen“ gebunden werden.

Über die Fraktionsdisziplin hinaus wird Anpassung und Einordnung des Abgeordneten auch mit den Notwendigkeiten des parlamentarischen Arbeitsablaufes begründet. Folgerichtig wurden durch Revisionen der Geschäftsordnung des Bundestages im Laufe der Jahrzehnte Mitwirkungsrechte, Eigenverantwortlichkeit, Initiative- und Redefreiheit des einzelnen Abgeordneten immer mehr eingeeignet

und die Rechte der Fraktionen gestärkt. Alles und jedes soll möglichst „störungsfrei“ ablaufen, denn: Wo kämen wir hin in einem Parlament mit 518 Einzelkämpfern?

Solcherlei mehr oder weniger berechtigte Sachverhalte und Notwendigkeiten, die mehr oder weniger akzentuiert gegen jedwede Reformvorschläge vorgebracht werden, werden von den „Reformern“ nicht unterschätzt. Natürlich will niemand von uns ein Parlament von Einzelkämpfern oder die Einbindung des Abgeordneten in seine Fraktion in Frage stellen (Regierungen brauchen Mehrheiten). Dennoch scheint uns im Interesse des Funktionierens der Gewaltenteilung und des Ansehens der durch das Parlament repräsentierten Demokratie der für die geforderte Geschlossenheit und Disziplin bezahlte Preis als zu hoch und das Mißverhältnis bei der Anwendung zwischen dem übermächtigen Artikel 21 GG und dem ohnmächtigen Artikel 38 Abs. 1 GG als zu groß. Umfang und Ausmaß restriktiver Strukturen in Fraktionen und bei der Parlamentsarbeit wirken sich bei der Erfüllung dieser Aufgaben nachteiliger aus, als es dem parlamentarischen System bekömmlich ist. Wenn Kontrolle, Initiative und Mitverantwortung für das Ganze verkümmern, dann gibt sich die „Vertretung des ganzen Volkes“ auf, dann verliert das Parlament an eigenständigen und unabhängigen „Persönlichkeiten“ und wird der — laut Grundgesetz — an Aufträge und Weisungen nicht gebundene Vertreter des ganzen Volkes zum weisungsgebundenen Fraktionsfunktionär. Heute schon sichtbares Zeichen dafür: der leere Plenarsaal. Es lohnt sich nicht hinzugehen, wenn man nicht „dran“ ist, weil Debatten von A bis Z vorprogrammiert sind und damit zur Deklamation verkommen.

Im zu hohen Preis inbegriffen sind auch Ohnmachtserfahrungen und schrittweise Resignation, die früher oder später zur „Ich-kann-ja-doch-nichts-ändern“-Mentalität verinnerlicht werden. Wen wundert es, wenn unter solchen Bedingungen die „Erste Gewalt“ im Staate schwächer wird, das Übergewicht der Exekutive zunimmt und die Bürger „draußen im Lande“ von ihrer auf den Volksvertreter übertragenen „Staatsgewalt“ nichts mehr verspüren? Diese Entfremdung bekommt jeder Abgeordnete zu spüren, sobald er Bonn verläßt.

All das zusammengenommen läuft auf eine Verarmung des praktizierten und erfahrbaren Parlamentarismus hinaus, auf Vertrauensverlust, auf Entfremdung, schließlich auf Protestwähler. Wenn dann noch — wie leider wiederholt geschehen — Skandale und Affären von „Bärschel“ bis zur „Parteienfinanzierung“ oder der Subventionierung von Flugbenzin für Hobbyflieger hinzukommen, dann wird das Ansehen des parlamentarischen Systems als Ganzes gefährdet, dann verschlechtert sich die Verfassung unserer demokratischen Kultur. Das

war es, worauf unser Bundespräsident am vierzigsten Geburtstag unserer geschriebenen Verfassung mit dem anfangs zitierten Satz aufmerksam machen

wollte, und das ist es, was die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Reformen im parlamentarischen System begründet.

VI. Plädoyer für kleine, aber entschlossene Schritte

Anstrengungen, die auf eine Überwindung der beschriebenen kleinen und großen Schwächen, Defizite und Krisensymptome abzielen, können sich nicht mit Änderungen der Geschäftsordnung begnügen. Sie erfordern eine realistische Bereitschaft zu Veränderungen in kleinen, aber entschlossenen Schritten. Einfach „weiterwursteln“ ist ebenso wenig erlaubt wie die Flucht in idealtypische Vorstellungen vom Bilderbuch-Parlament und seinen Repräsentanten. Solche kleinen, aber entschlossenen Schritte hat sich die *Interfraktionelle Initiative Parlamentsreform* vorgenommen, wohlwissend, daß sie damit zunächst nicht mehr als die Voraussetzungen für weiterführende Bewußtseinsänderungen und damit für Reformen, z. B. die bis zu einer Änderung des Wahlrechts und zu einer stärkeren Bürgermitwirkung nach Art. 20 GG führen können, schaffen kann.

Voraussetzung für eine wirksame Abfolge solcher kleinen, aber entschlossenen Schritte sind

— die *Einsicht* der Fraktionsführungen, daß die nötige Ordnung der Fraktionen sehr wohl mit der größtmöglichen Eigenständigkeit, Initiativefreude und Verantwortungsbereitschaft des einzelnen Abgeordneten verbunden werden kann;

— die *Zivilcourage* und das Zutrauen des Abgeordneten, seine Entscheidungen von Fall zu Fall gewissenhaft abzuwägen und durchzuhalten (siehe „Flugbenzin“) und den Verfassungsauftrag nach Artikel 38 Abs. 1 GG wirklich als „Magna Charta“ (Karl Carstens) zu praktizieren;

— die Notwendigkeit einer *Geschäftsordnung*, die Spielregeln für Ordnungen festlegt, die parlamentarische Initiative und Spontaneität nicht ersticken, sondern möglich machen, ohne daß dies außergewöhnlicher Kraftakte oder Heldentaten bedarf.

Erst dann — und nur dann — wird die Arbeit des Parlaments neue Motivation, neues Ansehen und neue Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn die Kluft,

die zwischen den genannten drei Eckpfeilern des Verfassungsauftrages und der Verfassungswirklichkeit klafft, Schritt für Schritt überwunden wird. Schritt für Schritt und von Fall zu Fall, gewissenhaft und verantwortungsbewußt.

Ein Parlament, in dem nicht allemal in Blöcken geredet, geklatscht, gebuht und abgestimmt wird, ist ganz sicher attraktiver und glaubwürdiger als das heutige Erscheinungsbild oft nur künstlich, unter Druck erzeugter Einheitlichkeit (Beispiel: Flugbenzin, Gesundheitsreform, Wehrdienstverlängerung). Eine Koalition, die die großen Linien der vereinbarten Politik einhält, wird nicht gefährdet, wenn Abgeordnete unter Umständen unterschiedliche Meinungen zum Ausdruck bringen, sondern wenn sie in der Öffentlichkeit Glaubwürdigkeit verliert. Keine Regierung stürzt wegen einer Bagatellniederlage, keine Opposition verliert ihre Schlagkraft, wenn sie auch einmal der Regierung zustimmt . . .

Das allerdings erfordert — abgesehen von der prinzipiellen Einsicht — im Einzelfall Augenmaß, Verantwortung und Zivilcourage, und dies läßt sich, wie der CDU-Abgeordnete Norbert Lammert bereits in der Selbstverständnisdebatte 1984 zutreffend festgestellt hat, nicht in der Geschäftsordnung verordnen. Dort wird nur der Rahmen gesetzt. Ohne den Mut, die Schwächen und Defizite unserer parlamentarischen Wirklichkeit beim Namen zu nennen, ohne den Willen, daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen, und ohne die Zivilcourage, Buchstaben und Geist des Verfassungsgebotes in Artikel 38 Abs. 1 des Grundgesetzes zum Maßstab des eigenen Redens, Handelns und Verhaltens zu machen, wird keine noch so gute Geschäftsordnungsreform die innere Verfassung unserer parlamentarischen Kultur spürbar verbessern. Das aber ist das eigentliche Ziel der *Interfraktionellen Initiative Parlamentsreform*.

Zum Selbstverständnis des Deutschen Bundestages

Der dritte Teil des Grundgesetzes beginnt mit der nüchternen Feststellung, die Mitglieder des Bundestages seien in freier und geheimer Wahl zu wählen¹⁾. Mit dieser Bestimmung wird die eher spärlich gehaltene Kennzeichnung der Institution des Parlaments im Grundgesetz eingeleitet; darauf folgt in den übrigen 14 Artikeln die Festlegung der wesentlichsten Rechte und Pflichten seiner Mitglieder sowie einiger wichtiger Aspekte seiner institutionellen Form. Über die Aufgaben des Bundestages, insbesondere in bezug auf seine Rolle bei der Verabschiedung von Gesetzen, sagt das Grundgesetz wenig aus: Grundsätzlich muß man auf die Regelung des Artikels 20 Abs. 2 zurückgreifen, nach dem die legislative Gewalt besonderen Verfassungsorganen anvertraut ist. Unter diesen gesetzgebenden Organen rangiert der Bundestag an erster Stelle. Aber er nimmt mehr als nur die legislative Gewalt auf Bundesebene wahr; er verkörpert auch das demokratische Prinzip, wie es in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes zum Ausdruck kommt. Denn der Deutsche Bundestag ist nicht nur Legislative, er ist zugleich Träger des demokratisch gefaßten Willens des Volkes und daher dessen oberster Vertreter.

Von einer ausdrücklichen Betonung dieses feierlichen Auftrages sahen die Väter des Grundgesetzes jedoch ab: Statt sich auf großartige Erklärungen über die politische Aufgabe des Parlaments einzulassen, zogen sie es vor, nur die nötige praktische Grundlage für einen erneuten Versuch mit der parlamentarischen Demokratie zu schaffen. Was das Weitere betraf, wußten sie, daß das Gedeihen dieser Staatsform allein durch die Bewährung im politischen Alltag gesichert werden kann. Daß heute die Spielregeln der parlamentarischen Demokratie zu einer Selbstverständlichkeit im politischen Leben der Bundesrepublik geworden sind, ist weitgehend den ständigen Bemühungen des Deutschen Bundestages zuzuschreiben.

Vierzig Jahre lang hat der Bundestag die politische Ordnung der Bundesrepublik maßgebend geprägt und zugleich sich selbst als Institution konsolidiert und bewährt. Darüber kann es keinen Zweifel geben: Von den parlamentarischen Versuchen der letzten 150 Jahre in Deutschland ist der Bundestag so erfolgreich wie kein anderes deutsches Parlament. Seine bedeutendsten Errungenschaften lassen sich wie folgt skizzieren:

¹⁾ Vgl. Grundgesetz (GG) Art. 38, Abs. 1.

An erster Stelle steht die ununterbrochene Wahrnehmung seiner legislativen Aufgaben. Sicher ist der Bundestag nur selten die eigentliche Quelle von Gesetzesvorlagen. Er reagiert vielmehr auf Initiativen, die ihm von der Bundesregierung, meistens nach Konsultationen mit den Ländern, Vereinbarungen innerhalb der Parteien, Diskussionen mit Interessengruppen und Beratungen im Bundesrat, zugeleitet werden und nimmt eher eine kritisch-überprüfende Rolle bei der Behandlung der ihm überwiesenen Vorlagen wahr. Hierfür hat sich der Bundestag in sehr effektiver und rationeller Weise organisiert durch die Herausbildung einer umfassenden, spezialisierten Ausschußstruktur, in der sich die Verteilung der Zuständigkeiten unter den Bundesministerien widerspiegelt²⁾. Gerade in seinen Ausschüssen tritt der Bundestag als „Arbeitsparlament“ hervor, denn hier haben die einzelnen Abgeordneten sowie die Sprecher der Fraktionen ausreichende Möglichkeiten, Spezialkenntnisse zu erwerben und einzusetzen. Abgeschirmt von der Öffentlichkeit können die Ausschußmitglieder eine bis in die Details gehende Überprüfung der Gesetzesvorlagen vornehmen. Entsprechend dieser Betonung der Ausschüsse in der Wahrnehmung legislativer Aufgaben wird dann das Plenum bei der Behandlung von Gesetzesvorlagen ziemlich weitgehend entlastet. Sicher wird dort über wichtige Vorlagen bei der ersten oder zweiten Lesung und gelegentlich auch in den späteren Stadien des Verabschiedungsprozesses debattiert. Aber in der Regel wird in der Beschlußfassung über Gesetze auf das bloße „Durch-das-Fenster-Hinausreden“ verzichtet: Die Kehrseite des Arbeitsparlaments ist, daß die Funktion des Redeparlaments zu kurz zu kommen droht. Auf diesen Punkt kommen wir später zurück.

Obwohl die legislativen Aufgaben den Bundestag und seine Organe am meisten in Anspruch nehmen³⁾, erschöpfen sich die Errungenschaften des Bundestages keineswegs nur darin. Das Geheimnis der parlamentarischen Regierungsweise liegt in der Ausbalancierung zweier anscheinend entgegenge-

²⁾ Ausführlich zu den Ausschüssen des Bundestages und ihrer Rolle N. Johnson, *Committees in the West German Bundestag*, in: *Committees in Legislatures*, hrsg. von J. D. Lees und M. Shaw, Duke 1979.

³⁾ Die Gesetzgebungsfunktion hat in der Meinung der Abgeordneten immer an erster Stelle gestanden, siehe zum Beispiel die Antworten, die 1968 in einer Umfrage gegeben wurden, in: P. Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1982*, Baden-Baden 1983, S. 140.

setzter Erfordernisse. Einerseits hat das Parlament die Regierung zu unterstützen, nachdem es den Regierungschef gewählt hat. Ohne effektive Unterstützung im Parlament kann die exekutive Führung so gut wie nichts bewirken. Die schwachen parlamentarisch regierten Demokratien sind gerade jene, in denen keine Regierungsmehrheit zustandekommt, mit dem Ergebnis, daß die jeweilige Regierung ständig dem Druck wechselnder Minderheiten ausgesetzt ist. Unter solchen Verhältnissen wird ein grundlegendes Anliegen der parlamentarischen Regierungsweise vereitelt, nämlich das, daß mit dem Vertrauen des Parlaments erfolgreich regiert werden soll. Andererseits muß das Parlament, gerade weil der Parlamentarismus auf eine starke exekutive Gewalt ausgerichtet ist, stets auf seine Kontrollfunktionen bedacht sein. Es unterstützt eine Regierung, nimmt aber gleichzeitig die Exekutive ständig unter die Lupe. Selbstverständlich kann die Kontrolle der Exekutive in unterschiedlicher Weise wahrgenommen werden.

In diesem Jahrhundert hat das „Westminstermodell“, wie es im britischen Unterhaus verkörpert ist, das Schwergewicht der kritischen Rolle des Parlaments auf die Opposition verlagert. Das Parlament wird in erster Linie zu einer Bühne, auf der die Opposition ständig im Wettkampf mit der Regierung steht, in der Hoffnung, bei den nächsten Parlamentswahlen eine Mehrheit der Wählerstimmen zu gewinnen⁴⁾. Der Bundestag ist Erbe einer anderen Tradition, nach der die einzelnen Fraktionen sowie verschiedene Organe des Parlaments an den Kontrollaufgaben beteiligt sind, obwohl allmählich die Bedeutung der Opposition als Alternativregierung und daher als Mittel der Kontrolle durch die Wähler erheblich gewachsen ist. Einschränkend hierzu muß man jedoch jetzt auf die Zeichen eines Abdriftens von Wählern von den beiden Volksparteien, CDU und SPD, zu neuen Gruppierungen, darunter die GRÜNEN und die Republikaner, hinweisen. Eine Verstärkung dieser Tendenz müßte unvermeidlich den Begriff der Opposition als Alternativregierung unterminieren und daher wieder die ältere Betonung der Machtbalance zwischen Legislative und Exekutive als mehr oder weniger getrennte Institutionen nahelegen.

Im großen und ganzen hat der Bundestag während der letzten vierzig Jahre die schwierige Doppelrolle eines Parlaments — zugleich Kontrollorgan und Quelle des politischen Rückhaltes für die Regierung zu sein — mit Erfolg gespielt. Es mag sein, daß das exekutive Denken — der ausgeprägte Sinn in der deutschen Tradition für den Staat als Exekutivgewalt und für die damit verbundenen Sach-

zwänge — gelegentlich die Oberhand gewonnen hat mit dem Resultat, daß die kritische Kontrolle vor der Öffentlichkeit zu kurz gekommen ist. Trotzdem ist es dem Bundestag häufig gelungen, sowohl zur Zeit der Adenauerschen Kanzlerdemokratie als auch in den achtziger Jahren darauf zu insistieren, daß die Regierung Rede und Antwort zu stehen hat. Die Vorstellung, das Parlament sei letzten Endes die kritische Stimme des Volkes, hat sich nicht ganz verloren.

Auch andere Aufgaben hat der Bundestag im Laufe der vergangenen Jahre erfolgreich erfüllt⁵⁾. Durch seine Verfahren und Verhaltensweisen hat er erheblich zur Stärkung der Toleranz im politischen Umgang beigetragen und die Tugend der Sachlichkeit in der öffentlichen Diskussion hervorgehoben; durch die stetige Kleinarbeit des Petitionsausschusses ist das Recht des einzelnen Bürgers, sich mit seinen Klagen an den Bundestag zu wenden, geschützt worden⁶⁾; mit Hilfe seiner Öffentlichkeitsarbeit hat der Bundestag wie keine frühere parlamentarische Institution in Deutschland das Verständnis für die Spielregeln des Parlamentarismus gestärkt und verbreitet und dadurch die politische Ordnung, wie sie vom Grundgesetz bestimmt wurde, erfolgreich geprägt. Nicht zuletzt besteht die Leistung des Bundestages in der Parlamentarisierung der politischen Eliten in den Nachkriegsjahren. Sicher waren auch die Parteien für diesen Prozeß von großer Bedeutung. Aber die Parteien wirken im Bundestag und durch die mit ihm verbundenen Prozeduren. Wie jedes bewährte Parlament dient der Bundestag heute als Reservoir, aus dem die Führungskräfte für die Regierungsverantwortung hervorgehen. Abgesehen von nurmehr ziemlich seltenen Ausnahmen rekrutiert sich die politische Exekutive aus denjenigen, die sich zur Wahl für den Bundestag gestellt und in ihm parlamentarische Erfahrung gesammelt haben: Sie werden — wenn auch im Einzelfall unterschiedlich stark — von den Gebräuchen des Bundestages geprägt. Den Kontrast zur Weimarer Zeit braucht man kaum zu betonen.

Ein vierzigjähriges Jubiläum bietet aber Anlaß zu mehr als nur einem Loblied auf die beachtlichen Leistungen des Bundestages. Es ist auch Gelegenheit zur Besinnung und gegebenenfalls zur kritischen Reflexion. Trotz der Errungenschaften der Nachkriegsjahre ist es angebracht, zu fragen, wie es

⁴⁾ Zum britischen Verständnis der Opposition und ihrer Rolle siehe N. Johnson, *Opposition als Staatseinrichtung und Alternativregierung: Das britische Modell*, in: *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, hrsg. von H. Oberreuter, Hamburg 1975.

⁵⁾ Es sei darauf hingewiesen, daß die drei Bände des Datenhandbuchs zur Geschichte des Deutschen Bundestages (1949—1982, 1980—1984, 1980—1987, Baden-Baden 1983, 1986, 1988), die jetzt vorliegen, eine unentbehrliche Quelle der Information über die Arbeit und Aufgaben des Parlaments sind. Die Bände enthalten ausführliche statistische Daten über alle Aspekte der Parlamentstätigkeit und stellen eine eindrucksvolle wissenschaftliche Leistung dar.

⁶⁾ In der 10. Wahlperiode wurden ungefähr 50 000 Petitionen vom Petitionsausschuß behandelt: Siehe *Datenhandbuch 1980—1987* (Anm. 5), S. 806.

eigentlich mit dem Parlamentarismus in der Bundesrepublik beschaffen ist. Natürlich stellt sich diese Frage auch in anderen Ländern, in denen es Zeichen für das Erschaffen parlamentarischer Institutionen gibt. Ferner hat diese Frage an Dringlichkeit gewonnen, weil die Kräfte der Erneuerung in Mitteleuropa und sogar in der Sowjetunion offensichtlich ihre Hoffnungen auf die parlamentarische Demokratie setzen. Allein schon aus diesem Grund müssen wir uns über die Grundlagen unseres eigenen Parlamentarismus so viel Klarheit wie möglich verschaffen.

Vor 65 Jahren hat Carl Schmitt in seiner berühmten, oft kritisierten Schrift *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*⁷⁾, die Frage nach der Grundlage bzw. dem Grundprinzip des Parlaments gestellt. Seine Antwort war schlicht und richtig: „Das Wesentliche des Parlaments ist also öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion, Parlamentieren . . .“⁸⁾ Daß Schmitt seine Bestimmung der Grundlage des Parlamentarismus in einen Rahmen gesetzt hat, aus dem seine tiefe Skepsis gegenüber dem liberalen Gedankengut sehr deutlich wird, darf uns über die Richtigkeit seiner Grundthese nicht hinwegtäuschen. Parlamentarismus heißt „government by discussion“, und demzufolge müssen wir uns regelmäßig die Frage stellen, ob eine tragfähige Grundlage für eben diese politische Ordnung vorhanden ist.

Seinerzeit hat Schmitt bekanntlich eine negative Antwort gegeben. Für ihn war das Heraufziehen der Massendemokratie mit der damit zusammenhängenden Betonung der Gleichheit und der Homogenität ein Zeichen dafür, daß die Epoche des Parlamentarismus im Sterben lag. Noch wichtiger war die Entwicklung politischer Parteien, die den Anspruch erheben, den politischen Willen des Volkes zum Ausdruck zu bringen, und die tatsächlich in den Regierungsgeschäften dominant sind. Gerade dadurch wurde für Schmitt die individualistische Grundlage des klassischen Parlamentarismus als „government by discussion“ untergraben. Diese kritische Beurteilung der Chancen des Parlamentarismus wurde schon damals von vielen nicht akzeptiert, so zum Beispiel von Hermann Heller, der Schmitt u. a. vorgeworfen hat, die Notwendigkeit von Gemeinsamkeiten im politischen und sozialen Zusammenleben zu übersehen, die selbst Grundlage für die Kategorien der Öffentlichkeit und Diskussion seien⁹⁾. Und Heller war es auch klar, daß der dezisionistische Kern des politischen Denkens Schmitts kaum mit dem Parlamentarismus in Einklang zu bringen war. Aber trotz aller Kritik, die

Schmitt entgegengehalten werden kann, bleibt seine Fragestellung lohnend: Was halten wir heutzutage für das Prinzip des Parlamentarismus? Wie wird es insbesondere von dem Deutschen Bundestag vertreten? Und wie steht es in der sozialen und politischen Wirklichkeit um die Grundlage des Parlamentarismus und seiner Werte? Ich will versuchen, auf diese Fragen mit Hilfe einiger vergleichender Hinweise auf das britische Unterhaus einzugehen.

Die parlamentarische Regierungsform soll das effektive Regieren durch Mehrheitsbeschlüsse ermöglichen¹⁰⁾. Es handelt sich dabei indes um weit aus mehr als um Mehrheiten nur bei Parlamentswahlen oder in den Entscheidungen des Parlaments. Es geht um die ständige Bemühung, Entscheidungen in einer Weise herbeizuführen, daß diese auch von den jeweiligen Minderheiten und von denjenigen, die überstimmt worden sind, getragen werden können. Hier liegt der Grund für die Betonung der Diskussion vor der Öffentlichkeit: Nur dadurch sind Verständnis und Vertrauen in der Gesellschaft aufrechtzuerhalten, die letzten Endes für die Bejahung von Mehrheitsbeschlüssen notwendig sind. Insoweit ist die Antwort von Carl Schmitt auf die Frage nach der geistigen Grundlage des Parlamentarismus noch zutreffend: Es handelt sich um die Diskussion vor der Öffentlichkeit.

Wenden wir uns jetzt dem heutigen Bundestag zu, so wird man nicht übersehen können, daß dort die Diskussion gelegentlich zu kurz kommt, die Öffentlichkeit manchmal übersehen wird. Wie sind diese kritischen Bemerkungen zu rechtfertigen? Das Ausschußsystem des Bundestages wurde bereits als eine Struktur gewürdigt, die eine effektive und spezialisierte Überprüfung der Gesetzesvorlagen gestattet. Die Kehrseite davon ist jedoch die relative Vernachlässigung der öffentlichen Auseinandersetzung im Plenum des Bundestages. In der Regel tagt das Parlament etwa 60 Tage im Jahr, weniger als die Hälfte der Sitzungstage, die im Durchschnitt vom britischen Unterhaus bewältigt werden. Hinzu kommt, daß die Sitzungen oft verhältnismäßig kurz sind: Häufig hat der Bundestag nach drei oder vier Stunden alle Tagesordnungspunkte erledigt.

Ein weiterer Aspekt desselben Problems liegt in der Arbeitsweise der Ausschüsse. Mit Ausnahme der öffentlichen Anhörungen, die seit Mitte der siebziger Jahre im zunehmenden Maße von vielen Aus-

⁷⁾ C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin 1926².

⁸⁾ Ebd., S. 43.

⁹⁾ Vgl. H. Heller, *Politische Demokratie und soziale Homogenität*, Berlin 1928.

¹⁰⁾ Diese Einsicht hat sich in England schon sehr früh durchgesetzt. Grundlegend: W. Bagehot, *The English Constitution*, 1867 (deutsche Übersetzung Neuwied 1971). Bagehot sah die erste Funktion des Parlaments in der Wahl einer Regierung bzw. eines Regierungschefs und in der Unterstützung derselben.

schüssen veranstaltet werden¹¹⁾, erledigen sie das Wesentliche ihrer Arbeit hinter verschlossenen Türen. Ein vollständiges Protokoll ihrer Beratungen wird nicht veröffentlicht; man erfährt von ihrer Arbeit nur durch die Berichte, die dem Plenum des Bundestages vorgelegt werden. So weiß die Öffentlichkeit zwar von den Entscheidungen der Ausschüsse, erfährt aber verhältnismäßig wenig von der Art und Weise, wie sie zustandegekommen sind.

Zum Vergleich sei auf die Veränderung hingewiesen, die im britischen Parlament in den letzten Jahren gerade in der Arbeitsweise der Ausschüsse stattgefunden hat. Die Gesetzgebungsausschüsse, die übrigens trotz ihrer Bezeichnung als „Standing Committees“ keineswegs permanent oder spezialisiert sind, haben immer öffentlich getagt und dabei im Stile des Plenums debattiert. Die *Select Committees* — ihren Aufgaben in der Verwaltungsaufsicht Untersuchungsausschüssen vergleichbar — tagten früher hinter verschlossenen Türen, obwohl das vollständige Protokoll ihrer Diskussionen immer veröffentlicht wurde. Heutzutage tagen fast alle *Select Committees* (von denen es rund 15 gibt) öffentlich: Zwar finden die Beratungen über ihre Berichterstattung nicht vor den Augen der Öffentlichkeit statt, ansonsten aber darf das Publikum immer zuhören, die Presse kann darüber berichten. Auf diese Weise hat eine wichtige Änderung stattgefunden, durch die die Anteilnahme der Öffentlichkeit grundsätzlich gestärkt worden ist¹²⁾. Wäre es nicht möglich, daß auch der Bundestag Schritte in diese Richtung unternehmen könnte?

Bei der Beantwortung dieser Frage kommt man an der Rolle der Parteien bzw. der Fraktionen nicht vorbei. Denn die Vorbehalte gegenüber Öffentlichkeit und Diskussion liegen nicht unbedingt im institutionellen Bereich, etwa in der Struktur des Bundestages oder in seiner Geschäftsordnung. Sie sind vielmehr bei den Parteien, ihren Interessen und Verhaltensweisen zu suchen.

Im Grundgesetz wird der Versuch unternommen, politische Parteien ausdrücklich an die Verfassungsordnung zu binden: Ihre Rolle bei der politischen Willensbildung des Volkes wird anerkannt¹³⁾, woraus der Schluß gezogen worden ist, sie seien privilegierte Organisationen, zum Beispiel in bezug auf die Gewährung finanzieller Unterstützung für ihre Wahlkampfaktivität aus öffentlichen Mitteln, eine Maßnahme, die 1966 vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt wurde. Dafür aber muß ihre innere Ordnung nach demokrati-

schens Grundsätzen gestaltet werden, und nötigenfalls ist eine verfassungswidrige Partei durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aufzulösen. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus verständlich, daß die Parteien eine ausschlaggebende Rolle sowohl im allgemeinen politischen Leben als auch im Bundestag spielen. An mehreren Stellen in der Geschäftsordnung finden sie volle Anerkennung, zum Beispiel in den Bestimmungen zur Zusammensetzung der Ausschüsse, zur Einbringung von Anträgen im Plenum oder zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen. In der Tat ist es eher der einzelne Abgeordnete, der von der Geschäftsordnung etwas stiefmütterlich behandelt wird, so daß er größere Schwierigkeiten hat, als Unabhängiger oder Fraktionsloser überhaupt an der Arbeit des Bundestages teilzunehmen.

Die Parteien werden in verschiedener Weise sowohl innerhalb als auch außerhalb des Bundestages befestigt und gestärkt. Im Bundestag verfügen sie seit langem über Fraktionsstäbe, Räumlichkeiten und finanzielle Mittel, die es ihnen ermöglichen, ihre Funktion als Bindeglieder im Bundestag und Träger der parlamentarischen Arbeit in professioneller Weise auszuüben. Daß Professionalisierung und Spezialisierung in der Politik soweit vorangetrieben worden sind, ist nicht zuletzt den Parteien und ihrer großzügigen Ausstattung zu danken. Gleichzeitig erhalten die Parteien außerhalb des Parlaments stattliche Beiträge zu ihren Wahlkosten — ein Verfahren, das in enger Verbindung mit dem System des Verhältniswahlrechtes zu sehen ist. Beide Bedingungen haben über die Jahre hindurch einen starken Konsolidierungseffekt gehabt, obwohl sie interessanterweise den Eintritt neuer politischer Parteien in die Reihe der Etablierten gewissermaßen sogar begünstigt haben¹⁴⁾. Der allgemeine Effekt ist jedoch, daß die Parteien eine gesicherte Grundlage und eine geschützte Stellung im Staat haben, wie man sie in dieser Form nur selten in demokratisch verfaßten Ländern findet.

Angesichts dieser Verhältnisse ist es nur verständlich, daß der alltägliche Ablauf der Geschäfte im Bundestag durchgehend von den Fraktionen und ihren Gremien und Vertretern bestimmt wird. Einerseits haben die Parteien ihre jeweiligen Interessen zu pflegen und zu vertreten, um sich die Gunst ihrer Wähler erhalten zu können. Andererseits sind sie als Organisationen meist daran interessiert, ihre einflußreiche Stellung im politischen Geschehen zu

¹¹⁾ Die Zahl der öffentlichen Anhörungen ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen: 8. Wahlperiode (WP) — 70, 9. WP — 51, 10. WP — 165. Weitere Daten in: Datenhandbuch 1980—1987 (Anm. 5), S. 482—497.

¹²⁾ Zu der 1979 eingeleiteten Reform der *Select Committees* siehe *The New Select Committees*, hrsg. von G. Drewry, Oxford 1985.

¹³⁾ Vgl. Art. 21 Abs. 1 GG.

¹⁴⁾ Trotz der Änderung des Parteiengesetzes im Jahre 1967, bei der die Mindestschwelle für die Wahlkampfkostenerstattung auf 0,5 Prozent der Wählerstimmen abgesenkt wurde, war oft die Meinung zu hören, die Parteifinanzierung müsse notwendigerweise in erster Linie die etablierten Parteien begünstigen. Diese Annahme hat sich als falsch erwiesen: Der Aufschwung der GRÜNEN seit 1978 und zur Zeit der Republikaner sind zum Teil dem finanziellen Sockel zu danken, den sie durch die Bereitstellung öffentlicher Gelder erhalten.

sichern. Gelegentlich gibt es Ausnahmen, die diese Verallgemeinerung zu widerlegen scheinen, wie etwa seit 1983 das Verhalten der GRÜNEN im Bundestag zeigt. In der Regel jedoch passen sich alle Parteien allmählich ihrer privilegierten Stellung an: Sie erstreben in erster Linie die Einhaltung der einflußreichen Rolle und der bequemen Verhältnisse, die sie im Parlament haben.

Mit dieser Skizze der Dominanz der Parteien im parlamentarischen Leben der Bundesrepublik sind wir zur Problematik der politischen Grundlage des Parlamentarismus zurückgekehrt. Es gibt keinen Zweifel daran, daß Parlamente von der effektiven Mitwirkung der Parteien abhängen. Allein Parteien sind in der Lage, die politischen Meinungen und die Interessen der Wähler zu bündeln und zu vertreten. Insofern ist die moderne Demokratie notwendigerweise Parteiendemokratie. Zugleich sind jedoch Parteien auch eigennützige Gebilde, die leicht dazu tendieren, den in ihnen vorhandenen Interessen den Vorrang zu geben, einschließlich der Karriere-möglichkeiten, die sich heutzutage durch Parteien eröffnen. Gerade solche Umstände, die festgefügte Aspekte der sozialen und politischen Wirklichkeit unserer Tage sind, laufen manchmal dem Grundsatz der Öffentlichkeit und der Diskussion zuwider¹⁵). Diese Spannungen im Parlamentarismus treten in verschiedenen Ländern auf. Im Falle des Bundestages kommen sie sehr stark zum Ausdruck, weil er eben die Dominanz der Parteien weitgehend gefördert und bejaht hat. Deshalb entsteht für ihn die Gefahr, zu einem überorganisierten, lediglich im Dienste der Parteien stehenden Parlament zu werden. In der Regel wird der Ablauf der Geschäfte sehr sorgfältig vorausgeplant, so daß meistens alles „glatt über die Bühne läuft“. Unerwartete Interventionen sind selten, von der Technik des Filibusters — der von Minderheiten geübten Praktik, durch Marathonreden die Verabschiedung eines Gesetzes zu verhindern — gibt es keine Spur, Obstruktionen kommen heutzutage nur sehr selten vor.

Unter solchen Voraussetzungen droht die Tätigkeit des Bundestages — zumindest vom Äußeren her — zu einer bloßen Routine zu werden, was sich dann selbstverständlich in der Haltung der einzelnen Mitglieder des Parlaments niederschlägt. Der einzelne Abgeordnete wird in seine Fraktion fest eingebunden, und die Fraktion bestimmt in der Regel seinen Tätigkeitskreis in den parlamentarischen Geschäften. Für den ehrgeizigen und eher unkonventionel-

len Abgeordneten, der eine Karriere durch die eigenen Anstrengungen machen will und die Fähigkeit besitzt, erfolgreich an die Öffentlichkeit zu appellieren, gibt es hier nur wenig Platz.

Diese Verhältnisse können anhand eines kurzen Vergleiches mit dem britischen Unterhaus beleuchtet werden. Eine weitgehende Professionalisierung des Berufes des Politikers hat auch in Großbritannien stattgefunden. Es gibt dennoch beachtliche Unterschiede zwischen den beiden Ländern. Für die Erklärung dieser Unterschiede sind zwei Umstände von größerer Bedeutung. Zum einen sind die britischen Parteien eher lockere Organisationen, die vom Staat so gut wie keine materielle Unterstützung erhalten¹⁶). Und durch das Mehrheitswahlrecht sind sie auch nicht in der Lage, die Aufstellung von Kandidaten zentral zu steuern. Dementsprechend ist der einzelne Politiker weitgehend auf sich selbst angewiesen: Er (oder sie) muß seine eigene Karriere machen. Zum anderen liest sich die Geschäftsordnung des Unterhauses immer noch, als ob es keine Parteien gäbe: Grundsätzlich gibt es nur einzelne Abgeordnete, die sich dann in zwei Gruppen aufteilen, Minister und „private members“. Selbstverständlich spielen die Geschäftsführer der zwei maßgebenden Fraktionen — der Regierungspartei und der Opposition bzw. Alternativregierung — eine entscheidende Rolle bei der Bestimmung des Ablaufes der parlamentarischen Arbeit. Darüber vergißt jedoch der einzelne Abgeordnete selten, daß die Spielregeln des Hauses ihm verschiedene — und für den Kenner der Prozeduren sogar zahlreiche — Möglichkeiten anbieten, eigene Initiativen zu entwickeln und sich dabei zu profilieren. Demzufolge dauern die Sitzungen des Unterhauses erheblich länger als die des Bundestages, der Ablauf der Geschäfte ist weniger berechenbar, und das, was sich im Plenum abspielt, ist oft farbiger und dramatischer als der Alltag im Bundestag.

Mit dieser Schilderung wesentlicher Unterschiede zwischen Bonn und Westminster wird keine Beurteilung der Effektivität beider Parlamente beabsichtigt. Obwohl das britische Unterhaus den Anschein erweckt, eine wichtige Rolle im politischen Geschehen zu spielen, spricht einiges für die These, der Bundestag sei in der Routinearbeit im Gesetzgebungsprozeß und in vielen Aspekten seiner Kontrollfunktionen effektiver. Sicher hat es in den achtziger Jahren viele Beispiele dafür gegeben, wie eine

¹⁵) Zahlreiche Aspekte der oligarchisierenden Tendenzen in politischen Parteien hat schon Ende des 19. Jahrhunderts M. Ostrogorski behandelt (M. Ostrogorski, *Democracy and the Organisation of Political Parties*, 2 Bde., 1902). M. Ostrogorski ist in vielem ein wichtiger Vorläufer von Robert Michels.

¹⁶) Eine Rückerstattung von Wahlkampfkosten findet in Großbritannien nicht statt. Vom Staat werden nur einige Dienstleistungen, wie zum Beispiel eine freie Postzustellung von Wahlkampfmaterial und freie Sendezeit im Fernsehen und Rundfunk, zur Verfügung gestellt. Ferner erhalten die Oppositionsfraktionen im Unterhaus einen bescheidenen Beitrag zur Unterstützung ihrer Aufgaben im Parlament. Siehe M. Pinto-Duchinsky, *British Political Finance 1830—1980*, Washington-London 1981.

mit einer starken Mehrheit ausgestattete britische Regierung auch weniger populäre Vorlagen unangetastet durch das Parlament bringen konnte, während im Gegensatz dazu eine über die Mehrheit der Parlamentsstimmen verfügende Bundesregierung öfters dem Druck des Parlaments und der Koalitionsfraktionen nachgeben mußte. Aber schließlich wird hier nicht in erster Linie die Frage nach der Effektivität gestellt. Es geht vielmehr um einen bedeutenden Aspekt der grundlegenden Kategorien „Öffentlichkeit“ und „Diskussion“, nämlich um die Frage, welche Ausstrahlungskraft das Parlament als *politische* Institution besitzt.

Es ist wohl bekannt, daß das britische Parlament gerade in dieser Hinsicht immer noch wesentliche Vorteile genießt: Die historische Kontinuität, die sehr lange parlamentarische Tradition, das Selbstbewußtsein der politischen Eliten, das Parlamentsgebäude selbst als dramatische Schaubühne sind in diesem Zusammenhang u. a. zu nennen. Die hier — zu stark kontrastierende Nüchternheit — Sachlichkeit dürfte man vielleicht hinzufügen — des Bundestages ist oft kommentiert worden. Die Unterschiede im politischen Stil und in der damit zusammenhängenden Ausstrahlungskraft der beiden Institutionen werden nicht nur — und sehr wahrscheinlich nicht in erster Linie — von rein äußerlichen Gegebenheiten bestimmt. Ausschlaggebend ist das menschliche Verhalten, einschließlich der Art und Weise, wie die Beteiligten ihre politischen Aufgaben begreifen und wahrzunehmen gewillt sind.

Es ist mehr oder weniger unbestritten, daß der Bundestag seine Stellung im politischen System der Bundesrepublik erfolgreich konsolidiert hat. An seiner Funktionsfähigkeit kann es kaum Zweifel geben. Aber in bezug auf die Ausstrahlungskraft des Parlaments, seine Autorität und seinen Stellenwert in der öffentlichen Meinung liegen die Dinge etwas anders. Sicher lassen sich Bewertungen solcher Verhältnisse nicht leicht auf einen Nenner bringen, geschweige denn quantifizieren. Vieles spricht jedoch dafür, daß der Bundestag in einer etwas distanzierteren Weise eher als ein tüchtiger Teil des Staatsgefüges denn als eine Quelle der politischen Autorität und als lebendige Vertretung des Volkes betrachtet wird. Wenn das der Fall sein sollte, so ist es mindestens teilweise auf eine verbreitete Skepsis den Parteien gegenüber zurückzuführen: Für ihre Mängel muß auch der Bundestag als „Versammlungsort der Parteien“ bezahlen.

Zum Schluß kommen wir zu der Frage, ob und wie diesen Verhältnissen entgegenzuwirken wäre. Daß es kein allein gültiges Modell der parlamentarischen Regierungsweise gibt, ist klar. Ebenfalls steht es außer Zweifel, daß kein Land die in seiner Geschichte herausgeformten Traditionen gänzlich ab-

streifen kann. Deshalb spricht wenig für den Vorschlag, der Bundestag brauche nur etwas mehr vom britischen Unterhaus oder vom amerikanischen Kongreß zu übernehmen, um seine Ausstrahlungskraft mühelos zu erhöhen. In der Politik sind einfache Rezepte für die Übertragung einer Institution in den Kontext einer anderen Tradition immer fehl am Platz. Dies schließt aber die Möglichkeit nicht aus, bei der Diagnose eines Problems einiges aus den Erfahrungen anderer Länder zu lernen. Wie wäre dann im Falle des Bundestages das anstehende Problem aus der Sicht der britischen Erfahrungen anzugehen?

Zwei Aspekte der hier gestellten Diagnose sind hervorzuheben. Erstens hat der Bundestag Schwierigkeiten, sich in überzeugender Weise als politische Institution darzustellen. Zweitens haben sich seine Mitglieder — und das heißt zugleich die Parteien, die in ihm vertreten sind — das Leben etwas zu bequem gemacht: Sie haben die Professionalisierung in der Politik zu weit getrieben. Selbstverständlich sind diese beiden Aspekte des Problems eigentlich nicht getrennt voneinander zu sehen. Was den zweiten Punkt betrifft, ist es jedoch viel einfacher, Empfehlungen zu geben, die möglicherweise die angesprochenen Probleme mildern könnten. Der erste Punkt ist grundsätzlich anderer Art, denn er betrifft eher das Verständnis des sozialen Geflechtes als Möglichkeiten des praktischen Handelns.

Man könnte sich verschiedene Maßnahmen vorstellen, die der allzu großen Berufssicherheit im politischen Leben entgegenwirken würden. An erster Stelle stünde eine erhebliche Reduzierung der Parteienfinanzierung, sowohl für die Rückerstattung der Wahlkampfkosten als auch für die Unterstützung der Fraktionen in ihrer Parlamentsarbeit. Durch einen solchen Schritt würde sehr wahrscheinlich das Ansehen der Politiker und der Parteien zunehmen, während die Parteien sich in der Zukunft erheblich mehr um ihre selbständige finanzielle Versorgung kümmern müßten¹⁷⁾. Eine weitere erwägenswerte Möglichkeit sind Wahlrechtsänderungen, durch die die Rückversicherungschancen, die mit dem System der Landeslisten verbunden sind, vermindert werden würden. Ein solcher Einschnitt in die etablierten Interessen der Parteien braucht nicht unbedingt am Prinzip des Verhältniswahlrechtes selbst zu rütteln: Ein Verhältniswahlrecht, das auch Risiken des Scheiterns einbezieht,

¹⁷⁾ Hier wird keine Rücksicht auf das damalige Argument zugunsten der Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln genommen, nämlich, daß solche Subventionen die Parteien von dem allzu großen Einfluß ihrer Geldgeber befreien würden. Heute ist es klar, daß die großzügige Parteienfinanzierung ganz andere Schwierigkeiten mit sich gebracht hat, die Anlaß zum Überdenken des Systems geben.

ist sehr gut vorstellbar¹⁸⁾). Eine weitere bedenkenwerte Maßnahme wäre der Versuch, die engen Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung bzw. Staatsdienst zu entflechten, in der Hoffnung, daß allmählich einige Politiker weniger ihre Karriere als Kostgänger des Staates machen würden.

Ohne Zweifel haben Maßnahmen, wie sie eben skizziert worden sind, im Augenblick keine Chancen, verwirklicht zu werden. Sie berühren direkt und in anscheinend bedrohlicher Weise die Interessen und Besitzverhältnisse derjenigen, die allein in der Lage sind, die Bedingungen ihrer eigenen politischen Existenz zu verändern. Trotzdem ist es nicht ganz unrealistisch, eine Veränderung in der öffentlichen Meinung in bezug auf diesen Zustand der Risikofreiheit in der Politik zu bewirken, so zum Beispiel durch Beiträge aus der Wissenschaft oder Diskussionen in der Presse. Allmählich ließe sich eine starke Stimmung zugunsten des Abbaues einiger Parteienprivilegien herausbilden, die die Parteien selbst nicht ignorieren könnten. Von einer Verminderung der allzu bequemen Verhältnisse in der Politik könnte man sich dann eine größere Lebendigkeit im politischen Leben erhoffen und möglicherweise größere Vielfalt unter dem politischen Nachwuchs. Der einzelne Politiker oder Abgeordnete hätte mehr sich selbst zu behaupten, in einer Weise, wie es heutzutage in den etablierten Parteienstrukturen zumeist nicht mehr notwendig ist. Dies könnte seine persönliche Autorität stärken.

Wenn wir uns dem rein institutionellen Aspekt des Problems zuwenden, ist die Sache erheblich undurchsichtiger. Eine Institution ist stark, wenn sie zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist. Sie erreicht diese Stärke nur, indem sie sich u. a. für die Beteiligten oder Betroffenen erfolgreich darstellt. Das heißt, die Institution muß in überzeugender Weise hervortreten, so daß die Beteiligten sich einigermaßen mit ihr identifizieren können. Dies ist zum Teil eine praktische Frage: Es geht darum, welche Verfahrensweisen die Institution hat, wie sie gegenüber der Öffentlichkeit auftritt, wie ihre Träger sich verhalten usw. Im großen und ganzen hat der Bundestag sich über die Jahre bescheiden und würdig gezeigt. Was jedoch seit den fünfziger Jahren weitgehend fehlt, ist ein Hauch rhetorischen Glanzes und die Fähigkeit, sowohl politische Fragen als auch die eigene Bedeutung als Institution der Öffentlichkeit in aller Klarheit zu verdeutlichen.

Die Darstellungsfähigkeit von Institutionen hängt aber auch von der Einsicht der Bevölkerung in die

Notwendigkeit verschiedenartiger institutioneller Bindungen für das soziale Zusammenleben ab. Dieses Verständnis ist überall schwächer geworden, es wurde jedoch durch die Erfahrungen vor 1945 in Deutschland besonders stark erschüttert. Nicht von ungefähr kommt die während der letzten Jahrzehnte zu beobachtende Neigung, die institutionalisierten Lebensformen als mehr oder weniger überflüssig zu betrachten, so zum Beispiel im Universitätsbereich, wo der Sinn für das Institutionelle so gut wie verschwunden ist. Der mündige Bürger, so hieß es oft, solle in die Lage versetzt werden, sein Leben ohne den Rückhalt der Institutionen gestalten zu können; „der herrschaftsfreie Diskurs“ sei ein Ziel an sich, das auch außerhalb jedes institutionellen Rahmens zu verwirklichen sei.

Diese Bemerkungen trafen die Zustände der späten sechziger und der siebziger Jahre. Heutzutage ist die Stimmung den Institutionen gegenüber in den westlichen demokratisch regierten Ländern möglicherweise nicht mehr ganz so negativ. Wenn das der Fall sein sollte, wäre dies ein günstiger Ausgangspunkt für eine allmähliche Stärkung der institutionellen Stellung und der Selbsteinschätzung des Bundestages und daher seiner Ausstrahlungskraft als souveräner Institution. Man kann jedoch nicht mit Sicherheit vorhersagen, ob sich solche Tendenzen erfolgreich durchsetzen werden. Es gibt im sozialen Leben sehr viele Gegenkräfte und Gegeneinflüsse, in erster Linie die Dynamik unserer Konsumgesellschaften, in denen die Bedürfnisse anscheinend grenzenlos sind. Unter solchen Vorzeichen verwundert es nicht, daß die rein instrumentellen Gesichtspunkte meistens vorherrschen und daß man sich nur wenig mit dem normativen Inhalt der Institutionen befaßt.

Der Bundestag steht nicht allein vor dieser Herausforderung an den Parlamentarismus in unserer Zeit: Sie stellt sich überall. Vierzig Jahre sind für die Herausbildung und Verselbständigung einer Institution nur eine kurze Zeitspanne. Dem Bundestag sind in dieser Zeit beachtliche Leistungen für die Konsolidierung der parlamentarischen Demokratie zuzuschreiben. Die Herausforderung der kommenden Jahre wird sehr wahrscheinlich nicht so sehr darin bestehen, die praktische legislative Arbeit möglichst reibungslos zu bewältigen, als vielmehr darin, den Bundestag als eine demokratisch legitimierte Institution im Bild der Wähler über die politische Beschaffenheit ihres Staates und ihrer Gesellschaft stärker zu verankern.

¹⁸⁾ Zum britischen Verständnis einer echten Wahl gehört das Risiko des „Durchfallens“ für einzelne Teilnehmer: Es muß ein echter Wettbewerb mit Gewinnern und Verlierern herrschen. Zur Bedeutung dieser Vorstellung für die Beibehaltung des relativen Mehrheitswahlrechtes siehe N. Johnson,

The Majority Principle and Consensus in the British Constitutional Tradition, in: Mehrheitsprinzip, Konsens und Verfassung. Kieler Symposium vom 14.–16. Juni 1984, hrsg. von H. Hattenhauer und W. Kaltefleiter, Heidelberg 1986, S. 165.

Zwischen traditionellem und aufgeklärtem Parlamentsverständnis

Der Bundestag in einer gespaltenen politischen Kultur

Der Deutsche Bundestag wurde 1949 einer parlamentarismusskeptischen politischen Kultur eingepflanzt. Noch im späten 19. Jahrhundert charakterisierten und diffamierten politische und wissenschaftliche Publizisten den Parlamentarismus als „Korruptionssystem“, zu dem Deutschland kein Talent habe. Den besonderen, moralisch höherwertigen Weg sah man im monarchisch-exekutivisch geprägten Konstitutionalismus, der Parlamente

keineswegs an die Schwelle der Macht im Staat heranzuführen sollte. Im Grunde blieben sie bis ins 20. Jahrhundert hinein ohne den Willen und ohne die Chance zur Verantwortung für das gesamte politische System und zur politischen Führung. Auf den obrigkeitstaatlichen Sonderweg folgte zunächst der inkonsequente Parlamentarismus in der Weimarer Republik und auf diesen der Antiparlamentarismus der NS-Diktatur.

I. Der Parlamentarismus im Prozeß der Verfassungsgebung

Politische Kultur ist ein sozialwissenschaftlich problematischer Begriff¹). Aber er umfaßt doch mehr als die Elemente politischen Stils, welche die öffentliche Diskussion darunter versteht. Es geht dabei um elementare gesellschaftlich-politisch bedeutende Einstellungen gegenüber den Fundamenten und Institutionen des politischen Systems. Diese Einstellungen sind von Traditionen geprägt. Sie haben ihre Geschichte. Sie können sich natürlich auch wandeln.

Trotzdem überrascht gerade angesichts des Versagens fast aller europäischer Parlamente in den zwanziger und dreißiger Jahren, daß zum Konsensbereich der politischen Eliten in der Nachkriegsdiskussion das breite Votum für die parlamentarische Demokratie gehört, deren Willensbildungsprozeß ja durch die Konkurrenz politischer Parteien bestimmt wird. Zum Parlamentarismus gab es keine Alternative. Aber es gab durchaus unterschiedliche Ansichten darüber, wie er auszugestalten sei. Das parlamentarische Regierungssystem, das uns die Verfassungsberatungen von 1949 letztlich erstmals in der deutschen Verfassungsgeschichte mit aller Konsequenz beschert haben, ohne daß es bis dahin ein funktionierendes Vorbild dafür auf deutschem Boden gegeben hätte, war durchaus nicht unum-

stritten. Denn der Ansatz für alles Nachdenken über das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung war aufgrund der negativen Weimarer Erfahrungen das Problem der Stabilität der Regierung.

Solange man den Parteien noch nicht zu trauen vermochte und ihr Verhältnis zu Macht und Verantwortung im Grunde für klärungsbedürftig hielt, besaß ein Regierungssystem, das auf der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament beruht, natürlich eine offene Flanke. Im Vorfeld des Parlamentarischen Rates war denn auch eine „Regierung auf Zeit“ nach eidgenössischem Vorbild oder nach bayerischer Lösung (der Ministerpräsident wird auf vier Jahre gewählt und kann nicht gestürzt werden) in der Diskussion. In Süddeutschland und in der FDP vermochte man sich zwischen 1945 und 1947 dafür zu erwärmen. Aber schon zu dieser Zeit hatte sich Theodor Heuss im Rahmen der Verfassungsdiskussion in Württemberg-Baden gegen diese Lösung ausgesprochen, die ihm für die Schweiz angemessen, für die deutschen Verhältnisse aber als zu „starr“ erschien, weil die vielfältigen Probleme des inneren Wiederaufbaus und die unsichere außenpolitische Situation ein beweglicheres Verfassungssystem verlangten²).

Der Herrenchiemseer Konvent verwarf diese Lösung und stellte im Grunde bereits den Konsens

¹) Vgl. Max Kaase, Sinn oder Unsinn des Konzepts „Politische Kultur“ für die vergleichende Politikforschung, oder auch: „Der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln“, in: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann, Wahlen und politisches System. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1980, Opladen 1983, S. 144–172; den jüngsten Überblick bieten: Dirk Berg-Schlosser/Jakob Schissler (Hrsg.), Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung (PVS Sonderheft 18), Opladen 1987.

²) Vgl. Karlheinz Nclauß, Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik 1945–1949, München 1974, S. 91. Siehe auch Theodor Eschenburg, Jahre der Besatzung 1945–1949 (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1), Wiesbaden 1983, S. 244.

über das parlamentarische System her³⁾). Daher sprachen sich schon zu Beginn der Beratungen des parlamentarischen Rates Adolf Süsterhenn (CDU), Walter Menzel (SPD) und Theodor Heuss (FDP) eindeutig für das parlamentarische Regierungssystem aus⁴⁾, als dessen Kennzeichen die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament, die dominierende Rolle der politischen Parteien und die Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments bezeichnet worden sind. So waren die Alternativen bereits ad acta gelegt, ohne daß man sich freilich systematische Klarheit über die Implikationen des parlamentarischen Regierungssystems verschafft hätte.

Es wäre vielleicht nicht zu einer Grundsatzdiskussion gekommen, wenn die Abgeordneten Thomas Dehler und Max Becker sie nicht im Hauptausschuß heraufbeschworen hätten⁵⁾. Sie sprachen sich für eine Regierung auf Zeit in Verbindung mit einem Präsidialsystem amerikanischer Prägung aus. Im Grunde reichten ihre Zweifel weiter. Ausgehend vom Versagen des Parlamentarismus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stellten die beiden Liberalen die Frage, was man denn nun anderes schaffe „als das Wiederaufleben dieser todkranken Demokratie“, von der man sehe, „daß sie nicht leben und nicht sterben“ könne, und von der zweifelhaft sei, daß sie zur Bewältigung der Aufgabe, die Massen zu lenken, in der Lage sei. Dehler und Becker wollten eine handlungsfähige Regierung auf Zeit, unabhängig von „jeder Krise im Parlament“. Im Grunde schaffe man mitten im 20. Jahrhundert ein Regierungssystem nach dem Vorbild des 19. Jahrhunderts, ohne dessen Elan und Optimismus noch haben zu können. Der unverantwortliche Verfall schwächerer Koalitionen werde wiederkehren, und der Kanzler sein Amt nicht wirkungsvoll ausüben können. Diese Position wurde argumentativ zurückgewiesen. Carlo Schmid nahm die bereits bekannte Position von Theodor Heuss auf und plädierte für ein elastisches Regierungssystem dort, wo die gesellschaftlichen Verhältnisse sich in Bewegung befänden. Gerade gesellschaftliche Veränderungen sollten auf die Institution zurückwirken

³⁾ Vgl. Klaus Berto von Doemming/Rudolf Werner Füssel/Werner Matz, Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes (Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Neue Folge, Bd. 1), Tübingen 1951, S. 346 f. Siehe auch das vierte Kapitel des Darstellenden Teils im Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee sowie die Ziffern 2 und 3 des Vorberichts, in denen die späteren Grundgesetz-Regelungen zum Ausdruck kommen: Parlamentarischer Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, bearb. von Peter Bucher, Bd. 2, Boppard 1981, S. 536 ff. bzw. 505 f.

⁴⁾ Vgl. Parlamentarischer Rat (Anm. 3), Stenographische Berichte, Plenum, 2. Sitzung am 8. September 1948, S. 22 (Süsterhenn — unter Verwendung des terminus technicus „parlamentarisches Regierungssystem“); ebd., 3. Sitzung am 9. September 1948, S. 28 (Menzel), S. 42 (Heuss).

⁵⁾ Vgl. Parlamentarischer Rat (Anm. 3), Verhandlungen des Hauptausschusses, 32. Sitzung am 7. Januar 1949, S. 395 f. (Becker), S. 399 f. (Dehler, von dem die — bei ihm üblich — kräftig eingefärbten Zitate stammen).

und notfalls auch einen Regierungswechsel bewirken können, der ein Ventil für den Ausgleich sozialer Spannungen sei⁶⁾.

Die Position Beckers und Dehlers blieb marginal. Es ist nicht so gekommen, wie sie es befürchtet hatten. Schon wenig später war in der Publizistik der Bundesrepublik vielmehr die Rede von der Kanzlerdemokratie⁷⁾ — ein übertreibender und zugespitzter Begriff, aus dem jedoch zumindest zu erkennen ist, daß die befürchtete Entwicklung zum Parlamentsabsolutismus nicht angetreten wurde. Bewirkt wurde diese Entwicklung zu einem stabilen politischen System durch einen Mentalitätswandel, durch das ungebrochene Verhältnis der Parteien zur Verantwortung und zur Macht. Diese Mentalität entsprach den Konstruktionsprinzipien des parlamentarischen Regierungssystems.

Darüber hinaus haben sich die Verfassungsväter redlich bemüht, die Stabilität der Regierung zu stärken. Das konstruktive Mißtrauensvotum und die Beschneidung der Möglichkeit, einzelne Minister aus dem Kabinett „herauszuschießen“, mögen als Indizien dafür genügen. Fraglich bleibt allerdings, ob diese Bestimmungen später in der politischen Praxis die ihnen zugemuteten Wirkungen tatsächlich entfaltet haben oder ob die spätere Entwicklung nicht viel mehr von jenem Mentalitätswandel geprägt war.

Keineswegs eindeutig verlief die Diskussion um die Stellung des Abgeordneten, in der zwar das freie Mandat abgesichert, aber mitnichten der Mandatsträger als klassisch-altliberaler Einzelgänger verstanden worden ist. Die bislang nicht publizierten Verhandlungen des Organisationsausschusses rechtfertigen die Annahme nicht, den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates sei der moderne Fraktionenparlamentarismus quasi nicht vorhersehbar oder bekannt gewesen⁸⁾ oder sie hätten sich davon vielleicht absetzen wollen⁹⁾. Er war ihnen in seinen Grundzügen vielmehr selbst aus Gegenwart und Vergangenheit vertraut. Daher sahen sie die Einbindung des Abgeordneten in Partei und Fraktion sowie seine Verantwortlichkeit gegenüber den Wählern durchaus realistisch als politisch relevante Faktoren, welche die absolut gesetzte Bindung allein an das eigene Gewissen transzendieren, ergänzen oder selbst zum Bestandteil „gewissenhaften“

⁶⁾ Carlo Schmid, ebd., S. 397: „Gerade heute“ werde ein „parlamentarisches Regierungssystem“ gebraucht.

⁷⁾ Diese Diskussion ist jetzt nachgezeichnet bei Jost Küpper, Die Kanzlerdemokratie, Frankfurt/M. 1985, S. 13 ff.

⁸⁾ In diesem Sinne Eberhard Schütt-Wetschky, Parlamentsreform: Meilenstein oder Sackgasse?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/87, S. 11 ff.

⁹⁾ Darauf laufen die Deutungen hinaus, die sich stets gleich bei Hildegard Hamm-Brücher finden, ausgehend von ihrer Schrift: Der Politiker und sein Gewissen, München 1987.

Handelns werden¹⁰⁾. Wenn der Vorstoß von Walter Strauß scheiterte, diese deklaratorische Formel aus dem späteren Artikel 38 zu streichen, dann daran, daß der Abgeordnete im Konfliktfall mit dem Parteiapparat eine zusätzliche Stütze haben sollte. Daß die Formel selbst nur Selbstverständliches festschrieb, war allgemeiner Konsens. Die Beratungen vermitteln bei durchaus unterschiedlichen Akzenten nicht den Eindruck, daß irgendjemandem das 19. Jahrhundert als Leitbild vorschwebte. Auch jene, die den Schutz der Abgeordnetenpersönlichkeit betonten, besaßen ein klares Bild von den die Wirklichkeit im Normalfall strukturierenden Interessen-, Partei- und Wählerbindungen¹¹⁾.

Daß Artikel 38 den Blick auf diese Wirklichkeit verstellen und Interpretatoren, die ihn nicht verfassungsrechtlich, sondern moralisch verständen, dazu veranlassen werde, „dieselbe höhnische Kritik zu üben wie zur Zeit der Weimarer Verfassung“¹²⁾, war das Kernmotiv für den Vorschlag, auf eine Deklaration des Selbstverständlichen zu verzichten. Im Grunde war es ein volkspädagogischer Vorstoß in Richtung auf ein realitätsnahes Verfassungsverständnis.

Diese Diskussion um die Kodifizierung des freien Mandats war eine der wenigen, die überhaupt die Einstellungen der Bürger zu elementaren institutionellen Fragen und damit die erst später so genannte „politische Kultur“ miteinbezog. Wer die entsprechende Dauerkritik am Bonner Parlamentarismus kennt, wünscht sich, es wäre 1949 gelungen, das Abgeordnetenbild im Grundgesetz mit gleicher Komplexität zu gestalten, wie es grundsätzlich im Bewußtsein der Verfassungsgeber verankert war. „Wer sind denn die Parteien, und wie kommen Meinungen der Parteien in den Parlamenten zustande? Doch dadurch, daß die Vielzahl der Abgeordneten dieser Partei in ihrer Fraktion die Meinung der Partei herausbildet...“ meinte Heiland zutreffend¹³⁾, und Löwenthal fügte hinzu: „Natürlich ist der Abgeordnete seinem Gewissen gegenüber verantwortlich, aber nicht nur seinem Gewissen, sondern auch wieder seinen Wählern. Man kann nicht darüber hinweg, daß er letzten Endes seinen Wählern Rede und Antwort stehen muß.“¹⁴⁾ Dem Parlamentarischen Rat war durchaus bekannt, daß die Freiheit des Abgeordneten im Dreieck von Partei, Wählerschaft und Parlamentarier angesiedelt ist.

¹⁰⁾ Vgl. Parlamentarischer Rat (Anm. 3), Organisationsaus-schub, 2. Sitzung vom 16. September 1948, maschinenschriftliches Protokoll, S. 49–63.

¹¹⁾ Thomas Dehler, ebd., S. 57, spricht anscheinend allein die altliberale Interpretation an, freilich in argumentativer Wendung gegen Frau Selbert, die zuvor (S. 54) ziemlich überzogen gegen einen „Schutz für Außenseiter und Einzelgänger“ plädiert hatte.

¹²⁾ Ebd., S. 49 f.; s. a. ebd., 52, 54, 60 f.

¹³⁾ Ebd., S. 60.

¹⁴⁾ Ebd., S. 61.

Im Sinnzusammenhang des Grundgesetzes spiegelt sich diese Einsicht wider. Aber der Wortlaut des Artikels 38 gibt bis heute Anlaß zu Mißverständnissen.

Würden hier die unterschiedlichen Perspektiven und partiell sogar ihre potentiellen Wirkungen bedacht, so blieb das parlamentarische Regierungssystem — wenigstens in der politikwissenschaftlichen Bedeutung dieses Begriffs — in der Verfassungsdiskussion systematisch ausgeklammert. Viele Fragen blieben offen — eigentlich alle Grundfragen, so zum Beispiel die Verschmelzung von Parlament (genauer: Parlamentsmehrheit) und Regierung als regierende Mehrheit, die immer dann eintreten muß, wenn dem Parlament die Aufgabe der Regierungsbildung unabweisbar zugemutet wird; die daraus entstehende besondere verfassungspolitische Funktion der Opposition oder auch das Problem eines umfassenderen und moderneren Gewaltenteilungsbegriffs. Von Ludwig Bergsträsser ausgehend, hat es einen Vorstoß gegeben, diese Diskussion zumindest anzusprechen¹⁵⁾. Er verlief nicht erfolgreich. Insofern verbarg sich hinter der modernen Konstruktion eines parlamentarischen Regierungssystems ein im Grunde nach wie vor konstitutionalistisches Parlamentsverständnis.

Ein solches Parlamentsverständnis charakterisiert selbst die marxistische und gemäßigte Kritik, die als Ergebnis der Verfassungsdiskussion die Sicherung der Regierungsstabilität auf Kosten von Parlamentsfunktionen beklagt. Diese Kritik beruht auf einem Mißverständnis, denn Regierungsstabilität ist Regierungslagerstabilität. Regierung ist, wie Hugo Preuß es 1919 ausgedrückt hatte, „Fleisch vom Fleische“¹⁶⁾ des Parlaments. Aber das hatte schon die Weimarer Nationalversammlung nicht begreifen mögen. Man könnte vielleicht sogar das konstruktive Mißtrauensvotum selbst als Mißverständnis bezeichnen, zumindest dann, wenn man von einer systemkonformen parlamentarischen Mentalität ausgeht. Diese Mentalität war damals noch nicht vorhanden, hat sich aber im historischen Gefolge im praktischen Verhalten deutlich herausgebildet. Der Wille zur Macht und das Wechselspiel zwischen regierender Mehrheit und Opposition haben sich anders als in Weimar eingestellt — nicht zuletzt auch aufgrund eines zeitgemäßen Parlamentsverständnisses der beiden Parteiführer Adenauer und Schumacher, das frühzeitig zum Ausdruck kam. In diesem Punkt waren — und sind — Adenauer und Schumacher der Öffentlichkeit weit voraus.

¹⁵⁾ Vgl. Parlamentarischer Rat (Anm. 3), Ausschub für Grundsatzfragen, 11. Sitzung vom 14. Oktober 1948, maschinenschriftliches Protokoll, S. 4.

¹⁶⁾ Hugo Preuß, in: Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, Berlin 1920, S. 275.

II. Der Bundestag — eingewurzelt in die politische Kultur?

Im Parlamentarischen Rat blieben elementare verfassungspolitische Zusammenhänge des parlamentarischen Regierungssystems ungeklärt. Auch eine begleitende öffentliche Diskussion fand kaum statt.

Tabelle 1: Der Bonner Bundestag im Urteil der Bevölkerung

Frage: „Wie denken Sie über den Bonner Bundestag als unsere Volksvertretung?“

	ausgesprochen gut %	im Grunde gut %	mäßig %	schlecht %	keine Angaben %	%
1951	7	28	31	9	25	100
1952	3	27	35	13	22	100
1953	9	37	31	10	13	100
1958	6	31	41	16	6	100
1963	4	42	36	7	11	100
1965	3	49	34	4	11	100
1967	5	53	28	4	10	100
1970	6	47	31	5	11	100
1983	11	56	27	4	0	100

Quelle: Emnid Information, (1983) 4.

Gleichwohl gilt heute die parlamentarische Demokratie in der Bundesrepublik als eingewurzelt (siehe Tabelle 1). Vielfach wurde nachgewiesen, daß die Zustimmung zu diesem System zunächst über seine (ökonomische) Leistungsfähigkeit wuchs, seit den späten sechziger Jahren aber seine demokratisch-partizipatorischen Qualitäten eigene Attraktivität entfalteten und Stabilität und Legitimität stifteten¹⁷⁾. Die grundsätzliche Unterstützung für den Bundestag wuchs schon seit dem ersten Jahrzehnt seiner Existenz¹⁸⁾, in wachsendem Umfang unabhängig davon, ob die Befragten die Regierung ablehnten oder die konkrete parlamentarische Arbeit ungünstig einschätzten¹⁹⁾.

¹⁷⁾ Genannt seien nur: Gabriel Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963; David P. Conrard, *The German Polity*, New York 1986; Samuel H. Barnes/Max Kaase u. a., *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills 1979; Heinz Rausch, *Politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1980; Peter Reichel, *Politische Kultur in der Bundesrepublik*, Opladen 1981; Helmut Klages/Willi Herbert, *Wertorientierung und Staatsbezug*, Frankfurt-New York 1983.

¹⁸⁾ Vgl. G. Robert Boynton/Gerhard Loewenberg, *Der Bundestag im Bewußtsein der Öffentlichkeit*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 14 (1973), S. 3–25.

¹⁹⁾ Vgl. David Conrard, *Changing German Political Culture*, in: Gabriel Almond/Sidney Verba (Hrsg.), *The Civic Culture Revisited*, Boston 1980, S. 212–272.

Allerdings fragt sich, ob mit dem üblichen demoskopischen Instrumentarium nicht nur formale und oberflächliche Befunde erhoben, sondern auch Fragen nach der Qualität der Demokratie, nach ihren institutionellen Implikationen und nach ihrem komplexen Verständnis beantwortet werden können. Das Rüstzeug dafür steht nicht zur Verfügung, und immer wieder erheben sich Zweifel, ob die demoskopischen Analytiker — aber nicht nur sie — hinreichende systematische Kenntnisse über Theorie und Praxis der parlamentarischen Demokratie besitzen. Der Bundestag nutzt indessen nicht einmal dieses unzulängliche Instrumentarium und begibt sich damit der Chance, auf dessen Weiterentwicklung Einfluß zu nehmen: Das anfallende Material wird lediglich gesammelt.

Das Vertrauen zum Bundestag hat sich auf einem in jüngster Zeit niedriger werdenden Niveau stabilisiert (siehe Tabelle 2). Die Vertrauenseinbrüche zwischen 1986 und 1988 erfolgten besonders in den unteren Bildungsschichten. Zusätzlich zeigte sich, daß bei Anhängern von Protestparteien das Mißtrauenspotential — von den Anhängern der GRÜNEN vertrauten dem Bundestag 1986 nur 41 Prozent, von denen der Republikaner 1989 nur 31 Prozent — überwiegt: An den Rändern wächst ein systemkritisches Potential und fordert das Parlament heraus. Das Mißtrauen der GRÜNEN gegen „Stellvertreterpolitik“, d. h. gegen repräsentative Demokratie, ist bekannt. Die Republikaner stehen noch vor den Türen und offenbaren in ihrer Programmatik pluralismusskeptische Tendenzen. Was sich hinter Vertrauen oder Mißtrauen konkret verbirgt, können nur qualitative Analysen offenlegen.

Wenn die Frage nach dem Vertrauen zum Bundestag besser als alle anderen geeignet erscheint, den Umfang prinzipieller, partei-bindungs- und leistungsunabhängiger Unterstützung zu messen²⁰⁾, so wird in den jüngsten Umfragen ein erheblicher Schwund an Grundvertrauen während der letzten Jahre deutlich. Diesen Vertrauensschwund erfah-

Tabelle 2: Von 100 Befragten haben Vertrauen in den Bundestag

1981	1982	1983	1984	1986	1988	1989
64	61	71	68	74	60	60

Quelle: Emnid-Umfragen, in: *Der Spiegel*, (1989) 21, S. 36.

²⁰⁾ Vgl. dazu Suzanne S. Schüttemeyer, *Bundestag und Bürger im Spiegel der Demoskopie. Eine Sekundäranalyse zur Parlamentarismusperzeption in der Bundesrepublik*, Opladen 1986, S. 255 f.

Tabelle 3: Fähigkeiten der Abgeordneten

Frage: „Glauben Sie, man muß große Fähigkeiten haben, um Bundestagsabgeordneter zu werden?“

	Ja	Nein	Unentschieden
	%	%	%
1951	39	40	21
1952	44	38	18
1953	46	31	23
1954	49	34	17
1955	46	39	15
1956	46	37	17
1957	45	38	17
1958	45	35	20
1959	58	27	15
1960	53	30	17
1961	61	22	17
1962	47	33	20
1963	55	31	14
1964	54	28	18
1972	63	23	14
1978	55	32	13
1980	58	26	16
1987	41	40	19

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, zit. nach Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987, Baden-Baden 1988, S. 935.

ren die Abgeordneten als Ansehensverlust. Ende 1988 assoziierten 40 Prozent der Bürger mit dem Begriff Bundestagsabgeordneter „Diäten, Großverdiener, Schmarotzer und Selbstbediener“, 32 Prozent Arroganz, 29 Prozent Unaufrichtigkeit und 22 Prozent Abhängigkeit²¹). Zuvor schon war die Einschätzung der Fähigkeiten der Abgeordneten fast auf das Niveau von 1951 gesunken (siehe Tabelle 3), und das Ansehen des Bundestagsabgeordneten unter 25 Berufen auf eine mittlere Position noch hinter „Hausfrau/Hausmann“ zurückgefallen²²). Die Abgeordneten empfinden selbst einen deutlichen Ansehensverlust, wobei ihre Perception dieses Ansehensverlustes sogar noch sehr viel ungünstiger ausfällt als das Urteil der Bürger (siehe Tabelle 4).

Wahrscheinlich trifft die These zu, die geringe Selbsteinschätzung des Abgeordneten sei vor allem auf das Politikerbild in der Berichterstattung der Medien zurückzuführen²³), die durchaus kritikbe-

²¹) Angaben nach „Vernichtendes Bürger-Urteil über Bundestagsabgeordnete“, in: Münchner Merkur vom 12. Dezember 1988 (unter Bezugnahme auf eine Emnid-Umfrage).

²²) Vgl. Emnid Informationen, (1987) S. 5, 8.

²³) Vgl. Henry Puhe/H. Gerd Würzberg, Lust und Frust, Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten, Köln 1989, S. 12.

Tabelle 4: Image der Abgeordneten

Frage: „Hat sich Ihrer Meinung nach das Ansehen der Abgeordneten in der Bundesrepublik in den letzten 5 Jahren . . .?“

	MdB	MdL	Bevölkerung
	%	%	%
sehr verbessert	—	—	—
etwas verbessert	—	—	5
nicht verändert	15	11	34
etwas verschlechtert	57	38	40
stark verschlechtert	28	51	20

Quelle: Henry Puhe/H. Gerd Würzberg, Lust und Frust, Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten, Köln 1989, S. 11.

dürftig erscheint, was das dort anzutreffende Parlamentsverständnis betrifft²⁴). Die Einbrüche im Vertrauen zum Bundestag und die Prestigeverluste der Abgeordneten sind indes auf Entwicklungen seit der Mitte der achtziger Jahre zurückzuführen. Ihre Ursachen dürften in zwar ganz wenigen, dafür aber tiefgreifenden Affären sowie im diffusen Erscheinungsbild der politischen Führung und der Strittigkeit einiger wichtiger Gesetzgebungsprojekte zu finden sein. Das würde bedeuten, daß das Grundvertrauen zur Institution und zu den Abgeordneten aufgrund konkreter politischer (Fehl-)Leistungen geschwunden ist und das Parlament ein Stück bereits gewonnener selbstverständlicher Legitimität verloren hat — ein Umbruch, der zum einen die bisher überwiegend positiven Einschätzungen (auch soweit sie vorsichtiger argumentieren)²⁵) hinsichtlich der Einbürgerung des Parlamentarismus in die politische Kultur der Bundesrepublik relativiert und der es zum anderen den Abgeordneten erschwert, durch Wahlkreisarbeit zur (Re-)Stabilisierung hohen Grundvertrauens zum Bundestag beizutragen.

Es könnte sogar sein, daß die jüngste Entwicklung die „Arbeitsbedingungen“ der Abgeordneten in der politischen Öffentlichkeit beeinträchtigt. Zudem müssen wohl aktuelle Folgen des Wertwandels in den sechziger und siebziger Jahren einkalkuliert werden. Seither durchzieht eine Spannungslinie zwischen „alten“ und „neuen“ Wertdimensionen

²⁴) Dazu Heinrich Oberreuter, Parlament und Medien in der Bundesrepublik, in: Uwe Thaysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag, Opladen 1989, S. 505 f., 510 f. Grundsätzlich jetzt anhand eines eidgenössischen Beispiels: Beat Schaller, Parlaments- und Pressefunktionen in der wechselseitigen Wahrnehmung von Journalisten und Parlamentariern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 20 (1989), S. 152—176.

²⁵) Vgl. die zuverlässige Übersicht bei S. Schüttemeyer (Anm. 20), die selbst zu wohltuend vorsichtigen Interpretationen neigt.

unsere politische Kultur. Wo die „neue“, akzentuiert auf Selbstverwirklichung angelegte Dimension vorherrscht, dort besteht zugleich eine – wenn auch schwach ausgeprägte – Disposition zu negativen Einstellungen gegenüber dem Staat und seinen Organen; die Zufriedenheit mit dem Bundestag ist äußerst gering²⁶). Im Bereich verfassungspolitischen Grundvertrauens – „diffuser“, also von konkreten Leistungen unabhängiger und auf positive Affekte abgestützter Legitimität – ist bei dieser Bevölkerungsgruppe nur von „Restbeständen der Legitimitätsgewährung“²⁷) die Rede.

Die neue Spontaneität drückt sich in antiinstitutionellen Einstellungen aus. Sie verwirklicht sich in einem Partizipationsbegehren, das weitgehend als Selbstverwirklichung gegen eine als Einzwängung empfundene Verfassungsordnung verstanden wird und zu seiner Durchsetzung andere als parlamentarische Verfahren einzuschlagen sucht. Daher bedeutet Partizipation durchaus nicht immer Akzeptanz der parlamentarischen Prozeduren und Verfahren, sondern sie kann im Gegenteil Herausforderung anzeigen. Wer repräsentative Demokratie als Notbehelf und Demokratie als plebiszitäre

Tabelle 5: Bundestagsabgeordnete und Interessen der Bevölkerung

Frage: „Glauben Sie, daß die Abgeordneten in Bonn in erster Linie die Interessen der Bevölkerung vertreten, oder haben sie andere Interessen, die ihnen wichtiger sind?“

	Persönliche Interessen %	Interessen der Bevölkerung %	Interessen der Partei %	Andere Interessen %	Weiß nicht %
1951	32	25	14	11	23
1952	26	33	14	9	22
1953	20	39	13	8	24
1954	17	39	10	12	25
1955	19	42	8	8	25
1956	19	38	8	9	28
1957	20	36	9	6	31
1958	17	41	8	9	25
1964	11	51	7	8	23
1972	20	43	3	5	31
1973	29	36	4	5	30
1978	15	55	3	9	18
1982	22	40	2	10	26
1984	33	37	3	4	25
1987	34	32	4	7	27

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, zit. nach P. Schindler (siehe Tabelle 3), S. 934.

Tabelle 6: Wichtigkeit der Wahlkreisarbeit

Frage: „Wie wichtig ist es Ihnen, im Wahlkreis aktiv zu sein?“

	Parteien								
	Total %	MdB %	MdL %	Direkt- kandi- dat %	Listen- kandi- dat %	CDU/ CSU %	SPD %	FDP %	GRÜNE %
sehr wichtig	79	73	82	87	72	82	85	53	48
wichtig	19	25	17	12	26	16	14	42	52
weniger wichtig	1	2	1	—	3	2	1	5	—

Quelle: H. Puhe/H. G. Würzburg (siehe Tabelle 4), S. 33.

²⁶) Vgl. Helmut Klages, Wertorientierungen im Wandel, Frankfurt-New York 1984, S. 52 ff.

²⁷) H. Klages/W. Herbert, (Anm. 17), S. 106.

Selbstentfaltung begreift, muß zwangsläufig gegen „Stellvertreterpolitik“ (Repräsentation) und „Stellvertreter“ (Repräsentanten) opponieren: Der Legitimitätsglaube ändert sich. Zu untersuchen wäre,

Tabelle 7: Abgeordneten-Kontakte mit verschiedenen Personengruppen

– Parteiliebe	
– auf Bundes-/Landesebene	87 %
– Ministerialbeamte	75 %
– Verbandsvertreter	69 %
– Bundes- und Landespolitiker anderer Parteien	67 %
– Parteiliebe aus dem Wahlkreis	65 %
– Bürger	63 %
– Journalisten	62 %
– Wissenschaftler	50 %
– Gewerkschaften	46 %
– Unternehmensvertreter	36 %
– Bürgerinitiativen	30 %

Quelle: H. Puhe/ H. G. Würzburg (siehe Tabelle 4), S. 33.

ob zwischen dieser gewandelten Einstellung und der geringen Einschätzung der Fähigkeiten der Abgeordneten sowie dem ebenfalls abnehmenden Glauben, diese vertreten in erster Linie die Interessen der Bevölkerung (vgl. *Tabelle 5*, Seite 33), ein Zusammenhang besteht. Für den gegenwärtigen Einbruch „diffuser Legitimität“ (Grundvertrauen) könnte ein Zusammenwirken aktueller und struktureller Entwicklungen ursächlich sein.

Falls dies zutreffen sollte, wäre es für die Abgeordneten um so schwieriger, darauf zu reagieren. Je mehr ihr Prestige sinkt, um so weniger sind sie in der Lage, durch konkrete Wahlkreis- und Öffentlichkeitsarbeit die Position des Bundestages zu festigen. Generell gilt bei Umfragen, daß das Urteil um so schlechter wird, je abstrakter die abgefragten Objekte sind. Der einzelne Abgeordnete ist erfahrbarer als das Parlament oder gar als „die Politik“. Insofern hat das Bild des Bundestages bisher immer von der besseren Einschätzung seiner Mitglieder profitiert²⁸⁾. Soweit sich diese reduziert, verliert natürlich auch jener Profit an Bedeutung.

Für die Abgeordneten hat die Arbeit an der Basis nicht an Bedeutung verloren. Die Wahlkreisarbeit ist für sie von hoher Wichtigkeit (*Tabelle 6*, Seite 33), und sie widmen ihr traditionell einen erheblichen Anteil ihres Zeitbudgets. Auf der Liste der Personen, zu denen sie besonders häufig Kontakt pflegen, nehmen „Parteiliebe aus dem

²⁸⁾ Vgl. S. Schüttemeyer (Anm. 20), S. 210 ff.

Tabelle 8: Einschätzung der Stärke der Einflüsse

Abgeordnete beeinflussen die . . . %		Abgeordnete werden beeinflusst von . . . %
–	überregionale Medien	34
17	interessierte Bürger	12
1	Unternehmer-Verbände	16
3	Gewerkschaften	18
26	Fraktion	62
13	Regierung	32
6	Lokalzeitung	28

Quelle: H. Puhe/ H. F. Würzburg (siehe Tabelle 4) S. 32.

„Wahlkreis“ und „Bürger“ einen gesicherten Platz ein, und zwar in generellen Gesprächen (*Tabelle 7*) wie auch in Gesprächen über die Themengebiete, auf die sich die Parlamentarier spezialisiert haben²⁹⁾. Dabei gibt es keinen Unterschied zwischen Bundestags- und Landtagsabgeordneten. Sie schätzen sich im übrigen als zugänglich und offen für gesellschaftliche Anforderungen und Anfragen ein, sehen sich aber, soweit es um Fragen von großer Bedeutung geht, im Prozeß der Meinungsbildung mehr in der Rolle des Beeinflussten denn in der des Beeinflussenden (vgl. *Tabelle 8*).

Konfrontiert man die hohe Bedeutung der Präsenz im Wahlkreis für die Abgeordneten, ihre dichten kommunikativen Beziehungen zu Bürgern und Interessenorganisationen³⁰⁾ sowie ihre deutliche Sensibilität für Einflüsse aus der Öffentlichkeit mit der Einschätzung ihrer Reaktionsbereitschaft auf den Wählerwillen durch die Bürger (*Tabelle 9*), so tut sich zwischen Selbst- und Fremdeinschätzung offensichtlich eine tiefe Kluft auf: Die Bürger nehmen den Abgeordneten ihr Engagement nicht ab. Während die einen unter der Last der Basisarbeit stöhnen, beschreiben ihnen die anderen, sie kümmern sich nicht darum. Die Erklärung dafür kann nur die Tatsache sein, daß der einzelne Mandatsträger auch bei großem Engagement und Zeitaufwand an der Basis immer nur Minderheiten erreicht – und daß es auch stets nur Minderheiten sind, die sich erreichen lassen bzw. selbst Kontakt zum Volksvertreter aufnehmen wollen. Soweit dieser nicht er-

²⁹⁾ Vgl. H. Puhe/H. G. Würzburg (Anm. 23), S. 80.

³⁰⁾ Dieser Sachverhalt bestätigt sich auch in eigenen Untersuchungen der Wahlkreis-kommunikation der bayerischen Landtagsabgeordneten. Vgl. Heinrich Oberreuter, Role of parliamentarians and their relationship with their electors, in: *Human Rights Law Journal*, (1988) Vol. 9, S. 413–426; ders., Landtag im Spannungsfeld zwischen Bürgerinitiative und Parteiloyalität, in: Harry A. Kremer, Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus, München 1987, S. 83–106.

Tabelle 9: Politiker und Bürgerwille

Frage: „Man hört oft die folgende Meinung: Bei uns kann zwar jeder alle Jahre mal wählen, aber im Grunde kümmern sich die Politiker doch gar nicht darum und tun nur das, was sie wollen. Würden Sie sagen, das stimmt voll und ganz, teilweise oder stimmt nicht?“

	Stimmt voll und ganz %	Stimmt teilweise %	Stimmt nicht %	Unentschieden, kein Urteil %
1970	22	52	14	12
1971	26	58	16	—
1976 ¹⁾	19	59	15	7
1976 ²⁾	21	62	11	6
1978 ³⁾	25	55	11	9
1978 ⁴⁾	13	64	18	5
1983	25	59	11	5

1) Februar 2) November 3) Juli 4) November

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, zit. nach P. Schindler (siehe Tabelle 3), S. 932.

kennt, daß seine Responsivität lediglich durch Minderheiten ausgebeutet wird, gewinnt er für sich selbst ein hohes Maß kommunikativer Zufriedenheit³¹⁾. Dem Parlamentarismus erwächst an dieser Front jedoch eher Kritik als Zustimmung und Unterstützung.

„Responsivität“ bezeichnet die Ansprechbarkeit, Reaktionsfähigkeit und Antwortbereitschaft der Parlamentarier³²⁾. Sie ist die partizipatorische Tugend politischer Führung und damit von fundamentaler Bedeutung für die Verankerung des Parlaments in der politischen Kultur, gilt es doch als zentrales Organ demokratischer Legitimation politischen Handelns. Aus den vorgelegten Befunden ergibt sich keineswegs eine defizitäre, sondern eine leerlaufende Responsivität, da die Bürger in breiter Mehrheit die Zugänglichkeit der Abgeordneten erheblich unterschätzen und deren praktische Angebote nicht nutzen³³⁾.

³¹⁾ H. Oberreuter, Landtage im Spannungsfeld (Anm. 30), S. 104. Daß sie trotz ständiger Kommunikation mit Bürgern „die Bürger“ nicht erreichen, scheinen die Abgeordneten in der Tat nicht zu sehen.

³²⁾ Zum Begriff: Herbert Uppendahl, Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Mumie responsiver Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 12 (1981), S. 123–134.

³³⁾ Wie sollten sie auch, solange nur etwa die Hälfte der Bürger (laut Institut für Demoskopie Allensbach 1988 – 54 Prozent; 1983 – 59 Prozent; 1981 – 57 Prozent) wissen, daß es einen für ihren Wahlkreis zuständigen Abgeordneten gibt. Ebenfalls die Hälfte der Bürger glaubt (laut Institut für Demoskopie Allensbach 1988 – 51 Prozent; 1983 – 53 Prozent; 1981 – 49 Prozent), ihr Brief an ihren Abgeordneten werde von diesem nicht gelesen, und unterschätzt damit erheblich die Bereitschaft des Abgeordneten, Wählerinteressen zur Kenntnis zu nehmen.

Diese Befunde rechtfertigen es keineswegs, anti-parlamentarische Affekte zu diagnostizieren³⁴⁾. Sie relativieren aber den Optimismus, der von einer hohen generellen Systemzufriedenheit ausgeht. Hinter dieser Fassade gilt es zu differenzieren. Für fundamentale Herausforderungen des Parlamentarismus gibt es gegenwärtig sicher keinen sehr fruchtbaren Nährboden. Aber ebensowenig gibt es fundierte Kenntnisse über das Parlament und reges Interesse an ihm³⁵⁾. Die Deutschen haben ein gerade im internationalen Vergleich funktions- und leistungsfähiges Parlament³⁶⁾, in ihrer Mehrheit wissen sie es jedoch nicht. Daß es heute wie vor vierzig Jahren keine realistische Alternative zum Parlamentarismus gibt, bedeutet noch nicht dessen krisenfesteste Einwurzelung in der politischen Kultur. Wo Kenntnisse fehlen, fehlen zwangsläufig angemessene Urteilkriterien.

Ohne etablierte Traditionen sind die politischen Eliten aus Vernunft und Überzeugung 1949 pragmatisch in die parlamentarische Demokratie eingestiegen. Nimmt die Mehrheit der Bürger diese Demokratie bis auf den heutigen Tag eher hin, statt sie sich kognitiv und affektiv anzueignen? Das hier angedeutete Defizit verschärft sich, sobald die Funktionen des Bundestages, ihr grundlegendes Verständnis und die Einschätzung ihrer aktuellen Erfüllung in die Untersuchung einbezogen werden³⁷⁾ oder gar jene Fragen über elementare Strukturen und Prozesse des parlamentarischen Regierungssystems (regierende Mehrheit als Funktionseinheit, Opposition als Widerpart, Elemente moderner Machtbalancierung), die auch 1949 im Parlamentarischen Rat offen und unbehandelt geblieben waren.

In mancherlei Hinsicht weisen Parlamentarier und Bürger die gleichen Defizite auf. Der Bundestag ist selbst allzu lange vor Öffentlichkeitsarbeit zurückgeschreckt. Seine Verfahrensweisen sind noch immer zu intransparent, um die Öffentlichkeit tatsächlich in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Dies ist ein Dauerthema der Parlamentskritik. Es gibt also auch innerparlamentarische Ursachen für die genannten empirischen Befunde. Deren Bedeutung liegt darin, daß an sich ein angemessenes Verständnis des Parlamentarismus für Legitimität und

³⁴⁾ Zumal die Bürger bis heute zu mehr als 80 Prozent betonen, daß wir ein Parlament „brauchen“. Aber was für eines? Die Daten bei P. Schindler, Datenhandbuch 1980 bis 1987, Baden-Baden 1988, S. 932.

³⁵⁾ Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, Der Bundestag im Urteil der Bürger. Zur Parlamentarismusperzeption in der Bundesrepublik, in: D. Berg-Schlosser/J. Schissler, (Anm. 1), schätzt, mehrere Untersuchungen zusammenfassend, „zwischen einem Fünftel und einem Viertel der bundesdeutschen Erwachsenen“ als informiert und interessiert ein (S. 412).

³⁶⁾ Vgl. bspw. U. Thaysen/R. H. Davidson/G. Livingston (Anm. 24).

³⁷⁾ So früher schon Uwe Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1976. Zusammenfassend S. Schüttemeyer, (Anm. 35), S. 412 ff.

Grundvertrauen wesentlich ist. Bei mangelhafter Verankerung im Bewußtsein der Bürger könnten

die tragenden Prinzipien repräsentativer Demokratie in der Tat erodieren³⁸⁾.

III. Gegenkonzepte als Herausforderung und Hypothek

Trotzdem: Bonn kennt den verbissenen, kämpferischen fundamentalen Antiparlamentarismus der Weimarer Republik nicht. Aber Gegenkonzepte zum Parlamentarismus waren und sind auch in der Bonner Demokratie virulent. Am weitesten ging noch die radikale spätmарxistische Systemkritik der Außerparlamentarischen Opposition seit den späten sechziger Jahren, die aus der angeblichen Korrumpierung des klassischen Parlamentarismus in der Gegenwart die Notwendigkeit seiner Überwindung in der Zukunft folgerte.

Dieser Ansatz geht von irrealen historischen Voraussetzungen aus und erhebt literarische Fiktionen zum Idealtypus und zum kritischen Maßstab aktueller Phänomene. Ein methodischer Irrweg, der nichtsdestoweniger unverdrossen weiter beschritten wird. An den Idealen — nicht der konkreten Realität — des 19. Jahrhunderts gemessen, muß der gänzlich anders entwickelte Parlamentarismus des 20. Jahrhunderts um so tiefer fallen. Wenn Johannes Agnoli beklagt, es gebe „die klassische parlamentarische Demokratie schon längst nicht mehr“³⁹⁾, und wenn er sie, so wie er sie versteht, in Deutschland überwunden sieht, so kann man dagegen nur sagen: Es gab sie noch nie — schon gar nicht in der deutschen Verfassungsgeschichte.

Der Scheidebegriff der Auseinandersetzung ist „Herrschaft“. Legitimation von Herrschaft als wichtigste Funktion des Parlaments in der Demokratie kann nur kritisieren und als Dekadenz verurteilen, wer Herrschaft an sich ablehnt und Demokratie als Selbstherrschaft des Volkes, nicht auch als legitime, verantwortliche und rechtsstaatlich eingehegte Herrschaftsordnung begreift. Dieser Ansatz bekennt sich auch noch heute zu ungebrochener Kontinuität, nur daß man inzwischen von gesellschaftlicher Autonomie spricht, wenn der Zustand der Herrschaftslosigkeit gemeint ist.

Ende der sechziger Jahre wurde uns — ebenso wie heute wieder — das Rätssystem als Alternative angeboten: hoffnungsfroh und ohne empirische Absicherung. Der Weg dorthin soll gebahnt werden durch Fundamentalopposition, permanente Obstruktionspolitik und Organisation von gesellschaftlichem Dissens: Argumente nicht von 1968, son-

dern aus den achtziger Jahren⁴⁰⁾. Zweifel sind erlaubt, ob die vorgeschlagene Alternative von den Voraussetzungen her dazu führen kann, die demokratischen Verheißungen zu verwirklichen, noch größere Zweifel, ob sie in der Lage ist, jene Problemlösungskapazität und Steuerungsfunktion zu entwickeln, die angesichts der gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen notwendig sind. Die große Alternative scheidet an beiden Problemen. Das muß die nicht stören, denen Empirie und Parlamentarismus gleichgültig sind, aber es muß jene alarmieren, die Wert auf eine pluralistische Demokratie und auf Parlamentarismus als legitimierende Struktur politischer Willensbildung legen.

Diese Sorge muß inzwischen auch vereinzelt intellektuell verbrämten rechtsreaktionären Positionen gelten, die von den Parlamenten die Rückkehr zur Unterordnung unter den Mythos der Nation und statt der Artikulation parteipolitischer Vielfalt die Demonstration von Geschlossenheit, bestenfalls eine Art ständischer Repräsentation erwarten⁴¹⁾. Man bräuchte solche Abstrusitäten nicht weiter zu beachten, ginge es nicht auch ihnen um die Entmachtung des Parlaments und um die Einbebnung gesellschaftlicher Pluralität von oben her, und zeichnete sich gegenwärtig nicht eine in ihrer Breite schwer abzuschätzende antiparlamentarische oder apolitische Diskussion ab. Auf einmal wird auch von Hayeks verstaubtes elitäres Konzept ausgegraben, und in aller Öffentlichkeit und mit allem Ernst suchen honorige Zirkel nach einer neuen Versammlung oder einem neuen Expertengremium für Gesetzgebung⁴²⁾, obgleich wir dieses Gremium längst besitzen: den Bundestag. Auch dahinter stehen natürlich Vorbehalte gegen die pluralistisch-parlamentarische Willensbildung.

All diese kritischen Ansätze widerstreiten sich zwar in ihren Ausgangsorientierungen. Aber sie haben das gleiche Ziel, nämlich die Entmachtung des Parlaments. Entweder sollen gegen das Parlament Einheit und Staatsmacht gestärkt werden oder aber Basis und Volk. Die Diskussion ist offen und viel-

³⁸⁾ Vgl. S. Schüttemeyer (Anm. 35), S. 410.

³⁹⁾ Johannes Agnoli, Thesen zur Transformation der Demokratie und zur außerparlamentarischen Opposition, in: Neue Kritik, (1968) 47, S. 24–33.

⁴⁰⁾ Vgl. Zwischen Bewegung und Institution. Ein Gespräch mit J. Agnoli, in: Wolfgang Kraushaar (Hrsg.), Was sollen die Grünen im Parlament?, Frankfurt 1983, S. 120–138.

⁴¹⁾ Ich beziehe mich auf einen dann doch nicht publizierten Streitartikel eines Hamburger Juristen. Meine Erwiderung in: Die Welt vom 4. Februar 1989, S. 15.

⁴²⁾ Erneut beziehe ich mich auf ein bislang nicht veröffentlichtes Plädoyer für eine neue Gesetzgebungsversammlung eines badischen Naturwissenschaftlers.

fältig. Sie zusammenzufassen, bedeutet mit Sicherheit, sie zuzuspitzen. Trotzdem seien noch folgende Bemerkungen gewagt: In der Zielvorgabe, „das parlamentarische System grundsätzlich hin auf eine direkte Demokratie zu verändern“ (Die GRÜNEN Hessen), liegt kein Bekenntnis zum repräsentativen Parlamentarismus, sondern die Absicht zu seiner Überwindung. Die Richtung offenbart sich in Vorschlägen, möglichst viele Kompetenzen aus den Parlamenten herauszuverlagern. Als Stichworte seien genannt: Basis- und Betroffenheitsdemokratie, imperatives Mandat, Plebiszit und „Druck auf das Parlament“⁴³). Mehr als ein Mißverständnis des Parlamentarismus ist auch die Idee, ihn lediglich „mitzubedenken“ bei einer Strategie der Mobilisierung der Massen und des Systemumbaus. Gegen die plurale Konkurrenz richtet sich die postulierte Herrschaft höheren Bewußtseins über die angeblich apathische und unaufgeklärte Mehrheit: der landauf landab geführte Kampf gegen die „Mehrheitsdemokratie“⁴⁴), die in Wirklichkeit Minderheiten umfassend schützt, sich aber der Notwendigkeit zu Entscheidungen im Rahmen einer Freiheit und Recht schützenden wertgebundenen Ordnung nicht begeben kann. „Neue Spontaneität“ und opportu-

nistisches Verhältnis zur Gewalt laufen auf eine Entformalisierung der politischen Willensbildung und auf die Erosion legitimierender Strukturen und Verfahren hinaus.

Institutionen und Verfahren sind jedoch nicht nur „formal“. Sie repräsentieren vielmehr „Sinn“. Von daher ist dem Versuch zu widersprechen, eine Kluft zwischen der Staatsidee und der Staatsorganisation der Bundesrepublik aufzureißen. Dieser Versuch ist künstlich. Die Verfassungsgeber haben vielmehr in dieser Form parlamentarischer Demokratie das organisatorische Mittel zur Verwirklichung der freiheitlichen Staatsidee gesehen – und sie stehen dabei nicht allein; sie stehen vielmehr in einer langen Tradition verfassungsgeschichtlicher Kämpfe um die Verwirklichung dieser Idee.

Die parlamentarische Demokratie wird an den geschilderten Herausforderungen nicht scheitern. Aber die Defizite und Hypothesen der politischen Kultur sollte man kennen, weil sie den Alltag und die Entfaltungschancen dieser Demokratie belasten. Sie erschließen sich nicht durch den üblichen Blick auf demoskopische Daten.

IV. Was denken die Bürger?

Was denken die Bürger wirklich über ihr Parlament? Wir wissen es nicht verlässlich, da uns systematische Erhebungen fehlen. Langjährige Beobachtung und Erfahrung führen jedoch zu der These, daß traditionsbestimmte Inhalte des politischen Bewußtseins, die Grundzügen des Parlamentarismus widerstreiten, keineswegs gänzlich überwunden sind. Dazu nur einige skizzenhafte Hinweise.

Parlamente, gemäß den unterschiedlichen Interessen und Meinungen der Bürger zusammengesetzt, repräsentieren das Gemeinwesen in seinen Auseinandersetzungen. Sie müssen diese Auseinandersetzungen geradezu zum Ausdruck bringen. Unsere politische Kultur ist aber von einer Hypothek beladen, die den profilierten und polemischen parlamentarischen Dialog als unwillkommenen, ja stillen Streit aufbaut. Inhalt und Form der Debatten sind gar nicht so ausschlaggebend dafür, daß Bürger sich brieflich gegen „ein unwürdiges und beschämendes Bild“ der Volksvertretung, gegen „polemische Ausbrüche, Infamie“ der Abgeordneten verwahren und „ein dreimaliges Pfui“ gegen den Bun-

destag schleudern⁴⁵). In den fünfziger Jahren erfolgten auf Rundfunkübertragungen aus dem Plenum derart heftige Reaktionen, daß Präsidium und Ältestenrat über die Einstellung dieser Sendungen nachdachten. Alles in allem ist der Debattenstil im Bundestag indes alles andere als stil- und würdelos. Traditionelle Harmoniebedürfnisse kann er freilich nicht befriedigen, solange die parlamentarische Demokratie durch eine breite, konfliktoffene Zone gekennzeichnet ist.

Parlamente sind notwendigerweise parteiendemokratisch strukturiert und organisiert. Parteien sind aber nach wie vor jene politischen Institutionen, gegen die erhebliche Vorbehalte bestehen. Sie leiden derzeit ganz besonders unter Vertrauensentzug⁴⁶). Darüber hinaus bestehen sehr diffuse Vorstellungen über das Verhältnis zwischen Abgeordnetem und Fraktion – gerade so, als ob es einen Gegensatz zwischen freiem und fraktionsgebundenem Abgeordneten gäbe. Befürchtungen des parlamentarischen Rats bestätigen sich heute. Fraktionen sind Solidargemeinschaften. Ständig gewinnt man aber den Eindruck, daß die Öffentlichkeit ihr Ideal im unsolidarischen, zumindest parteilich ungebundenen Abgeordneten sieht, während Abge-

⁴³) Vgl. als ein Beispiel dieser Diskussion Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 27. März 1988, S. 8.

⁴⁴) Zu dieser Diskussion: Bernd Guggenberger/Claus Offe (Hrsg.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen 1984; Hans Hattenhauer/Werner Kaltefleiter (Hrsg.), Mehrheitsprinzip, Konsens und Verfassung, Heidelberg 1986; Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Wahrheit statt Mehrheit?, München 1986.

⁴⁵) Zitate aus Briefen an den Bundestagspräsidenten vom 6. Mai, 28. November und 20. Januar 1988.

⁴⁶) Vgl. dazu die Daten der Emnid-Umfrage 1989, in: Der Spiegel, (1989) 21, S. 36.

ordner doch nur werden kann, wer sich im Rahmen einer Partei besonders profiliert hat.

Schließlich: Gegenüber Harmoniebedarf, Konfliktscheu und Antiparteienaffekt ist Opposition geradezu als Konflikt, Parteilichkeit und Widerspruch institutionalisiert. Wir definieren unser politisches System vor allem damit und unterscheiden es dadurch von anderen⁴⁷⁾. Aber diese Einsichten greifen verfassungspolitisch nicht, wenn in der Alltagspraxis die Akzeptanz der kritisch-alternativen Oppositionsrolle an politisch-kulturellen Hypothesen scheitert.

Die Öffentlichkeit weiß wenig von der tatsächlichen verfassungsrechtlichen und -politischen Rolle des Bundestages, von seinen Kompetenzen und Verfahrensweisen, seiner Stellung im Machtgefüge der Republik⁴⁸⁾. Im wesentlichen verweilt sie bei Oberflächenphänomenen wie Debattenstil und leerem Plenum⁴⁹⁾. Die populäre Diskussion dringt zum Grundproblem der Einwurzelung des Parlamentarismus in der politischen Kultur nicht vor. Sie orientiert sich zudem weitgehend an überkommenen und unzutreffenden „klassischen“ Leitbildern, die in der Tat in der politischen Kultur verankert zu sein scheinen — also zu grundlegenden Einstellungen

⁴⁷⁾ Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 2, Nr. 1 (SRP-Urteil vom 23. Oktober 1952), S. 12 f.

⁴⁸⁾ Vgl. S. Schüttemeyer (Anm. 35); siehe auch: Heinrich Oberreuter, Vorurteile statt Vorwissen. Das Parlament als Unterrichtsgegenstand, in: Hartmut Klatt (Hrsg.), Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum dreißigjährigen Bestehen des Deutschen Bundestages, Bonn 1980, S. 161 ff.

⁴⁹⁾ Aus Briefen an das Bundestagspräsidium: Das „seit Jahren zu beobachtende Desinteresse der Abgeordneten“ empöre „Staatsbürger, Wähler und Steuerzahler tiefst“, den meisten Volksvertretern seien von daher ernsthafte politische Probleme anscheinend „ziemlich egal“, während „das sogenannte Hohe Haus“ sicher „voll besetzt“ sei, „wenn in der Selbstbedienungsdebatte die Erhöhung der Diäten beschlossen wird“. Und wozu ein teurer Neubau? „Für 25 bis 40 Sitzungsteilnehmer täte es auch ein Nebenzimmer in einem Bonner Restaurant“. „Für was bezahlt man den Abgeordneten ihre überzahlten Diäten, wenn sie es nicht einmal für nötig finden, ihrer Pflicht nachzukommen. Haben Sie denn keine Möglichkeit, für Ordnung zu sorgen?“ Angesichts des Desinteresses entstehe die Frage, „ob man sich bei Bundestagswahlen überhaupt zur Wahlurne begeben sollte. Ich habe kein Verständnis für die mangelnde Sensibilität und die schlechte Arbeitsauffassung unseres Parlaments.“ „Was denken sich diese Leute, denen wir durch unsere Wahl unser Vertrauen ausdrücken . . .“ Fast alle Beschwerdebriefe beziehen sich auf die Berichterstattung der Medien. Eine Auseinandersetzung mit deren Klichschee erfolgt in: Eberhard Schütt-Wetschky, Bundestagskritik ohne Perspektive: Zur Medienkritik am leeren Plenum, in: Politische Studien, 35 (1984), S. 677–678. Dazu aus der Sicht des Bundestagsabgeordneten Norbert Lammer, Viel Kritik und wenig Krise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 17–24, bes. S. 22. Allgemein akzeptiert ist, daß Arbeitsstil und Sitzungsrhythmus des Bundestages nicht medienfreundlich sind. Ebenso ist richtig, daß die eher exemplarisch vorgeführten Reaktionen gewiß auch auf die kaum ausgeprägte Fähigkeit des Bundestages zurückzuführen sind, Grundzüge des Parlamentarismus zu vermitteln. Was tut er eigentlich selbst gegen Klichschee, Vorurteile und Fehlinterpretationen?

und Werten gehören. Von daher besteht ständig die Gefahr, den modernen Parlamentarismus, der diese überholten Orientierungen tatsächlich — und auch von Verfassungen wegen — hinter sich gelassen hat, an antiquierten und fiktiven Maßstäben zu messen.

Das Grundgesetz vollzog den Bruch mit den machtlosen Phasen des Parlamentarismus, die viele für seine goldenen halten.

Ist in die politische Kultur tatsächlich die Einsicht eingegangen, daß sich die Aufgaben des Bundestages nicht nur in Gesetzgebung und Kontrolle der Regierung erschöpfen, sondern daß ihm durch die konsequente Entscheidung des Parlamentarischen Rates die Funktion politischer Führung zugefallen ist — konzeptionell wie personell⁵⁰⁾? Der Bundestag muß nicht nur debattieren. Er — genauer: seine Mehrheit — muß die Regierung bilden und stabil halten, akzeptable Regierungskonzepte erarbeiten und Legitimität sichern. Er muß dies angesichts sprunghaft gewachsener Staatsaufgaben tun, denn auch der Staat ist nicht mehr der des 19. Jahrhunderts, der sich von Eingriffen in die Gesellschaft weitgehend zurückzog. Anders der heutige Sozialstaat. Soll unter diesen gewandelten und komplexen Bedingungen kompetent politisch gestaltet werden, dann verlangt politische Führung im modernen Staat parlamentarische Arbeitstechniken jenseits der traditionellen Orientierungen, nämlich Spezialisierung, Arbeitsteilung und moderne Hilfsmittel.

Politische Führung durch das Parlament heißt auch, daß der Bundestag der Macht im Staat nicht mehr gegenübersteht, sondern in sie eingerückt ist. Die Mehrheit regiert, und die Opposition bildet den öffentlich kontrollierenden Widerpart. Das Grundgesetz verlangt das so. Also muß man über „Gewaltenteilung“ — in Wahrheit über Hemmung und Kontrolle von Macht — phantasievoller nachdenken als üblich⁵¹⁾.

⁵⁰⁾ Vgl. Ernst Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre, (1958) 16, S. 9–73; Friedrich Schäfer, Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, Opladen 1975², S. 14; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1967, S. 212; Heinrich Oberreuter, Kann der Parlamentarismus überleben?, Zürich 1987², S. 44 ff.; Wilhelm Mössle, Regierungsfunktionen des Parlaments, Minden 1986.

⁵¹⁾ Unsicherheiten bestehen hier partiell auch bei Abgeordneten selbst. Vgl. Hans Maier/Heinz Rausch/Emil Hübnert/Heinrich Oberreuter, Parlament und Parlamentsreform, München 1979², S. 26 ff. Inzwischen wird sogar mehrfach unter Berufung auf die Gewaltenteilung der widersinnige Vorschlag erhoben, Minister sollten ihr Mandat niederlegen („Brunner: Minister sollten Mandat aufgeben“, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. Dezember 1988; „Die Liberalen fordern Trennung von Regierungsamt und Landtagsmandat“, in: Offenburger Tagblatt vom 23. April 1987). Das Ergebnis wäre Abkoppelung der Minister von ihrer parlamentarischen Basis und damit ein Machtverlust des Parlaments.

Die Frage, die sich am Ende aufdrängt, lautet: Kann man tatsächlich von einer Verankerung des Bundestages, des modernen Parlamentarismus, in der politischen Kultur der Deutschen ausgehen, wenn sich tagtäglich Zweifel aufdrängen, ob dessen umfassende Aufgabenstellung und die grundlegende Struktur des politischen Systems, in dem er wirkt, angemessen verstanden werden? Wir haben gewiß mindestens ebenso viele diffuse Parlamentarismusvorstellungen, wie wir „diffuse“ Legitimität besitzen. Die Vorstellungswelt der Bürger ist weitgehend von der Tradition bestimmt. Das Grundgesetz hat diese Traditionen mit seinen spezifischen Aufgabenzuweisungen an den Bundestag und mit seiner Systemkonstruktion ebenso hinter sich gelassen, wie die meisten Abgeordneten in der parlamentarischen Praxis „klassischen“ Wegweisern

nicht gefolgt sind. Folglich gibt es Friktionen zwischen parlamentarischer Praxis und politischer Kultur: Parlamentarier handeln unter Rahmenbedingungen, die dort nicht zweifelsfrei verankert sind. Diese Zweifel erstrecken sich weniger auf „den“ Parlamentarismus als auf seine konkrete Ausprägung im parlamentarischen Regierungssystem.

Vielleicht ist die These mehr als ein Wortspiel, daß es hinsichtlich der Einstellungen zum Parlament hierzulande zwei politische Kulturen gibt: eine starke, sich auch wirkmächtig artikulierende, die vom traditionellen Erbe beherrscht ist, und eine aufgeklärte, für die moderne Entwicklung offene, die freilich schwächer zu sein scheint und im wesentlichen unter Praktikern und Experten im Verborgenen blüht.

Rita Süsmuth: Der Deutsche Bundestag. Bewährung und Herausforderung nach vierzig Jahren

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37-38/89, S. 3-6

Seit seiner konstituierenden Sitzung am 7. September 1949 hat der Deutsche Bundestag die zentrale Rolle eingenommen und mit Leben erfüllt, die ihm durch das Grundgesetz zugedacht war. Seine starke Stellung erklärt sich wesentlich aus den Lehren, die der Parlamentarische Rat aus den Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung gezogen hatte.

Auch in Zukunft wird der Bundestag vor bedeutenden Herausforderungen stehen. Er muß sich ihnen ebenso stellen wie mancher aktuellen Kritik an seinem Erscheinungsbild, an Verfahren und Ergebnissen seiner Gesetzgebung oder seinen öffentlichen Debatten. Es wird darauf ankommen, daß der Deutsche Bundestag, seine Mitglieder und die in ihm vertretenen Parteien das Verantwortungsbewußtsein, die Sachlichkeit und dasjenige Maß an Gemeinsamkeit bewahren, die von den Bürgerinnen und Bürgern mit Recht erwartet werden.

Annemarie Renger: Vierzig Jahre Deutscher Bundestag. Erfahrungen und Maßstäbe

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37-38/89, S. 7-12

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit dem Grundgesetz und der parlamentarischen Institution des Deutschen Bundestages eine solide demokratische Basis gegeben, die den Anforderungen an einen modernen Staat gerecht wird. Nach vierzig Jahren bundesdeutschem Parlamentarismus ergeben sich neue Fragestellungen aufgrund der inzwischen gemachten Erfahrungen und aufgrund neuer Probleme, mit denen sich die Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland konfrontiert sieht. Diskutiert wird z. B. die Rolle des Parlaments gegenüber der starken Stellung der Regierung, Demokratische Institutionen und das Vorhandensein einer demokratischen Kultur sind noch nicht identisch mit der Lösung der anstehenden gesellschaftlichen Probleme. Wer jedoch diese Voraussetzungen für ihre Lösung leugnet, verliert sich im bloß Ökonomischen, bloß Ökologischen, bloß Privaten. Der Bundestag wird die Herausforderungen der kommenden Jahre und Jahrzehnte bewältigen können; mehr plebiszitäre Elemente in unserer Verfassung zu verlangen, wäre ein falscher Schluß.

Hildegard Hamm-Brücher: Ist unser parlamentarisches System in guter Verfassung?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37-38/89, S. 13-20

Die nunmehr vierzigjährige Arbeit des Deutschen Bundestages zeigt, daß Artikel 38 GG — der die Rechte des Abgeordneten beinhaltet — in der parlamentarischen Wirklichkeit dem Artikel 21 GG — der die Stellung der Parteien und Fraktionen regelt — unterlegen ist, trotz aller Vorkehrungen der Verfassungsväter, die dies aufgrund der Erfahrungen der Weimarer Zeit verhindern wollten. Die Folgen sind bekannt: Ansehensverlust des Parlaments und seiner Arbeit, Politikverdrossenheit der Bürger, die sich von „ihren“ Volksvertretern nicht mehr vertreten fühlen.

1984 hat eine Gruppe von Abgeordneten des Deutschen Bundestages den Artikel 38 GG wiederentdeckt und sich in der *Interfraktionellen Initiative Parlamentsreform* zusammengeschlossen, um die Rechte des einzelnen Abgeordneten zu stärken und seine/ihre Mitwirkungsmöglichkeiten zu verbessern. Wenn aber die Rolle des Bundestages als Ort der Kontrolle, der Initiative und der Mitverantwortung gesichert und die Lücke zwischen Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit geschlossen werden soll, darf der Abgeordnete nicht zum weisungsgebundenen Fraktionsfunktionär absinken.

Nevil Johnson: Zum Selbstverständnis des Deutschen Bundestages

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37-38/89, S. 21-27

Der Deutsche Bundestag hat seine legislativen Aufgaben ebenso erfolgreich ausgefüllt wie die schwierige Doppelrolle des Parlaments, zugleich Kontrollorgan und Rückhalt für die Regierung zu sein. Er hat das Verständnis für die Spielregeln der parlamentarischen Demokratie in Deutschland vertieft und ist das Reservoir, aus dem sich die Führungskräfte der Regierung rekrutieren. Wenn aber „das Wesentliche des Parlaments“ die „öffentliche Debatte“ ist (Carl Schmitt), so weist der Bundestag gewisse Defizite auf: Diskussion und Öffentlichkeit kommen in seinem Arbeitsanfall oft zu kurz, die Abgeordneten sind an die Linie ihrer Parteien und Fraktionen gebunden, und die laufenden Geschäfte werden sorgfältig geplant. Der Bundestag arbeitet sehr effektiv, aber es mangelt ihm an politischer Ausstrahlungskraft in der Öffentlichkeit.

Heinrich Oberreuter: Zwischen traditionellem und aufgeklärtem Parlamentsverständnis. Der Bundestag in einer gespaltenen politischen Kultur

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37-38/89, S. 28-39

Im Parlamentarischen Rat blieben wesentliche Fragen des parlamentarischen Regierungssystems ungeklärt. Auch eine öffentliche Diskussion darüber fand kaum statt. Gleichwohl gilt die parlamentarische Demokratie heute in der Bundesrepublik als fest verankert. Was die Bürger indessen tatsächlich über ihr Parlament denken, wissen wir nicht verlässlich. Ihre Kenntnisse über das Parlament sind offenbar unzulänglich, und Umfragen zeigen, daß aufgrund von Affären und einer Vielzahl strittiger politischer Fragen das Vertrauen zum Bundestag und zu seinen Abgeordneten nachgelassen hat.

Zwischen dem Selbstverständnis der Abgeordneten und ihrer Einschätzung durch die Bürger klafft eine große Lücke. Zudem wirken sich die Folgen des Wertewandels in den sechziger und siebziger Jahren aus. Die politische Kultur ist gespalten. Diese Befunde rechtfertigen es keineswegs, generell antiparlamentarische Affekte zu diagnostizieren oder den bundesdeutschen Parlamentarismus vor fundamentalen Herausforderungen zu sehen. Sie relativieren aber den Optimismus einer hohen generellen Systemzufriedenheit und signalisieren zudem, daß es weiten Teilen der Öffentlichkeit an Kenntnissen über den Bundestag und an einem tieferen Verständnis des Parlamentarismus immer noch mangelt.