

Richard von Weizsäcker

**Das parlamentarische System
auf dem Prüfstand**

STIFTUNG
BUNDESPRÄSIDENT-
THEODOR-HEUSS-
HAUS

STIFTUNG
BUNDESPRÄSIDENT-
THEODOR-HEUSS-
HAUS

THEODOR-HEUSS-GEDÄCHTNIS-VORLESUNG 1998

Richard von Weizsäcker

Das parlamentarische System
auf dem Prüfstand

THEODOR-HEUSS-GEDÄCHTNIS-VORLESUNG

Aus Anlaß des Todestages von Theodor Heuss, der am 12. Dezember 1963 verstarb, veranstalten die Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus und die Universität Stuttgart alljährlich eine Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung. Zum Andenken an den ersten Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland referiert eine herausragende Persönlichkeit der Wissenschaft oder des öffentlichen Lebens über ein Thema der Zeitgeschichte. Die Vorlesung steht in der Tradition der öffentlichkeitswirksamen Rede, mit der Theodor Heuss ein spezifisches und für die Nachfolger in seinem Amt verpflichtendes Zeichen setzte. Sie ehrt zugleich den Hochschuldozenten Heuss, der von 1920-1933 als Dozent an der „Deutschen Hochschule für Politik“ und 1948 als Honorarprofessor für politische Wissenschaften und Geschichte an der Technischen Hochschule Stuttgart lehrte.

Richard von Weizsäcker

am 15. April 1920 in Stuttgart geboren, studierte nach Kriegsende Rechtswissenschaft und Geschichte an der Universität Göttingen. Rasch übernahm er in den fünfziger Jahren leitende Funktionen im Bankwesen und in verschiedenen Industrieunternehmen. Neben seinem Beruf hat sich Dr. Richard von Weizsäcker früh mit kirchlichen und politischen Fragen befaßt und in führenden Ämtern der Evangelische Kirche in Deutschland mitgewirkt. Von 1979 bis 1981 war er Vizepräsident des Deutschen Bundestages, bis er 1981 zum Regierenden Bürgermeister von Berlin gewählt wurde. Als Nachfolger von Karl Carstens wurde er im Mai 1984 sechster deutscher Bundespräsident. Zahlreiche Veröffentlichungen seiner Reden und Aufsätze: *Die menschliche Brücke zwischen Juden und Deutschen trägt wieder* (1982); *Die deutsche Geschichte geht weiter* (1983); *Von Deutschland aus* (1985, 1987); *Die politische Kraft der Kultur* (1987); *Brücken zur Verständigung* (1990); *Von Deutschland nach Europa* (1991); *Richard von Weizsäcker in der Diskussion: Die verdrossene Gesellschaft* (1993); Memoiren: *Vier Zeiten. Erinnerungen* (1997).

Richard von Weizsäcker setzte als zweiter Referent mit dem vorliegenden Beitrag die Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung fort. Knapp fünfzig Jahre nach der Verabschiedung des Grundgesetzes geht der Alt-Bundespräsident der Fragestellung nach, inwieweit seit 1949 neue Herausforderungen und Einflüsse auf die verfassungspolitische Realität eingewirkt haben. In Auseinandersetzung mit der These, die Bundesrepublik befinde sich auf dem Rückzug vom Bundesstaat zum Staatenbund, richtet er sein Augenmerk auf das parlamentarische System, dem Kernstück der demokratischen Verfassung. Nach einer kritischen Analyse der gegenwärtigen Rolle der Parteien im politischen Prozeß appelliert der Referent an Parteien und Exekutiven, sich engagiert an den geistig-politischen Führungsaufgaben der Zeit zu beteiligen und einen "offenen parlamentarischen Diskurs" zu führen.

Das parlamentarische System auf dem Prüfstand

I

Für Ihre Einladung danke ich Ihnen aufrichtig. Mit ihrer Annahme aber habe ich vergessen, daß man nicht vorsichtig genug sein kann. Am 27. Mai 1994 trat das Gesetz zur Errichtung der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus in Kraft. Daran habe ich fünf Wochen vor dem Ende meiner Amtszeit durch Unterschrift und Gesetzesverkündung mitgewirkt. Ich habe es mit großer Freude getan. Der Zweck der Stiftung ist es, das Andenken an das Wirken des ersten Bundespräsidenten zu wahren und einen Beitrag zum Verständnis der jüngeren Geschichte zu leisten. Nach den Worten des Vorsitzenden ihres Kuratoriums gilt die Stiftungsarbeit damit sehr wohl der Zukunft, aber nicht durch Teilnahme an politischen, gar parteipolitischen Diskussionen.

Jetzt bin ich eingeladen, über das parlamentarische System auf dem Prüfstand zu sprechen. Dies bereitet mir einige Schwierigkeit. Denn es ist nun doch ein Thema aus der Mitte politischer Diskussionen. Hinzu kommt, daß es etwas gravitatisch, technisch und positivistisch klingt, und das sind Charakteristika, die in einem gewissen Kontrast zum vernünftigen, humanen Wesen des verehrten ersten Bundespräsidenten stehen. Ihm kann ich es nicht gleich-tun.

Weder habe ich, wie Heuss, am Entwurf unseres Grundgesetzes mitgewirkt, noch bin ich, wie mein Nachfolger im Amt, ein Experte des Verfassungsrechts. Einem Verein zur technischen Überwachung des Grundgesetzes gehöre ich nicht an. Und schließlich halte ich nicht sehr viel von einem konstitutionellen Positivismus. Wichtiger als die meisten Vorschläge für Veränderungen unseres Verfassungstextes ist die Frage, in welcher Verfassung wir selbst heute sind. Nicht ob sie uns, sondern ob wir ihr genügen, steht für mich zur Debatte. Erlauben Sie mir, Ihnen hierzu einige subjektiv ausgewählte Gedanken vorzutragen.

II

In den bisherigen knapp 50 Lebensjahren unseres Grundgesetzes sind gewaltige Entwicklungen eingetreten, die sich auf seinen Geltungsbereich auswirken. Wir alle kennen die Stichworte: Friedlicher Ausklang des Kalten Krieges; staatliche Wiedervereinigung Deutschlands; fortschreitende Integration Europas; weltweit offene Grenzen für Technik und Information, für Waren, Dienstleistungen und Kapital, für ökologische Gefahren und ökonomische Chancen; globaler Aktionsradius der Wirtschaft bei verminderter Reichweite staatlicher Politik. Im eigenen Land geht es daher zur Zeit vor allem um das Spannungsverhältnis zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und dem sozialen Zusammenhalt in der eigenen Gesellschaft unter dem Einfluß strukturell bedingter, massiver Arbeitslosigkeit.

Meine heutige Aufgabe besteht nun aber nicht in einer inhaltlichen Stellungnahme zu diesen Herausforderungen. Mir geht es viel mehr um eine kritische Würdigung der Einflüsse jener Entwicklungen auf die Praxis unseres Verfassungslebens. Ein besonderer Blick soll auf das Kernstück unserer demokratischen Ordnung geworfen werden, nämlich auf das parlamentarische System. Dabei will ich mich auf vier Bereiche konzentrieren

- Veränderungen des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern in unserem föderal aufgebauten Bundesstaat,
- Spannung zwischen Politik und Wirtschaft,
- Parteienherrschaft im parlamentarischen System,
- der Bundestag als Forum der Nation.

III

Die alte Bundesrepublik entstand nach föderalen Prinzipien als Bundesstaat. Es waren die Länder, die dabei die entscheidende Rolle spielten. Sie sind die Gründer unseres Staates. Darauf berufen sie sich mit Recht und auch mit einem gewissen Stolz. Zwischen dem Willen der Siegermächte, daß im besiegten Deutschland kein erneut zentralistisch organisierter Staat entstehen dürfe, und dem historisch wohl begründeten Willen der eigenen Bevölkerung gab es insoweit keinen Widerspruch. An der föderalen Grundstruktur unserer Verfassung hat auch die Wiedervereinigung im Jahr 1990 nichts geändert.

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist durch das Grundgesetz in einer Weise geregelt, die die Zuständigkeiten nicht immer ganz klar trennt. Die Länder wirken an der Gesetzgebung des Bundes durch den Bundesrat mit. Dieser hat eine stärkere Stellung, als der Parlamentarische Rat es sich vorgestellt hatte, zum Beispiel, weil anstelle einer ursprünglich erwarteten Quote von 10 Prozent zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze es mittlerweile über 60 Prozent geworden sind.

Andererseits kamen aber schon frühzeitig Elemente einer bundespolitischen Unitarisierung zur Geltung. Das war unvermeidlich. Eine Tendenz zur Angleichung von Rechtszustand und Lebensverhältnis nahm natürlicherweise zu. Über das Bedürfnis nach einer gesamtstaatlichen Regelung entscheidet gemäß Bundesverfassungsgericht nun primär der Bund. Es gibt wichtige Themen, bei deren Behandlung er die Länder zu wenig beteiligt, zum Beispiel beim Bündnis für Arbeit. Der Bund hat bisher seine Möglichkeiten im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nachhaltig genutzt. Hinzu kamen finanzielle Lastenverschiebungen bei gewachsener Abhängigkeit der Länder von den Steuermitteln des Bundes. Im Blick auf diese Entwicklung lautet das erste Fazit für unser parlamentarisches System: Das gesetzgeberische Gewicht der Landtage hat sich deutlich vermindert.

Wohlgemerkt, es sind die Landesparlamente, aber deshalb noch nicht die Länder selbst, die unter verminderter Reichweite leiden, vor allem nicht die Landesregierungen und erst recht nicht die Ministerpräsidenten. Diese bringen ihren Einfluß in wachsendem Maße bundespolitisch zur Geltung, und zwar nicht nur im Bundesrat, sondern auch im Bundestag. Dort vertreten sie bald regionale Besonderheiten, bald bundesweite Parteiinteressen, obwohl sie in ihrer Eigenschaft als Länderchefs dort gar kein Rederecht haben, sondern nur als Mitglieder jenes Bundesrates, durch den sie befugt und gehalten sind, an Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitzuwirken und dabei auch zur Wahrung der staatlichen Einheit beizutragen.

Natürlich sind die Länder nicht alle gleich stark. Und wer da hat, dem wird gegeben, oder er bedient sich. Dem Vertrag zur staatlichen Einheit Deutschlands haben die Länder zugestimmt, aber nur gegen eine Erhöhung der Stimmenzahl für Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen von fünf auf sechs, und später für Hessen von vier auf fünf

Bundesratsstimmen. Damit haben die „big five“ die von ihnen angestrebte Sperrminorität errungen.

Konkreter und noch weit folgenreicher ist der Kompetenzzuwachs der Länder bei der verfassungsrechtlichen Regelung, wer welchen Einfluß auf die europäische Integrationspolitik besitzt. Mit dem neuen Europa-Artikel 23 unseres Grundgesetzes konnten die Länder durchsetzen, daß sie bei der Übertragung weiterer deutscher Befugnisse auf die Europäische Union und bei der deutschen Zustimmung zu neuem sekundären Gemeinschaftsrecht beteiligt werden müssen. Wir können politisch und wirtschaftlich noch so sehr davon überzeugt sein, daß Europa die einzige Chance für deutsche Interessen im Zeichen der Globalisierung darstellt – es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die gesamtstaatliche Verantwortung und die politische Kraft des Bundes hier nachhaltig geschwächt wurde. Im Machtgefüge unserer staatlichen Organe ist statt dessen eine spektakuläre Verschiebung zugunsten der Ministerpräsidenten eingetreten, von denen überdies in unserem Grundgesetz mit keinem Wort die Rede ist. In wichtigen Bereichen haben wir heute eine Art Exekutiv-Föderalismus. Das ist das zweite Fazit.

Schon hat der bayerische Ministerpräsident angekündigt, Struktur und Zuständigkeit der Europäischen Union müßten verändert werden, weil die europäische Politik die Akzeptanz der repräsentativen Demokratie in Deutschland gefährde. Er spricht explizit von der nach seiner Überzeugung notwendigen Rückübertragung von Brüsseler Zuständigkeiten auf Bund und – wen sollte dies überraschen? – auf die Länder. Denkt er dabei denn auch an die Länderparlamente? Oder eben doch wieder primär an die Länderexekutive?

Was ist nun wahr? Wurde durch eine innenpolitische Unitarisierung und durch den europäischen Fortschritt die Staatlichkeit der Länder ernsthaft bedroht? Oder haben die Länder, sprich einige Ministerpräsidenten, die Gunst der Stunden zu nutzen gewußt und die deutsche und europäische Vereinigung als willkommenen Hebel angewandt, um unseren bundesstaatlichen Föderalismus ganz generell zu ihren Gunsten zu verändern? Schon hört man bei uns unruhige Stimmen, wir seien in der Gefahr, einen Rückweg vom Bundesstaat zum Staatenbund einzuschlagen. Solche Sorgen stützen sich zum Teil auch auf die Initiativen starker Länder zugunsten eines neuen Länderwettbewerbs. Die beiden süddeutschen Länder und demnächst auch Hessen klagen vor

dem Bundesverfassungsgericht gegen den Länderfinanzausgleich. Sie erklären ihn für konfiskatorisch. Leistung in ihrem Bereich soll sich lohnen und nicht zugunsten schwächerer Regionen abgeschöpft werden. Unzureichende Anstrengungen in anderen Ländern sollen nicht prämiert werden.

Mehrere Bundesländer betonen ihre stark gewachsene regionale Verbundenheit mit Nachbarn jenseits der deutschen Grenzen. Der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen weist darauf hin, sein Bundesland sei mit den Niederlanden enger verflochten als mit Sachsen, was wirtschaftlich gesprochen selbstverständlich zutrifft. Anderwärts heißt es, die Länder müßten ihre Ausgaben aus eigenen Steuerquellen finanzieren können. „Föderalismus bewährt sich nur, wenn sich im Wettbewerb die bessere Lösung durchsetzt“ (Schäuble). Neben dem Exekutiv-Föderalismus sollen wir nun also den Weg des Konkurrenz-Föderalismus gehen.

Dies alles verschärft begrifflicherweise die Debatte. Da und dort führt sie bereits zur Prognose, wir würden uns den Verhältnissen einer Vor-Bismarck-Zeit wieder annähern. Dies halte ich freilich für stark übertrieben.

Zunächst ist ein wahrer Wettbewerb nur unter halbwegs konkurrenzfähigen Teilnehmern denkbar. Davon kann im derzeitigen Kreis der Bundesländer nicht die Rede sein. Daß zumal die wirtschaftlich Schwächeren unter ihnen ganz andere Vorstellungen verfolgen als die Stärkeren, liegt auf der Hand. Im Zusammenhang damit melden sich immer wieder Initiativen zu Wort, deren Ziel eine Länderneugliederung ist, und zwar gerade im Hinblick auf bessere Wettbewerbspositionen in einem sich ausbreitenden Konkurrenz-Föderalismus. Die Chancen dafür sind freilich gering. Denn die plebiszitären Hürden sind außerordentlich hoch, die die Verfassung für eine Veränderung des derzeitigen Zuschnitts unserer Bundesländer aufgestellt hat.

Für noch wichtiger aber halte ich die generelle politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung unserer Zeit. Die Wirtschaft stellt sich den Herausforderungen der Globalisierung; sie kann und will es nicht anders. Über Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft entscheidet, je länger, desto mehr, die weltweite Kraft der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, dagegen nicht eine Konkurrenz zwischen Konstanz und Flensburg. Die Verantwortung für den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft liegt in der Hand des

Bundes, eine schwere Last, die ihm keine kleinere Einheit abnehmen kann oder will. Mindestens auf diesem dornenvollen Gebiet besinnen sich die Länder ihrer bundespolitischen Pflicht zur Solidarität.

Gewiß entwickelt das Lebensgefühl der Menschen auch ganz andere Tendenzen. Je größer die Räume werden, in denen wir uns aus technischen, ökonomischen und ökologischen Gründen bewegen müssen, und je stärker unvermeidlicherweise Einfluß und Kompetenzen der europäischen Instanzen werden, desto natürlicher ist es, daß sich die Menschen ihrer vertrauten heimatlichen Wurzeln vergewissern wollen. Mit vollkommenem Recht treten dafür bei uns die Bundesländer hervor. Man muß und will wissen, wo man wirklich zu Hause ist. Mit dem Heranwachsen Europas verstärkt sich diese Empfindung. Dennoch: Gerade im konkreten Lebensinteresse der heimatliebenden Bürger dürfen und können ihre Regierungen nicht den Versuch unternehmen, sich den unaufhaltsamen größeren Zusammenhängen zu entziehen. Es beginnt schon dort, wo die Gemütlichkeit bekanntlich aufhört – beim Geld. In drei Wochen wird der Euro eingeführt, ein günstiger Start darf für ihn erwartet werden. Bald wird sich indes zeigen, daß es zur Suche nach einer stärkeren Annäherung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Euro-Länder kommt. Es wird unvermeidlich sein, wenn auch heute noch niemand die Ergebnisse kennt, daß über eine Harmonisierung in der Fiskalpolitik im Bereich der Euro-Länder mindestens ernsthaft gesprochen werden wird. Es ist schwer vorstellbar, über eine vergleichende Annäherung der Steuern in Europa zu diskutieren, gleichzeitig aber auch eine erheblich größere Finanzautonomie der Länder durchzusetzen und den korrigierenden Länderfinanzausgleich drastisch zu reduzieren. Vielleicht könnte der Freistaat Bayern für sich allein Fußballweltmeister werden. Dennoch halte ich die Befürchtung für unbegründet, daß wir in Deutschland auf dem Rückweg zu einem bloßen Staatenbund wären.

IV

Ehe ich über den vielleicht stärksten, sich unitaristisch auswirkenden Einfluß in der Bundesrepublik sprechen will, nämlich über unseren Parteienstaat, sollen zuvor noch die Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft, die ich schon mehrfach erwähnt habe, kurz vertieft werden.

Ohne Zweifel hat sich das Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft drastisch

verändert. Der Markt, das sind heute Europa und der Globus. Dort läuft er den nationalstaatlichen Regelungen davon. In diesen größeren Räumen unterliegt er bisher nur spärlichen, Europa betreffenden normativen Regelungen. Wirtschaft und rechtliche Rahmenbindungen scheinen sich zu entkoppeln. Was bedeutet noch der Begriff der Volkswirtschaft, wenn die Wirtschaft auswandert, aber das Volk zurück bleibt? Betroffen von dieser Entwicklung ist zu allererst der demokratische Staat. Denn seine Pflichten hören ja nicht auf. In ihm wird unsere Freiheit gesichert, nicht in der weiten Welt. Zugleich muß er für Gerechtigkeit sorgen. Ohne diese wäre die Gesellschaft eine Räuberbande (Augustin). Nur der Staat kann den Menschen schützen. Das ist der politische Kern der staatlich-demokratischen Aufgabe.

Nun befindet sich zugleich aber die Politik in einem Abhängigkeitsverhältnis von der Wirtschaft. Um ihren sozialen Verpflichtungen nachkommen zu können, setzt die Politik auf Wachstum. Ihr derzeit wichtigstes Ziel ist es, die Arbeitslosigkeit zu überwinden. Beides, Wachstum und Arbeit, muß die Wirtschaft liefern. Deshalb meldet diese sich auch ungeniert genug zu Wort. Man konnte vor und nach der letzten Wahl gelegentlich beinahe den Eindruck gewinnen, als habe eine Regierung für ihr Programm zunächst um die Zustimmung der Wirtschaft nachzusuchen.

Solche tatsächlichen oder vermeintlichen Abhängigkeiten sind von Übel. Sie unterminieren das Vertrauen in den Staat und sein parlamentarisches System. Die Lage wird auch durch die Einführung der gemeinsamen europäischen Währung nicht leichter, weil diese von den Exekutiven geschaffen wurde, ohne daß es dabei zu nennenswerten Aktionen des Bundestages gekommen wäre. Noch bleibt das parlamentarische System nirgends so sehr an die Wand gedrückt wie in den europäischen Angelegenheiten. Ich wende mich damit durchaus nicht gegen den Euro. Europa ist ein zentrales und notwendiges Ziel unserer Zeit. Auf dem Weg zu einer echten verfaßten demokratischen Struktur werden wir aber noch länger unverzagt marschieren müssen, und zwar weiterhin unter der Führung der Exekutive.

Politik und Wirtschaft müssen zueinander finden. Sie stimmen darin überein, daß die Marktwirtschaft das allein für uns maßgebliche ökonomische System ist. Damit es funktioniert, muß anstelle von einseitigen Abhängigkeiten die Einsicht treten, daß man aufeinander angewiesen ist.

Niemand wußte dies besser als Adam Smith, der Stammvater unserer Marktwirtschaft. Der Markt dient der Wohlfahrt der Menschen. Eine Politik, die den Wettbewerb aushebeln und das Gewinnstreben auf den Märkten verdächtigen wollte, würde damit schließlich nur Leistungsfähigkeit und Versorgung der Bürger untergraben. Ein Markt funktioniert aber nur in einem Rahmen, in dem für die notwendigen Lebensgrundlagen gesorgt wird, die der Mensch braucht, die aber für den Markt keinen gewinnträchtigen Anreiz bieten. Dazu gehören Gesundheit, Erziehung, Sicherheit nach innen und außen, und nicht zuletzt ein erträgliches Maß an sozialer Gerechtigkeit. Das bedeutet eben auch: Eine Wirtschaft, die um der Preise und Gewinne willen gegenüber dem sozialen Gefüge gleichgültig bliebe, würde am Ende auch den eigenen Erfolg gefährden.

Bekanntlich sprechen wir bei uns von sozialer Marktwirtschaft. Sie durchzusetzen ist in den größeren Räumen schwerer geworden, dafür aber um so dringlicher. Es lohnt, sich ihrer geistigen Erneuerer zu besinnen, Walter Eucken oder Wilhelm Röpke, dessen bekanntestes Buch sinnigerweise den Titel „Jenseits von Angebot und Nachfrage“ trug. In unserem parlamentarischen System geht es dabei nicht nur um Gesetze, sondern um Beiträge und Einsichten in jenem ökonomisch-geistigen Sinne, der den Namen Adam Smith ziert. Er war ein völlig nüchterner Realist in Bezug auf menschliche Bedürfnisse, Egoismen und Leistungen. Eben dies hat ihn von der Dringlichkeit eines ethisch fundierten Gemeinwesens überzeugt und aus ihm einen der wichtigsten Moralisten unserer europäischen wirtschaftswissenschaftlichen Kulturgeschichte gemacht.

V

Noch einmal kehre ich zu meiner These zurück, daß ich die Sorge für unbegründet halte, wir seien auf dem Rückweg zu einem Staatenbund. Wir sind es schon deshalb nicht, weil es die stärkste Macht in unserer repräsentativen Demokratie verhindert: die politischen Parteien. Schon wieder haben wir es mit einem Phänomen zu tun, das uns die Verfassung selbst nicht erklären kann. Die Ministerpräsidenten, die im Gegensatz zu ihren Landtagen so stark geworden sind, kommen, wie schon erwähnt, im Grundgesetz gar nicht vor. Da haben es die Parteien etwas besser. Ihnen widmet die Verfassung immerhin einen ganzen Artikel. Freilich ist das, was er besagt, gemessen an unserer

politischen Wirklichkeit, ein geradezu umwerfend klassisches Beispiel für ein konstitutionelles understatement. Die Parteien „wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. So heißt es dort. Wie gut! Aber müßte die Frage heute nicht zunächst umgekehrt lauten: Wie weit wirkt denn das Volk bei der Machtausübung der Parteien mit, anstatt sich von ihnen immer wieder bevormundet zu fühlen? Weit über das hinaus, was sich die Väter und Mütter des Grundgesetzes vorzustellen vermochten, haben die Parteien ihren Einfluß etabliert. Dies hat jemand aus Anlaß des Maastrichter Vertrages unter Berufung auf das Grundgesetz wie folgt karikiert: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, zitierte er, um sofort hinzuzufügen: „Sie kehrt dahin jedoch nie mehr zurück“ (nach K. Adam). Die Parteien sind zum „Blutkreislauf und Nervensystem des Staates“ (Hennis) geworden.

Mit solchen Beobachtungen will ich nicht von neuem in eine ganz prinzipielle Parteienkritik verfallen. Diese hat eine lange, zum Teil ungute Tradition. In der Weimarer Republik war Parteienschelte häufig der simple Ausdruck einer generell antidemokratischen Haltung. Heute sind wir ein solide demokratisch geprägtes Volk. Unsere Zahl ist groß. Unsere politischen Probleme sind kompliziert. Führungsentscheidungen müssen verantwortet werden, das heißt von Personen getragen sein. Das repräsentative System ist ohne Alternative. Es bedarf der Parteien. Ihr Kampf um Mehrheiten für ihre Politik ist notwendig und legitim.

Für mein Thema geht es mir aber um ihren ständig sich ausbreitenden Einfluß auf die Verfassungsorgane und damit vor allem auf das parlamentarische System. Er ist gewaltig. Die Parteien überlagern praktisch unsere fünf Verfassungsorgane, ohne selbst diesen Rang zu besitzen und ohne einer Kontrolle zu unterliegen, wie sie für die konstitutionellen Organe normiert sind. Es geht den Parteien um die Macht. Daher ist für sie der Föderalismus eine nicht unwillkommene Gemengelage zwischen Bund und Ländern in der Form eines zusammengehörigen Ganzen. Trotz mancher regionaler Besonderheiten üben sie eine unitaristische Wirkung aus. Das halte ich prinzipiell für positiv. In dem tieferen Sinne unseres Bedürfnisses, uns unserem Gemeinwesen als zugehörig fühlen zu können, hat Theodor Heuss schon in seiner Schlußrede vor dem Parlamentarischen Rat gesagt: „Die Regierungen und ihre Beamten haben die Tendenzen zu Sonderungen und es liegt die Verantwortung bei den sie tragenden Parteien, die über die Ländergrenzen hinausgehen, diesen Son-

derungskomplex der Länderreregierungen in den Breiten der gemeinen Verantwortung abzufangen und aufzuheben. Hier kommt eine große staatspolitische Aufgabe an die Parteien, die so viel Geduld als Elastizität als auch gesammelte Kraft verlangt“.

Geduld hat sich nun freilich nicht als die prägende Tugend der Parteien erwiesen. Und ihre gesammelte Kraft widmen sie dem Ziel, Mehrheiten zu erringen und zu erhalten. Es beginnt bei ihrem Innenleben. Je straffer die Führung, desto aussichtsreicher der Kampf. Wir haben in unserer jüngsten Zeitschicht erlebt, wie unüberbietbar aussichtsreich und langwährend die Machtchancen eines demokratischen Vorsitzenden sind, der sich seine Parteibasis auf das Minutiöseste von unten nach oben durch alle Etagen sorgfältig aufgebaut und abgesichert hat.

Dank unseres Wahlsystems kommen bei uns Regierungen in aller Regel nur durch Koalitionen zustande. Daher gehört zum Wichtigsten für die Machterhaltung eine behutsame Pflege der Koalition. Im Ergebnis bedeutet dies, daß die wesentlichen Entscheidungen im kleinen Kreis der Parteiführungen und vor allem der Koalitionsrunden fallen – letzteres wiederum eine Institution, von der unsere Verfassung noch nichts wußte.

Seit langem tragen diese Entwicklungen zu einer „Entparlamentarisierung des öffentlichen Raumes“ (K. Adam) bei. Kaum noch kann man erkennen, daß gewichtige politische Meinungsbildung und –entscheidung in der Mitte der Träger unseres repräsentativen Systems erfolgt, bei den Abgeordneten. Verfassungsrechtlich sind sie unabhängig und ihrem Gewissen unterworfen. Aber was bleibt davon spürbar? Gewiß muß man als Parlamentarier auf der Hut sein, sich für persönliche Standpunkte nicht allzu rasch auf das eigene private Gewissen zu berufen. Der ungeliebte Fraktionszwang, wiederum ein dem Grundgesetz unbekannter Begriff, gründet auf der schwer bestreitbaren Erfahrung, daß Parteien und Fraktionen nur handlungsfähig sind, wenn sie umstrittene Fragen zwar zunächst intern kontrovers ausdiskutieren, danach aber zu einer gemeinsamen Haltung kommen.

Dennoch geht die Tendenz zu weit. Daß immer weniger von der offenen Debatte und immer mehr vom unseligen Ausdruck des „Parteisoldaten“ die Rede ist, hat dem Ansehen des parlamentarischen Systems spürbaren Abbruch getan. Das parlamentarische Mandat ist zu einer Berufsperspektive

geworden. Man hat bessere Aussichten, wenn man sich einordnet und abschleift. Um ein Mandat zu erringen und danach weiter aufzusteigen, empfehlen sich Stromlinie und Disziplin. Die Fähigkeiten, die ein hohes Amt erfordert, sind anderer Art als die, welche man braucht, um dorthin zu gelangen. Wie oft kommt es vor, daß ein Kandidat über beide verfügt?

Die Anziehungskraft des politischen Mandats auf die besten Köpfe neuer Generationen hat auf beunruhigende Weise nachgelassen. Es ist schwer an der bitteren Erkenntnis vorbeizukommen, daß Einfluß und Niveau unserer Parlamente erheblich gelitten haben.

VI

Damit bin ich schon inmitten der letzten der vier Fragen angekommen: Ist der Bundestag noch, was er sein soll, das Forum der Nation?

Er ist unser zentrales Organ für die Gesetzgebung. Bei dieser Aufgabe hat er sich mit konzentriertem Sachverstand und nimmermüdem Fleiß bedeutende Verdienste erworben. Zweifellos sind die vielen im Bundestag anzutreffenden Beamten, Fachleute und Verbands- (sprich: Interessen-) Vertreter dank ihrer Erfahrung von Wert. Denn praktisch alle legislativen Materien haben es mit einer immer komplexeren Wirklichkeit zu tun.

Aber können wir uns damit zufrieden geben? Schon aus der Antike kennen wir, was auch heute gilt: Die Demokratie lebt von der Achtung vor dem Recht und seiner Institutionen, vom Gemeinsinn der Bürger und von der Qualität ihrer Beauftragten, der politischen Klasse, wie wir heute sagen. Unser demokratisches System beruht auf dem Gedanken der Repräsentation. Ihr Herzstück ist das Parlament. Seine Autorität und Überzeugungskraft entscheidet ganz wesentlich über das Niveau unserer Demokratie.

Es geht um mehr als um Gesetze. Auch wenn unser Staat weltanschaulich neutral ist, so müssen seine Organe doch zur Orientierung der Bürger beitragen. Hier kommt seinem obersten Organ, dem Bundestag, eine geistig-politische Führungsaufgabe zu. Führung, das heißt natürlich nicht, uns vorzuschreiben, was wir denken und tun sollen. Goethe sagte einmal, diejenige Führung sei „die Beste, die uns lehrt, uns selbst zu regieren“. Auch wenn

Goethe kein Vater der Demokratie war, so können wir mit seinem Rat doch etwas anfangen. Auf dem von ihm beschriebenen Weg soll uns das Parlament ein Beispiel geben und vorangehen, in dem es die Grundfragen unserer Zeit in einer Weise debattiert, die die Öffentlichkeit packt und, wenn es gut geht, prägt, die also in uns weiterlebt bei unserem aktiven Anteil am Gemeinwesen, in unserer Bürgergesellschaft. Der zunehmende Einfluß der Parteiführungen, der Scheuklappeneffekt der gnadenlosen Machtkämpfe, der immer stärkere Einfluß der Bürokratie, der Vorrang der Regierungen und des Exekutiv-Föderalismus haben dem Ansehen des Parlaments stark zugesetzt.

Manchmal gab es in der Vergangenheit große Debatten im Bundestag, die einen heilsamen Einfluß auf das Bewußtsein der Öffentlichkeit hatten. Ich denke an die Auseinandersetzungen über den Staatsnotstand oder die Verjährung in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre, an die ebenso kontroversen wie bewegenden Lesungen der Ostverträge am Anfang der siebziger Jahre, aber auch an die engagierte Diskussion über die Hauptstadt nach der Wiedervereinigung, wo es auch nicht nur um legitime Umzugsorgen ging, sondern um Geschichte und um Glaubwürdigkeit der Demokratie.

Es mangelt wahrlich nicht an Fragestellungen in unserer Gegenwart, bei denen wir doch wissen wollen und sollten, wie unsere Repräsentanten dazu stehen. Zu solchen Fragen zähle ich die Spannungen zwischen Freiheit und Gerechtigkeit, politischer Verantwortung und ökonomischer Macht, Europa und der eigenen engeren Heimat. Auf welchen Werten beruht ein politisches Votum? Wie stehen wir in unserem Gewissen zur Vergangenheit? Wie bringen wir eine kulturell-soziale Wende zustande – Kultur als die Mutter der Zukunft, wenn sie sich frei entfalten kann; Kultur als die Pflege unserer Lebensweise, bei der die Menschen erfahren, daß sie ohne Angst verschieden sein können. Jeder von uns könnte weitere Themen hinzufügen.

Ralf Dahrendorf hat bei der Eröffnung dieser Stiftung überzeugend begründet, daß es Theodor Heuss war, der die beiden Welten des Geistes und der politisch-sozialen Realität in sich selbst verbunden und in seinem Wirken immer von neuem verknüpft hat. Eine Vergangenheit – viele Zukünfte – Heuss könne uns helfen, ein solches Bewußtsein unserer selbst zu entwickeln. Wir brauchen es.

Unsere Demokratie ist nicht in Gefahr. Und unser parlamentarisches System ist als Institution unangefochten. Dennoch: Die Parteien und die Exekutiven täten gut daran, schärfer zu erkennen, wie heilsam es für ihre eigene Akzeptanz bei ihrem Souverän, den Wählern, wäre, wenn sie von ihren Parlamentariern mehr erwarten, als nur Regierungsmehrheiten zu verteidigen oder anzugreifen. Es geht um aktive Beteiligung an den geistig-politischen Führungsaufgaben unserer Zeit – Führung im offenen parlamentarischen Diskurs. Daß uns dies in der Zukunft wieder besser gelingt, ist für mich der Prüfstand unseres parlamentarischen Systems.

Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus

Die Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, eine parteiunabhängige Stiftung des öffentlichen Rechts, betreibt zeitgeschichtliche Forschung und politische Bildung. Im Mittelpunkt stehen dabei Leben und Werk des ersten Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland, Theodor Heuss (1884-1963). Theodor Heuss engagierte sich seit Anfang des Jahrhunderts aktiv im politischen Leben – als liberaler Politiker und Parlamentarier, als Journalist und Historiker, als Redner und als Zeichner. In einem Jahrhundert, das geprägt wurde von zwei Weltkriegen, von autoritären und totalitären Regimes und der Konfrontation der Ideologien, steht Heuss für eine rechtsstaatliche und demokratische Tradition in Deutschland. Als erstes Staatsoberhaupt nach der nationalsozialistischen Diktatur fiel Heuss daher die schwierige Aufgabe zu, das demokratische Deutschland nach innen und außen zu festigen und glaubwürdig zu repräsentieren.

An diesen vielfältigen Lebensbezügen von Theodor Heuss orientiert sich die wissenschaftliche und pädagogische Arbeit der Stiftung: das Theodor-Heuss-Kolloquium zu Themen der Zeitgeschichte, Seminare zur politischen Bildung und die politisch-kulturellen Veranstaltungen. In den Stiftungsräumen stehen der interessierten Öffentlichkeit der umfangreiche Nachlaß von Theodor Heuss und eine Bibliothek zur Verfügung, die sowohl Heussens vollständiges publizistisches Oeuvre als auch Literatur zur deutschen und europäischen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts umfaßt. Der Nachlaß bildet die Grundlage für eine geplante „Stuttgarter Ausgabe“ der Reden, Schriften und Briefe des ersten Bundespräsidenten. Ein wichtiges Forum zur Auseinandersetzung mit Leben und Werk von Theodor Heuss in ihren zeitgeschichtlichen Zusammenhängen wird auch die geplante Heuss-Gedenkstätte bieten, die zusammen mit einer Dauerausstellung in seinem früheren Stuttgarter Wohnhaus im Feuerbacher Weg 46 eingerichtet wird.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme
Weizsäcker, Richard von: Das parlamentarische System auf dem Prüfstand /
Richard von Weizsäcker. [Hrsg. von der Stiftung Bundespräsident-
Theodor-Heuss-Haus]. - Stuttgart : Stiftung Bundespräsident-Theodor-
Heuss-Haus, 1999 (Theodor-Heuss-Gedächtnis-Vorlesung ... ; 1998)
(Kleine Reihe / Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus ; 3)
ISBN 3-9805979-5-4
ISSN 1435-1242

Herausgegeben
von der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus,
Im Himmelsberg 16, 70192 Stuttgart
Redaktion: Christiane Ketterle
Foto: Bundesbildstelle Bonn
Gestaltung: Arne Holzwarth, Büro für Gestaltung, Stuttgart
Gesamtherstellung: J. F. Steinkopf, Druck GmbH, Stuttgart

© SBTH, April 1999