

PROTOKOLL

Begrüßung

Körber

Herr Ministerpräsident, meine Herren!

Wie Sie wissen, wird im Bergedorfer Gesprächskreis auf protokollarische Förmlichkeit verzichtet. Heute tue ich es erst, nachdem ich dem Ministerpräsidenten des Großherzogtums Luxemburg meinen besonderen Willkommensgruß entboten habe. Wir sind Ihnen, verehrter Herr Thorn, für die Bereitschaft, unser heutiges Tagungsthema mit einem Referat einzuleiten, besonders dankbar. Prof. Dahrendorf wird der Gesprächsdirigent sein. Wie wir ihn kennen, wird er sich seiner Aufgabe mit Horizont und Energie annehmen.

Der Bergedorfer Gesprächskreis ist zum ersten Male in Bonn und stellt die Frage nach der Zukunft des Parlaments hier im Bundeshaus vor Ort. Der genius loci des Hohen Hauses, der hoffentlich noch immer mit dem Weltgeist in Beziehung steht, möge uns heute inspirieren. Die Geschäftsordnungsdämonen des Bundestages, die die Parlamentsdebatten mit Tricks und Finten verfremden, haben wir nicht eingeladen. Ich hoffe, sie sind mit den Abgeordneten in die Ferien gegangen.

Wir haben uns um eine Formulierung des Themas bemüht, die einen konzentrierten Ablauf des Gesprächs erleichtern soll. Also nicht einfach eine pessimistisch-kritische Zukunftsaussage darüber, daß es abwärts geht; auch keine Kritik des Parlamentarismus, sondern als Denkaufgabe: Wie wird, wie soll die parlamentarische Demokratie der Zukunft aussehen?

Natürlich übersieht niemand die Schwächen unseres gegenwärtigen Parlamentarismus, der sich aus der Bindung an den Nationalstaat nur schwer zu lösen scheint. Er wird von den organisierten Interessengruppen auf der einen und von der Bürokratie des Verwaltungsstaates auf der anderen Seite in seiner Wirksamkeit eingezwängt. Aber wir sollten uns nicht in der Darstellung solcher Schwächen erschöpfen. Im Krisenbewußtsein hängenzubleiben, ist kein Verdienst.

Wir suchen nach Antworten auf die Fragen: Gibt es anderswo eine besser vorbereitete und freiere Teilnahme der Gesellschaft an der Gesetzgebung als im parlamentarischen System? Haben sich anderswo neue Wege der Beratung und der Kontrolle der Bürokratie entwickelt? Wo gibt es mehr Öffentlichkeit in der Diskussion? Wo eine bessere Garantie des Mehrheitsprinzips und zugleich der Rechte der Minderheit? Hat die Feststellung von Winston Churchill: "Die Demokratie ist die schlechteste Regierungsform mit Ausnahme aller anderen" noch ihre Gültigkeit? Alle Fachleute haben zum Parlamentarismus Einwände. Wir müssen sie hören und verarbeiten, aber wir sollten nicht dabei stehenbleiben.

Vielleicht klingt es für die Juristen unter uns ein wenig riskant, wenn ich dem Wortlaut unseres heutigen Themas mein persönliches Motiv für diese Veranstaltung unterlege: Es ist die Frage nach der Wandlungsfähigkeit unseres parlamentarischen Systems. Für mich ist das immer noch eine hoffnungsvolle Frage, aber wir sollten uns um realistische Antworten bemühen, denn mit Illusionen ist niemandem gedient. Wir sollten gerade bei diesem Thema - diesen Hinweis gestatte ich mir als Unternehmer - auch Mut zur Praxis haben, also den Willen, Erfahrungen zu machen, und Skepsis sollte uns dabei nicht lahmen.

Thorn

Wie bei jeder gesellschaftlichen Institution handelt es sich bei der parlamentarischen Demokratie um eine historisch gewachsene Einrichtung, die deshalb je nach dem politisch-sozialen Bezugssystem in sehr unterschiedlichen Ausführungen anzutreffen ist. Eine allgemein verbindliche und universal gültige Antwort auf die im Thema gestellte Frage ist daher kaum wünschenswert und würde uns auch nicht viel weiter führen.

Krise des Parlamentarismus

Ich möchte zunächst eine kleine Akzentverschiebung des Themas vornehmen und fragen, ob der Parlamentarismus überhaupt noch eine Gegenwart hat. Sie kennen die weitverbreitete Ansicht, das parlamentarische System sei spätestens seit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts schwerwiegenden Funktionsstörungen ausgesetzt. Seither könne es seine Rolle immer weniger wahrnehmen.

Liegt die Hauptursache für die Krise des Parlaments nicht in seiner schlechten Anpassung an die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten des 20. Jahrhunderts? So lautete die Fragestellung anlässlich eines Symposiums, das 1965 von den Interparlamentarischen Union in Genf veranstaltet wurde.

Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts hat man nicht aufgehört, den Niedergang des Parlaments und des parlamentarischen Systems zu diagnostizieren. Seh rieb doch Charles Benoist schon 1895: "Überall in Europa rückt der Bankrott des Parlamentarismus immer näher." Die Interparlamentarische Union hat sich nicht erst seit 1965 mit der Krise des Parlaments befaßt. Schon 1925 setzte sie diese Problematik auf ihre Tagesordnung.

Andererseits hat die angeblich dem Siechtode verfallene Institution sich bis heute behaupten können, zwar nicht ohne Federn zu lassen, aber immerhin sie lebt, wenn auch nur in einem Viertel bis einem Fünftel der Staaten, die in der UNO vertreten sind. Es wäre zu leichtfertig, einfach die These zu vertreten, daß der heutige Parlamentarismus nur ein leeres Ritual und eine Art von Schattenboxen darstellt, das dazu dient, die tatsächlichen Machtverhältnisse zu verschleiern, eine Scheinlegitimation zu liefern und somit das offensichtliche Übergewicht der Exekutive erträglich zu machen. Diese These darf trotzdem nicht ganz von der Hand gewiesen werden. An ihr stimmt, daß der Parlamentarismus, der seinen ursprünglichen gesellschaftlichen Bezugsrahmen verloren hat, höchstwahrscheinlich auch einen Funktionswandel durchgemacht hat.

Funktionswandel des parlamentarischen Systems

Mit anderen Worten: Das parlamentarische System des ausgehenden 20. Jahrhunderts ist seinem Wesen nach grundsätzlich verschieden von dem Parlamentarismus der Blütezeit des 19. Jahrhunderts - oder sollte es wenigstens sein. Denn die Bedingungen der Ausübung von Macht und Herrschaft und folglich deren Kontrolle sind nicht mehr die gleichen, wie wir sie in den Gründerjahren vorfanden.

Leider muß man feststellen, daß diese Tatsache von manchen Parlamentariern und vielen Bürgern noch immer nicht recht eingesehen wird. Man hält an längst überholten Vorstellungen fest, die den Funktionsverlust und das Hinschwinden des parlamentarischen Einflusses verstärken. Diese Feststellung ist um so wichtiger, als eine Wiederbelebung und Neubestimmung des Parlaments nur zu erwarten ist, wenn die direkt Betroffenen, das heißt die Parlamentarier und die von ihnen vertretenen Bürger, sich der Ohnmacht bewußt werden und sie zum Problem erheben.

Zum einen lehrt uns die Entwicklungsgeschichte des Parlaments in fast allen Ländern, daß das Parlament sich seine Rechte und Prärogativen in harter Konfrontation mit der Exekutive, die ihm fast nie freiwillig Zugeständnisse machte, erringen mußte. Zum anderen findet sich die Exekutive ohne weiteres mit einer schwachen Kontrolle durch die Legislative ab. Denn das Ausüben von Macht duldet von der Natur der Sache her nur ungern Nebenbuhler.

Sprach nicht schon Montesquieu von der "division des pouvoirs" und nicht, wie oft irrtümlich angenommen wird, von einer "séparation des pouvoirs"? Hinzu kommt, daß die Rationalitäts- und Effizienzansprüche der Regierungen in den modernen Industriestaaten nur schwer mit der langwierigen und oft anachronistischen parlamentarischen Kontrollfunktion zu vereinbaren sind.

Diese ernüchternden Bemerkungen sollen nicht falsch verstanden werden. Die Schlußfolgerung lautet auf keinen Fall, daß der Parlamentarismus ausgespielt hat und nur mehr einen Ehrenplatz auf dem Friedhof der Geschichte verdient. Ich will lediglich betonen, es wird höchste Zeit, daß die

Parlamentarier und sämtliche Anhänger des Parlamentarismus sich den veränderten Gegebenheiten des Ausübens von politischer Macht bewußt werden und sich dementsprechend anpassen. Die entscheidende Frage lautet: Sind sie dazu in der Lage, und kann man der aus dem 19. Jahrhundert überlieferten Form noch eine zeitgemäße Wesensbestimmung geben sowie einen Inhalt finden, der den Ansprüchen gerecht wird?

Über die Diagnose dürfte Einvernehmen herrschen: Das Parlament befindet sich in der Krise. Falls es sich nicht anpaßt, dürfte die vom damaligen französischen Minister für die Beziehungen zum Parlament, Jacques Chirac, aufgeworfene Frage: "Gehört das Parlament nicht der Vergangenheit an?" der Relevanz nicht entbehren. In einer ersten Phase sollte es darum gehen, die hauptsächlichen Ursachen dieser Krise herauszufinden, die ja nicht unwesentlich die Möglichkeiten einer Wiederbelebung bestimmen.

Wie schon bemerkt, liegt eine der Hauptschwierigkeiten bei der Besinnung über Gegenwart und Zukunft des Parlaments darin, daß wir allzusehr einen Idealtypus der parlamentarischen Institution vor Augen haben, der natürlich nur eine sehr angenäherte Beziehung zur Realität hat. Es besteht offensichtlich eine Diskrepanz zwischen dem Modell, das als Erbe und Ideal betrachtet wird, und der Praxis, die als Degradierung und als Dekadenz angesehen wird.

Orientierung an der Vergangenheit

Mit gewissem Recht kann man einwenden, daß auch während der "belle époque" der parlamentarischen Demokratie - etwa im Großbritannien des 19. Jahrhunderts oder im Frankreich der Dritten und der Vierten Republik - die Realität genausowenig den hohen Ansprüchen genügte. Dazu eine treffende Bemerkung von Harold Laski: "Wir sind alle bis zu einem gewissen Grade 'laudatores temporis acti'. Wir begehen den Fehler, zu behaupten, die große Epoche des Parlaments sei die gewesen, die vor der unsrigen lag. Zu Baldwins Zeiten sagten die Politiker, daß das Parlament nicht mehr das ist, was es war, als Asquith Premierminister war. Zu Asquiths Zeiten erinnerte man sich mit Bedauern an die großen Tage von Gladstone und Disraeli. Ohne Zweifel gab es aber schon zu deren Zeit einige alte Kämpen, die der Zeit nachtrauerten, wo Pitt und Fox das Eisen kreuzten." So rührselig diese Nostalgie auch klingen mag, fest steht, daß die gute alte Zeit vorbei ist und es auch kaum Aussicht gibt, sie wiederherzustellen.

Lord Bryce sagte bereits 1921 in seinem Buch "Modern Democracies", daß als Ursache des Niedergangs der Legislative und der pathologischen Erscheinungen, die er in den zeitgenössischen Legislativen glaubte feststellen zu können, die Einführung des allgemeinen Wahlrechts und das Aufkommen neuartiger Repräsentationskanäle zu brandmarken sei. Auch wenn diese Analyse der offenen Ablehnung entspringt, die breiten Volksmassen in den demokratischen Auswahlprozeß einzubeziehen, legt sie doch - das müssen wir eingestehen - den Finger auf einen wunden Punkt. Zweifellos wurde die repräsentative Demokratie zu einer Zeit entwickelt, in der die politischen Gemeinwesen überschaubarer waren, weil die Bevölkerungszahl viel geringer war und nur qualifizierte Minderheiten am politischen Prozeß teilnahmen.

Dies veranlaßte einen zeitgenössischen deutschen Liberalen, Helmut Lindemann, zu der durchaus nicht abwegigen Bemerkung, es sei schwierig, die Qualität der Repräsentation bei wachsender Quantität der Bevölkerung aufrechtzuerhalten. Diese Frage verdient, im Lichte einer kritischen Untersuchung des parlamentarischen Personals und der beherrschenden Rolle der Parteien gründlich untersucht zu werden.

Zum anderen wurde den Parlamenten aufgrund bestimmter Wesensmerkmale ihres historischen Werdegangs eine Funktion zugeschrieben, die sie so nicht bis in die Gegenwart hinein durchhalten konnten. Dies trifft sowohl für die soeben erwähnte Tatsache zu, daß die parlamentarische Institution der repräsentativen Demokratie vorausging, als auch dafür, daß - historisch gesehen - die Parlamente sich gegen die Regierungsautorität entwickelt und behauptet haben.

Ohne Zweifel gibt es verschiedene Phasen im historischen Werdegang des Parlamentarismus, die man sorgfältig auseinanderhalten sollte. So konnte Ramsey Muir, auf Großbritannien bezogen, bemerken, daß die Macht zuerst von der Krone auf das Parlament und dann vom Parlament auf die Regierung übergegangen ist. Eine ähnliche Periodisierung dürfte auf die meisten parlamentarischen Demokratien zutreffen.

Hegemonie der Exekutive, Übergewicht der Parteien

Wir kennen seit geraumer Zeit, in mehr oder weniger abgewandelter Form, fast überall die dritte Phase, die durch die Hegemonie der Exekutive gekennzeichnet ist..Deshalb kann man ohne Zögern

der paradoxen Formulierung von Maurice Duverger vom "republikanischen Monarchen" zustimmen. Der Prozeß, der dazu führte, verdient es, des näheren analysiert zu werden.

Angesichts der unverkennbaren Machtballung zugunsten der Exekutive muß man sich fragen, ob die überkommenen Legitimitätsträger nicht allmählich verbraucht sind. Definiert man Legitimität inhaltlich, so zeigt sich in der Tat, daß die liberal-pluralistisch überkommenen konstitutionellen Legitimationsmechanismen und -kanäle im Schwinden begriffen sind und allenfalls noch theoretisch funktionieren. Diese Legitimationsmechanismen bestehen in erster Linie in der Institution und im Prozeß der Parteien einerseits und in den Wahlen andererseits. Wir sind ohne Zweifel mit einer Parteiendemokratie und einem Parteienstaat konfrontiert.

Die Parteien haben sich sowohl - und das soll unterstrichen werden - das Parlament als auch die Regierung untergeordnet. Der stetig wachsende Einfluß der politischen Parteien, das wachsende Übergewicht des Apparates gegenüber den Einzelpersonlichkeiten lastet auf der Funktionsfähigkeit unserer Parlamente schon deshalb, weil unabhängige Persönlichkeiten immer seltener in der parlamentarischen Landschaft werden. Das Parlament wurde - zumindest in den Augen vieler - zu einer Kulisse degradiert, vor der - oder besser hinter der - die Schachzüge der Parteienapparate stattfinden. Sie spielen die entscheidende Rolle sowohl bei der Entstehung als auch bei der Ablösung einer Regierung.

In einem Gespräch, das ich mit Herrn Dahrendorf vor einigen Jahren hatte, stellten wir fest, daß beispielsweise in Belgien trotz vieler Regierungskrisen seit 20 Jahren keine einzige Regierung im Parlament gestürzt wurde, sondern erst nachdem die Parteienapparate zusammengetreten waren.

Das Aufkommen straff organisierter und disziplinierter Mehrheitsparteien, die Bipolarisation des Parteienspektrums haben das ihrige getan, das Parlament zum ratifizierenden Vollzugsorgan administrativer Programmauswahlen herunterzustufen. Die Selbststeuerung der Verwaltung, die zwangsläufige Herrschaft der Beamten und Technostrukturen wird zur Realität.

Maurice Duverger hat schon 1951 in einer scharfen Formulierung die Zerstörung des Gleichgewichts zwischen Legislative und Exekutive zugunsten der letzteren durch die Ausdehnung des Parteienstaates diagnostiziert: "Praktisch verändert die Existenz einer Regierungsmehrheitspartei dieses rechtliche Schema (des Gleichgewichts zwischen den Mächten) von Grund auf. Parlament und Regierung gleichen zwei Maschinen, die durch ein und denselben Motor angetrieben werden: die Partei. Wenn strikter Fraktionszwang herrscht und die parteiinternen Gruppen zur Machtlosigkeit oder zur Fügsamkeit verurteilt sind, wird das Parlament zu einer Registrierkammer der Regierungsentscheidungen, die wiederum mit den Parteientscheidungen identisch sind."

Einfluß der Parteiführer

Diese Entwicklung wird noch verstärkt durch die überragende Rolle, die der Parteiführer spielt, besonders dann, wenn er, wie es die Regel zu werden scheint, zugleich Regierungschef ist. Sprach man nicht in der Bundesrepublik der sechziger Jahre von einem sogenannten Kanzlereffekt, der das ganze System - Parteien und Parlament - durchdringt und beherrscht? Vor allem hat sich der Abhängigkeitsgrad des einzelnen Abgeordneten von dem Parteiführer/Regierungschef bedeutend verstärkt. In vielen Fällen verdankt er diesem nicht nur seine Wiederwahl, sondern überhaupt seine Wahl. So sagte ein gaullistischer Abgeordneter mit einer durchaus zutreffenden Bescheidenheit 1962: "Die U.N.R. hätte an meiner Stelle genausogut einen Sack Kartoffeln mit der Beschriftung, de Gaulle' zur Wahl stellen können: Er hätte mehr Stimmen erhalten als ich."

Das ist der große Unterschied: Zu Beginn der Demokratie im 19. Jahrhundert wählte man moderne neue Barone, die unter sich Handhabung der Macht und Regierung ausmachten. Heute dagegen wählt man mehr oder weniger Führer, die ausgewechselt werden, und sendet dazu die notwendigen Kohorten in die Parlamente.

Dahrendorf

Ausgangspunkt der Vorbereitungen für unser Gespräch war das wichtige Thema der Regierbarkeit moderner Demokratien. In welcher Weise werden sie mit den Fragen fertig, mit denen sie heute konfrontiert sind? Herr Thorn hat einige dieser Probleme erwähnt, andere nicht. Beispielsweise hat er nicht von der Inflation und anderen spezifischen Fragen gesprochen, die den Demokratien heute zu schaffen machen.

Von Bedeutung scheint mir sodann die zunehmende Internationalisierung vieler Problemstellungen, wohingegen die parlamentarischen Räume, in denen wir uns bewegen, nach wie vor nationale Räume sind. Leider fehlt es uns an adäquaten internationalen parlamentarischen Einrichtungen, vor allem im

europäischen Bereich, die hinlängliche Kompetenzen, Einfluß und Macht haben, um das durchführbar zu machen, was Herr Thorn dargelegt hat.

Gleichzeitig bestand in den letzten Jahren eine starke Tendenz - ich weiß nicht, ob sie wächst oder schon wieder abnimmt - zu außerparlamentarischen, direkten Betätigungen von Bürgern im Hinblick auf Entscheidungen, die durch Parlamente getroffen worden sind. Hier findet ein Prozeß der Entfremdung von den Parteien und den parlamentarischen Instanzen statt.

Dann war die Rede von den außerparlamentarischen Machtinstanzen - Stichwort: Wirtschafts- und Sozialrat. Herr Thorn sagte, die Parlamente müßten gegenüber den vor- oder parapolitischen Interessenvertretungen Einfluß zurückgewinnen. Er sprach von einem Prozeß der Entöfentlichung - ein sehr plastisches Wort für manche Prozesse, die wir in demokratischen Ländern erleben;- , das heißt von der Konkurrenz zwischen den Parlamenten und anderen, nicht in derselben Weise öffentlichen Instanzen im Hinblick auf die Kontrolle von Regierungsentscheidungen.

Alle diese Themen sollten wir in der Diskussion berücksichtigen, ohne daß ich ablenken möchte von Überlegungen, welche die Wiederherstellung einer repräsentativen allgemeinen Öffentlichkeit in Form der parlamentarischen Repräsentanz betreffen. Darin sehe ich die Kernthese von Gaston Thorn.

Dennoch bleibt immer wieder zu fragen: Was können, was sollen, was müssen Parlamente leisten, damit Staatsbürger in einer demokratischeren Gesellschaft die Chance haben, ihre Interessen und Auffassungen durch die Parlamente auszudrücken und in den Parlamenten repräsentiert zu werden?

Freiherr von Weizsäcker

Demokratie ist für mich nur als parlamentarische Demokratie denkbar. Allerdings kann ich Herrn Thorn nicht zustimmen, wenn er sagt, die Zukunft des Parlamentarismus hänge vor allem davon ab, daß sich die Chancengleichheit in der parlamentarischen Repräsentanz erhöht und eine stärkere Demokratisierung möglich wird. Entscheidend für die Zukunft dieses politischen Systems ist vielmehr, ob es mit den substantiellen Fragen fertig wird, von denen Sie einige erwähnt haben.

Herr Thorn hob hervor, das Parlament sei als Resonanzboden der Stimmung in der Bevölkerung unersetzbar. Das mag sein. Aber wenn es nur Resonanzboden bleibt, ist die parlamentarische Demokratie auf dem Weg zu ihrem Ende. Denn die Stimmung der Bevölkerung führt nicht gewissermaßen aus sich selbst heraus einen Zustand herbei, auf den das Parlament nur noch als Resonanzboden zu reagieren brauchte, um die Regierungsfähigkeit in demokratischer Form zu sichern. Das ist ja gerade das Problem, ob es Parlament, Parteien und Regierung gelingt, das von ihnen als notwendig Erkannte auch dann zu vertreten, wenn es sie zwingt, die Stimmung der Bevölkerung zu beeinflussen und zu verändern.

Es gibt keine Übereinstimmung darüber, ob das überhaupt möglich und in folgedessen für Parteien und Parlamente wünschenswert ist. Ich könnte uns allen wohl bekannte Regierungschefs in Europa nennen, die sagen, es komme nicht darauf an, die Bevölkerung in ihrer Stimmung zu beeinflussen und zu verändern - das sei ohnehin ein fruchtloses Unterfangen;- , sondern es komme primär darauf an, sich im Rahmen des gerade noch Möglichen nach dieser Stimmung zu richten.

Dagegen bin ich der Meinung, die Überlebensfrage der parlamentarischen Demokratie hängt genau davon ab, ob es möglich sein wird, vorhandene Stimmungen zu verändern. Denn die Internationalisierung der politischen Substanzfragen geht mit einer Renationalisierung der Standpunkte einher. Es ist außerordentlich schwer, sowohl die außenpolitischen wie die innenpolitischen Ausgabeposten der Bevölkerung verständlich zu machen. Das betrifft die Entwicklungspolitik, die Verteidigungspolitik bis hin zur Außenwirtschaftspolitik. Und im innenpolitischen Bereich ist es nicht viel anders.

So droht unser soziales Sicherungssystem, das im innenpolitischen Sektor den Hauptposten der Ausgaben ausmacht, in eine Krise zu geraten, wenn es nicht auf größere Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und soziale Gerechtigkeit hin überprüft wird und gegen die Ausbeutung aller durch alle besser geschützt werden kann - ich spreche also nicht von Kürzung oder Einschränkung. Diese Prozesse durchzuführen, erfordert die Bereitschaft, Entschlossenheit und Fähigkeit auch zu einer Veränderung der bestehenden Stimmung der Bevölkerung.

Dahrendorf

Nur ein kleiner Einwand gegen eine Ihrer Thesen, Herr von Weizsäcker: Nicht alle Demokratien westlicher Prägung sind parlamentarische Demokratien. Man denke etwa an die USA, wo die

Regierung nicht aus dem Parlament hervorgeht. Das hat viele Fragen nach der Stellung des Kongresses aufgeworfen, die heute in Amerika diskutiert werden.

Freiherr von Weizsäcker

Übrigens bin ich nicht der Meinung, daß es für die Zukunft der parlamentarischen Demokratie entscheidend ist, ob sich die Rolle, die die Opposition heute spielt, wesentlich verändert. Eher könnte man fragen, wie es denn mit der Eigenständigkeit des Parlaments gegenüber der Regierung steht, ob nicht die Regierungsfraktionen eine größere Unabhängigkeit gegenüber ihrer Regierung gewinnen müssen, wenn das Parlament wieder eine stärkere Position erhalten soll.

Kahn-Ackermann

Die Internationalisierung der politischen Substanzfragen, Herr von Weizsäcker, macht eine größere parlamentarische Verantwortung gegenüber den internationalen Problemen notwendig. Was uns in Europa fehlt, ist ein funktionierendes Parlament auf europäischer Ebene. Wir haben zwar beratende Parlamente, aber die bestimmenden politischen Kräfte für ein europäisches Zusammenwirken sind im wesentlichen nur national und nicht international organisiert. Bei den konkreten politischen Problemen, die zu lösen sind, hört das gegenseitige Verständnis meist sehr rasch auf. Das ist ein Defizit, das sich zwangsläufig bei vielen Parlamentariern äußert.

Die Erziehung politischer Funktionäre ist auch eine Frage der Wertmaßstäbe. In vielen europäischen Parlamenten ist es offensichtlich kommentwidrig, am politischen Gegner ein gutes Haar zu lassen - das gilt für Regierung und Opposition gleichermaßen. Vielleicht liegt das an den geringen Regierungsmehrheiten. Es bleibt keine Gelegenheit, distanziert über die anstehenden Fragen nachzudenken, weil man von der Routine des politischen Alltags und der ständigen Aufgabe, die Macht zu behalten oder zu erringen, gefangen gehalten wird. Das behindert die Weiterentwicklung des Parlamentarismus.

Ein demokratischer Staat, der funktionieren soll, muß stark sein; nur dann kann er ein Höchstmaß an Gerechtigkeit und an verteilter Freiheit garantieren. Hierzu ist es notwendig, daß die kritischen Alternativen zur Regierung durch die Opposition im Parlament dargestellt werden. Das ist in vielen europäischen, demokratischen Staaten nicht mehr der Fall. Die Alternativen werden überwiegend durch Massenmedien bekanntgemacht, nicht aber durch den parlamentarischen Einsatz der Opposition.

Viele Regierungen müssen heute mit winzigen Mehrheiten regieren und infolgedessen über alle Maßen Rücksicht auf bestimmte Minderheitsgruppen und Lobbies nehmen. Die Aufgabe und Verantwortung der Opposition besteht deshalb darin, brauchbare Alternativen anzubieten, mit denen sie, wenn sie die Regierung einmal abgelöst hat, weiterregieren kann. Tut sie das nicht und summiert sich negative Kritik mit Schwäche der Regierung, dann entsteht ein Machtvakuum, das sich heute in einer ganzen Reihe von europäischen Demokratien zeigt. Insofern spielt die Opposition für die Zukunft der parlamentarischen Demokratie eine außerordentlich wichtige Rolle.

Das gilt vor allem für die internationalen Probleme, die die Regierungen heute bedrängen und sie zu Entscheidungen zwingen, die den Wahlbürgern nur schwer zu erläutern sind. Dies muß von der Opposition mitbedacht werden, das heißt, sie muß mehr als bisher in internationalen als in nationalen Kategorien denken, auch wenn es um den politischen Machtkampf im eigenen Lande geht.

Ferner sollten die politischen Kräfte oder Parteien sich bemühen, die Probleme der verwandten politischen Kräfte und Parteien in anderen demokratischen Staaten in ihre eigenen Überlegungen mit einzubeziehen. Denn die Parteien denken praktisch immer noch in nationalstaatlichen Grenzen, trotz all der bestehenden übernationalen Vereinigungen.

Löwenthal

Es ist eine der großen Leistungen der durch das allgemeine Wahlrecht demokratisierten parlamentarischen Institutionen gewesen, daß sie unter der Nachwirkung der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1932 die Vollbeschäftigung und den modernen Wohlfahrtsstaat geschaffen haben. Die Weimarer Demokratie ist daran gescheitert. In Deutschland ist die Vollbeschäftigung ja auf andere Weise zustande gekommen.

Heute stehen wir vor ganz neuen, den parlamentarischen Staat bedrohenden Problemen. Ich nenne erstens die Veränderung der weltwirtschaftlichen Situation, nämlich die beginnende weltwirtschaftliche Umverteilung zugunsten der Rohstoffländer, die Weltwährungskrise und die Grenzen des Wachstums.

Alle diese Tatsachen zusammen bedeuten für die parlamentarische Demokratie einmal, daß sich die Verteilungskämpfe und auch die innerpolitischen Konflikte verschärfen werden, weil der ununterbrochene Wohlstandsaufstieg des Vierteljahrhunderts nach dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr weitergeht. Zum anderen sind für die Lösung der Probleme die einzelstaatlichen parlamentarischen Institutionen nicht mehr adäquat. Ich halte es also für äußerst wichtig, daß wir entscheidungsfähige Institutionen schaffen, die den einzelstaatlichen Maßstab überschreiten, wenn wir überhaupt mit den Mitteln der parlamentarischen Demokratie unsere Probleme lösen wollen.

Aus der Verschärfung der Verteilungskämpfe ergeben sich zwei weitere Komplexe, die die parlamentarische Demokratie gefährden. Das eine ist die zunehmende Bedeutung der großen organisierten Interessengruppen, ihre Fähigkeit, sich in den Regierungsprozeß einzumischen und Regierungsentscheidungen zu konterkarieren. Das andere ist die Tendenz in einer Reihe von Staaten, das Parteiensystem entweder aufzusplintern oder zu polarisieren.

Was die großen Massenorganisationen und Interessengruppen angeht, so erscheint mir ihre Institutionalisierung in einer besonderen Kammer, in einem Wirtschafts- und Sozialrat beispielsweise, nicht geeignet. Es gibt keinen Ersatz für die rechtliche Unabhängigkeit der Massenorganisationen, wie sie insbesondere im Rahmen der Tarifautonomie besteht. Ihre Disziplinierung im Sinne des Gemeinwohls kann nicht dadurch erfolgen, daß man ihnen institutionelle Fesseln anlegt.

Vielmehr kommt es darauf an, die Kunst des parlamentarischen Regierens um eine neue Dimension zu erweitern. Für die Regierung geht es nicht mehr nur darum, eine parlamentarische Mehrheit und eine dahinterstehende Wählermehrheit zu behaupten, sondern sie muß in der Lage sein, durch Verhandlungen einen wirksamen Ausgleich gegenüber den großen Organisationen zu erreichen, die sie im Geschäft des Regierens nicht mehr ignorieren kann.

Ich frage mich sogar, ob es dafür immer zweckmäßig ist, wenn diese Verhandlungen öffentlich erfolgen. Ich kann mir vorstellen, daß es Situationen gibt, in denen

Organisationen von materiellen Forderungen leichter abzubringen sind, wenn sie sich darauf noch nicht öffentlich festgelegt haben und auch die Regierung ihre Ablehnung noch nicht öffentlich ausgesprochen hat, sondern wenn dieser Prozeß des Ausgleichens zunächst nicht öffentlich vorbereitet wird. Das ist ein neuer Aspekt der parlamentarischen Regierungskunst.

Neben den weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen und der dadurch bedingten Verschärfung der Verteilungskämpfe, neben der wachsenden Rolle der großen Interessenorganisationen außerhalb des Parlaments, erwähne ich drittens die Veränderungen in der staatsbürgerlichen Moral, in der Einstellung der Menschen zum Gemeinwohl. Ich meine die Tatsache, die auf der einen Seite als Anspruchsinflation beklagt wird und die sich auf der anderen Seite in Formen der Undisziplinierbarkeit, der Zunahme von Gewaltakten, der Abnahme des civic sense und so weiter äußert. Das ist ein dritter Komplex, der die parlamentarische Demokratie gefährdet, und dem ist am schwersten entgegenzutreten. Das gelingt sicher nicht durch bloße institutionelle Änderungen, obwohl eine bürgernähere Verwaltung wahrscheinlich dabei helfen könnte.

Ich nehme die neuen Bedrohungen der parlamentarischen Demokratie in ihrer Gesamtheit recht ernst, nicht in dem Sinne, daß ihr Untergang zwangsläufig ist, aber in dem Sinne, daß uns ihre Erhaltung nicht von der Geschichte garantiert ist. Von der Lösung konkreter, sehr schwerer Probleme hängt es ab, ob wir sie erhalten können.

Biedenkopf

Die Lösung von Verteilungsproblemen, und zwar sowohl im qualitativen wie im quantitativen Sinne und damit die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit wird unter den Bedingungen geringen wirtschaftlichen Wachstums eine der Hauptschwierigkeiten darstellen, weil es dann besonders schwer wird, Ausgleiche zwischen organisierten und nichtorganisierten gesellschaftlichen Interessen zu finden.

Ich schließe mich hier Ihrer Auffassung an, Herr Löwenthal, daß die Vertretung der großen organisierten Gruppen in einem Wirtschafts- und Sozialrat - diese Überlegungen hat es ja immer wieder gegeben wenig sinnvoll ist. Indem man die organisierten Gruppen in einer separaten Kammer zusammenfaßt, würde man gewissermaßen einen Konflikt zwischen der Vertretung der organisierten Interessen und dem nichtorganisierten Rest institutionalisieren. Denn die Repräsentanten der organisierten Interessen werden sowohl im Parlament als auch in einem Sozial- und Wirtschaftsrat in der gleichen Weise handeln. Dann müßte also das Parlament im Grunde ausschließlich die Repräsentation derjenigen Teile der Bevölkerung übernehmen, die nicht durch organisierte Interessen abgedeckt werden.

Dabei gibt es in der Bevölkerung höchst unterschiedliche Interessen, die verschiedene Dringlichkeit aufweisen. Der Arbeitnehmer ist gleichzeitig Sparer, zukünftiger Pensionär, Vater, der an der Erziehung seiner Kinder interessiert ist, potentieller Kranker und so weiter. Diese unterschiedlichen Rollen geraten in den Verteilungskonflikten zum Teil in Gegensatz zueinander.

Ich halte es deshalb für notwendig, da stimme ich Herrn Thorn zu, die Funktionsfähigkeit der Parlamente als Ort der Integration unterschiedlicher Interessen, und zwar solcher, die organisiert und solcher, die nicht organisiert sind, aufrechtzuerhalten. Wenn die Parlamente das nicht leisten können, geht ihnen ein wesentlicher Teil ihrer Steuerungsfähigkeit verloren, ob das nun ein Steuern als Folge von politischen Bewegungen oder als Initiative für solche Bewegungen ist.

Wir haben im Referat von Herrn Thorn einiges über die Wirkungen des allgemeinen Wahlrechts auf den Parlamentarismus gehört. Ein solches Problem könnte sich in Zukunft wieder stellen, und zwar im Zusammenhang mit den faktischen Auswirkungen des Wahlrechts. Ich meine das in folgendem Sinne: Es gibt Bevölkerungsteile, die zwar stimmberechtigt sind und auch Abgeordnete wählen, sich aber gleichwohl nicht repräsentiert fühlen. Das könnte eine Folge davon sein, daß in den Parlamenten bestimmte Bevölkerungskreise überrepräsentiert sind, weil zwischen den Funktionsträgern der organisierten Gruppierungen und den Parlamentariern eine Personalunion besteht.

So sind heute bereits in einigen Länderparlamenten die Mehrheit der Parlamentarier Landesbedienstete.

Die Bevölkerung fragt sich in zunehmendem Maße, ob die Beschlußfassung dieser Parlamente, vor allem, wenn es um materielle Dinge, wie zum Beispiel die Festsetzung der Beamtenbezüge, geht, überhaupt noch den Interessen der Allgemeinheit entspricht. Es sind auch in anderen Bereichen Entwicklungen denkbar, wo sich ganze Bevölkerungsteile, zum Beispiel die Rentner, nicht mehr ausreichend repräsentiert fühlen, weil sie glauben, daß die organisierten Gruppen ein überproportionales Gewicht auf die politische Willensbildung haben.

Nehmen wir einmal an, wir erhalten in wenigen Jahren eine Situation, wo die arbeitende Bevölkerung die Geschäftsgrundlage für den Generationsvertrag in Frage stellt, auf dem die Rente beruht. Dann fragt sich doch, ob die Parlamente, die über einen solchen Konflikt entscheiden müssen, auch von den nichtorganisierten Rentnern als Repräsentanz akzeptiert werden oder nicht. Das ist für die Lebensfähigkeit des parlamentarischen Systems entscheidend.

Im übrigen, Herr Löwenthal, ist das von Ihnen zuletzt angesprochene Aufbrechen des demokratischen Ungehorsams nach meiner Überzeugung ein erstes Symptom für die abnehmende Legitimität - im Gegensatz zur Legitimation - parlamentarischer Entscheidungen. Wenn die Menschen Gesetze nicht mehr akzeptieren, weil sie sich in ihnen nicht mehr repräsentiert fühlen, versuchen sie, die Probleme selbst zu lösen. Denken Sie an das Beispiel: Eine Regierung entscheidet über den Standort eines Kraftwerkes, und die lokale Bevölkerung wehrt sich dagegen, indem sie sagt, es ist uns vollkommen gleichgültig, was da beschlossen wurde, hier werden unsere Interessen betroffen.

Ich sehe es in diesem Zusammenhang als typisch an, wie die letzte Umweltkonferenz zusammengesetzt war, die die Bundesregierung durchgeführt hat. Da waren die Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände und die Wissenschaften vertreten; ganz zum Schluß hat man noch ein, zwei Repräsentanten von Organisationen eingeladen, die sich für die Umwelt interessieren.

Maihofer

Da muß ich Sie korrigieren, Herr Biedenkopf; diese Organisationen waren überhaupt nicht eingeladen. Dann hätte man eine andere Konferenz machen müssen.

Biedenkopf

Aber es ist doch interessant, daß hier - ungeachtet von dem erzielten Ergebnis - Repräsentation auf eine bestimmte Weise ausgewählt wurde. Denn eine solche Konferenz trifft doch wichtige Vorentscheidungen für das, was später in die Parlamente kommt. Mir scheint das für die Wirkungen der organisierten Interessen typisch zu sein. Ich würde davor warnen, diese Wirkungen zu steigern, indem man diese Gruppen gewissermaßen mit der Legitimität einer selbständigen Repräsentanz ausstattet.

Roth

Herr Löwenthal sagte, die große Leistung des parlamentarischen Systems beziehungsweise der westlichen Demokratien habe darin bestanden, die Weltwirtschaftskrise zu überwinden und den

Wohlfahrtsstaat zu entwickeln. Diese Ansicht teile ich nicht. Der Wachstumsprozeß nach 1945 beruhte auf den Ergebnissen der Kriegswirtschaft. Das demokratische Regierungssystem der Vereinigten Staaten war 1939 trotz New Deal ökonomisch am Ende mit 15 Prozent Arbeitslosigkeit. Nur der Krieg hat es ökonomisch gerettet.

Dagegen hat sich dieses parlamentarische Regierungssystem in der Verteilung des Zuwachses in einem laufenden Wachstumsprozeß zweifellos bewährt. Der Zuwachs des Sozialprodukts wurde über lange Phasen ohne heftige Konflikte scheinbar weitgehend zur allgemeinen Zufriedenheit verteilt.

Fischer

Die Verteilung des Sozialprodukts ist langfristig gesehen im wesentlichen unverändert geblieben.

Roth

Aber diese Verteilung ist vom Wähler her legitimiert worden, wie die Wahlergebnisse von 1949 bis Mitte der sechziger Jahre zeigen.

Jetzt fragt es sich: bewährt sich das parlamentarische System genauso in einer Zeit, in der der Wachstumsprozeß gebremst ist und beispielsweise eine verstärkte Investitionslenkung notwendig wird, um zu erreichen, daß die Investitionen in den richtigen Bereichen der Wirtschaft vorgenommen werden? Da stellen wir schon am Beginn einer krisenhaften Entwicklung des Wachstums fest - ich sage bewußt nicht: des Kapitalismus oder des parlamentarischen Systems;- , daß wir, vorsichtig ausgedrückt, in starke Legitimationsprobleme hineingeraten sind.

Nun höre ich, das hänge mit der Stärke der Interessengruppen zusammen - gemeint sind dabei eigentlich immer nur die Gewerkschaften, obwohl sie in diesem politischen System seit 100 Jahren als Reaktion auf andere Organisationen entstanden sind. Ich behaupte, man kann den parlamentarischen Prozeß - und damit die Demokratie, wie Herr von Weizsäcker richtig sagt - nur retten, wenn es uns gelingt, die großen Interessengruppen mit dem Parlament zu verknüpfen.

Darauf antworten die einen, man müsse diese Gruppen in das Parlament einführen, ohne zu sagen, wie das konkret vor sich gehen soll. Die anderen wollen einen vom Parlament unabhängigen, aber mit ihm verflochtenen Wirtschafts- und Sozialrat schaffen, also eine Gruppenrepräsentanz parallel zum Parlament. Ich bin ein Anhänger der letzten Forderung.

Was hindert uns zum Beispiel daran, einen Wirtschaftsund Sozialrat zu konstruieren, der zu einem Drittel von Vertretern der Unternehmensleitungen - ich sage bewußt Unternehmensleitungen;- , der Gewerkschaften und des Parlaments zusammengesetzt ist? Gesamtgesellschaftliche Koordinationseinrichtungen entstehen unabhängig davon, ob wir das verfassungsmäßig vorsehen, weil das Bedürfnis zur Koordination vorhanden ist. Dann ist es besser, diese Koordinationseinrichtungen verfassungsmäßig abzusichern und das Parlament einerseits zu beteiligen, andererseits als eine Institution zu erhalten, die die Spielregeln für gesamtgesellschaftliche Regulierungen aufstellt.

Herr Biedenkopf kritisiert die Zusammensetzung der Umweltkonferenz, die der Bundeskanzler einberufen hat. Ich meine, es ist die dem Parlament zustehende Aufgabe, hier seinen Einfluß geltend zu machen und der Regierung in solcher Weise zusammengesetzte Gruppengespräche zu untersagen. Das Parlament sollte Regeln für das Interessenclearing aufstellen, die nahezu Verfassungsrang erhalten müssen, damit sie auch durchsetzbar sind.

Ich bin nicht so skeptisch hinsichtlich der Gruppen, von denen die CDU sagt, sie seien nicht organisierbar. In den letzten Jahren ist gerade in den Bereichen der bisher nichtorganisierten Interessen vor allem auch von der Basis her ein Gruppenbildungsprozeß in Gang gekommen. Denken Sie an die Umwelt, die Städteplanung oder an breite Bereiche der Jugend, die früher überhaupt nicht organisiert waren.

Schuster

Wenn sich 97 Prozent der Wähler für die offenen Volksparteien, wozu ich auch die Liberalen rechne, in der Bundesrepublik entscheiden, kann man nicht eigentlich von einer Legitimationskrise der parlamentarischen Parteien-Demokratie sprechen, obwohl dies mehr und mehr in Mode kommt. Zum erstenmal in der deutschen Geschichte hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein breiter Konsensus in der Bürgerschaft auf der Grundlage der freiheitlichen Verfassung gebildet, trotz aller vorübergehenden Ideologisierung. Diese Grundübereinstimmung an der Basis scheint inzwischen so

selbstverständlich geworden zu sein, daß darüber kaum noch diskutiert wird - was freilich weithin als Desinteresse erscheinen oder zumindest so ausgelegt werden kann.

Hier wurde die These vertreten, daß sich die Verteilungskämpfe angesichts der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Lage notwendigerweise verschärfen. Müssen wir so fatalistisch sein? Ich erinnere Sie daran, daß das Jahr 1974 für die Bundesrepublik aus vielen Gründen - Energiekrise, Stagflation, Streik im öffentlichen Dienst und anderes mehr - ein Jahr des Stimmungstiefstandes war. Der Verteilungskampf verschärfte sich in der Tat. Heute, nur ein Jahr später, hat er sich dank des Verhaltens der Gewerkschaften und eines geschärften Bewußtseins wieder abgemildert.

Sicher hat das parlamentarische System seinen Anteil an diesem in Prozentzahlen registrierbaren Umschwung, wenn man sich etwa die kritischen Stimmen aus allen drei Parteien zum ÖTV-Streik im Jahre 1974 vergegenwärtigt. Dabei sind unsere Parlamente wahrhaftig Beamten- und Funktionärsparlamente. Ich will auch nicht den Anteil verschweigen, den die Presse und die anderen Massenmedien an der Entschärfung des Verteilungskonfliktes und an dem Bewußtseinswandel gehabt haben.

Ehrenberg

Herr Biedenkopf hat die nichtorganisierten Interessen in den Vordergrund gestellt. Offenbar ist dieses Thema genauso publizitätsträchtig, wie die in diesem Zusammenhang aufgeworfene "neue soziale Frage", ohne daß sie sich auf relevante Tatbestände zurückführen läßt. Hier wird ein Scheinproblem artikuliert, das von den eigentlichen Problemen ablenkt. Das will ich mit ein paar harten Fakten aus den letzten Jahren belegen.

Wenn es so wäre - ich beschränke mich jetzt bewußt auf die Bundesrepublik;-, daß die großen organisierten Gruppen zusammen mit den Parlamentariern die Nichtorganisierten in den Hintergrund drängen, dann ist es nicht erklärbar, daß in den letzten fünf Jahren die Sozialrenten in jedem Jahr real stärker gestiegen sind als die Löhne und Gehälter. Dann ist es nicht erklärbar, daß wir einen steigenden Aufwand für Wohngeld haben, das ganz individuell und ohne jede organisierte Interessenvertretung dort gezahlt wird, wo es nötig ist. Es ist auch nicht erklärbar, daß die Leistungen für die Rehabilitation von Behinderten stärker gestiegen sind als jene Leistungen für große Gruppeninteressen.

Bei der Umweltschutzgesetzgebung, die nach Herrn Biedenkopfs Einwurf in der Artikulation der Interessen zu kurz kommt, sind wir so weit gegangen, daß im Ruhrgebiet in den nächsten zehn Jahren kein einziges Kraftwerk mehr errichtet werden könnte, wenn wir die Bestimmungen des Bundesemissionsschutzgesetzes voll anwenden würden. Nur mit Verlängerung der Übergangsfristen und einer stärkeren Drosselung bei anderen Betrieben ist es uns gelungen, hier ein vernünftiges Verhältnis zwischen den legitimen Interessen des wirtschaftlichen Wachstums und der Eindämmung von Umweltgefahren zu finden.

Eine Vielzahl Fakten zeigt also, daß das parlamentarische System die nichtorganisierten Interessen in den letzten Jahren sogar bevorzugt hat. Der in diesem Zusammenhang immer wieder angesprochene größte Interessenverband, nämlich der Deutsche Gewerkschaftsbund, hat die Parlamentarier sogar nach Kräften dazu gedrängt, zahlreiche dieser auf nichtorganisierte Interessen ausgerichtete Regelungen zu beschließen.

Altmann

Dennoch wirft die organisierte Leistungsgesellschaft zweifellos immer mehr Probleme auf für diejenigen, die außerhalb des Leistungsprozesses und damit der Organisationen stehen. Das kann nicht bestritten werden, Herr Ehrenberg.

Ehrenberg

Nennen Sie mir konkret eine Gruppe.

Altmann

Wir wissen zum Beispiel, daß in unserer Gesellschaft die Lage der Geisteskranken, der Deblilen, deren Zahl sich ständig vergrößert, immer schwieriger wird. Sie werden ausorganisiert. Es gibt eine Reihe von humanen und sozialen Problemen, die im Rahmen der klassischen Organisation sozialer Interessen nicht in dem nötigen Maße organisationsfähig sind. Darauf zielt die Aussage von Herrn Biedenkopf.

Es wäre das Ende des Parlamentarismus, wenn nur die organisierten Interessen in ihrem Bündnis mit den Parteien zur Geltung kämen, das heißt die SPD mit den Gewerkschaften zum Beispiel. Andere kleinere soziale Gruppierungen werden vielleicht noch angeschlossen - um es polemisch zu überspitzen.

Die Betreuung derer, die sich parlamentarisch nicht wirksam äußern können, zum Beispiel die Geschädigten aller Kategorien, ist ein Problem, das wir lösen müssen. Ich würde nicht behaupten, daß die jetzige Regierung das vernachlässigt hat, Herr Ehrenberg. Aber Ihre These, es genüge, die organisierten Gruppen zu Verhandlungen an den Tisch zu bitten, halte ich für fragwürdig.

Löwenthal

Das wäre eine zu formierte Gesellschaft, Herr Altmann, nicht wahr?

Altmann

So können Sie es nennen.

Maihofer

Hier trete ich Herrn Altmann ohne Rücksicht auf Parteipolitik an die Seite. Ich halte Ihre Aussage für verkürzt, Herr Ehrenberg. Unsere liberale Sicht der letzten Jahre bestand im wesentlichen darin, diejenigen zu unterstützen, die ohnehin schon in mächtigen Verbänden organisierter Interessen vertreten sind. Diese ragen natürlich auch in die im Parlament vertretenen Parteien hinein. Wer kümmert sich um die anderen, die unter die Räder zu geraten drohen?

Dafür sind die Schüler und das Numerus-clausus-Problem ein Paradebeispiel. Was heute geschieht, ist ein politischer Skandal erster Ordnung. Diese Entwicklung hat sich über Jahre hin angedeutet, aber niemand ist für diese Interessen auf die Barrikaden gestiegen. Im Gegenteil. Wenn Sie heute irgendwo bis in die höchsten Gremien hinein ein Thema der Bildungspolitik ansprechen, werden Sie niedergemacht. Wer wagt es denn hier noch, für irgendein nichtorganisiertes Interesse einzutreten?

Löwenthal

Da bin ich ganz anderer Auffassung. Sie erwähnen die Schüler, Herr Maihofer. Man hat sehr viel Geld dafür ausgegeben, die Zahl der Abiturienten rapide zu steigern. Gleichzeitig hat man sehr viel Geld für den Bau neuer Universitäten ausgegeben. Man hat aber die Zahl der Universitäten nicht so schnell steigern können wie die Zahl der Abiturienten, denn das war gar nicht möglich. Man hat sich um diese Bereiche also nicht zu wenig gekümmert, sondern man hat sich viel und undurchdacht um sie gekümmert.

Ehrenberg

Ich stimme Herrn Löwenthal zu, Herr Maihofer. Die Interessen der Schüler und Studenten sind in den letzten zehn Jahren auch von den großen organisierten Gruppen durchaus angemessen vertreten worden. Es hat auch nicht an Finanzmitteln gefehlt. Unzureichend waren dagegen die Planungsvorstellungen der Bildungspolitiker.

Fischer

Es ist Aufgabe des politischen Systems und insbesondere des Parlaments, eine Vielzahl von Interessen zu abstimmbaren Alternativen zusammenzufassen und dann einem Ausgleich zuzuführen. Dabei besteht die Gefahr, daß die Interessen heftig aufeinanderstoßen und das ganze System erschüttern. Diese Gefahr wächst, wenn die ökonomische Situation sich verschlechtert.

Allerdings hat sich im ökonomischen Unterbau in den letzten Jahren am Status quo relativ wenig geändert. Auch die fruchtbarsten Reformperioden haben sich - das gilt zumindest für Österreich - vor allem auf den Überbau bezogen. Wenn wir die Gewinn- und Lohnzuwächse der letzten 20 Jahre betrachten, dann ist die Verteilung erstaunlicherweise ziemlich gleich geblieben.

Mir scheint, daß es in diesem System zwar keine relevanten Bevölkerungsgruppen gibt, die zu kurz kommen, wohl aber bestimmte Fragestellungen, die vernachlässigt worden sind. Man braucht wenig Phantasie, um zu prophezeien, daß auch in den nächsten zehn oder fünfzehn Jahren neue Probleme in den Vordergrund rücken werden, die heute noch unterbelichtet und zu wenig berücksichtigt sind.

Dahrendorf

Die einfache Unterscheidung von Organisierten und Nichtorganisierten ist ja auch nicht richtig. Die Menschen sind jeweils nur mit einem Teil ihrer Existenz organisiert; für andere Teile dagegen gibt es keine Organisationen. Die Frage ist, welcher Aspekt der sozialen Existenz von Menschen sich in bestimmten Situationen stärker in den Vordergrund drängt.

Ehrenberg

Vieles von dem, was über Krise des Parlaments, über Neubestimmung und Neubesinnung geredet wird, beruht offenbar auf einem Mißverständnis hinsichtlich der Rolle des Parlaments in der Gegenwart. Die meisten, die über die Aufgaben des Parlaments reden, tun so, als stünden die Parlamente immer noch - wie am Anfang - einem von ihnen unabhängigen monarchistischem oder anderem System gegenüber. Sie nehmen viel zu wenig zur Kenntnis, daß das Parlament heute in erster Linie eine Gruppierung politischer Parteien ist.

Wenn man das so sieht, bekommt die von Herrn Thorn angesprochene These, die eigentlichen Gegenspieler seien Regierung plus Regierungsparteien auf der einen und die Opposition auf der anderen Seite, ein stärkeres Gewicht. Dann steht nicht die Kontrolle des Gesamtparlaments gegenüber der Regierung im Vordergrund.

Nachdem die Parteien die Wahlen gewonnen haben, stellen sie aus ihrer Mitte die Regierung. Es ist doch höchstens theoretisch denkbar, daß die Parteien dann plötzlich zu einer Kontrollinstanz dieser von ihnen eingesetzten Regierungsmitglieder werden. Das ist eine Vorstellung des 19. Jahrhunderts, die auf die heutigen Verhältnisse nicht mehr paßt. Eine solche Kontrolle findet nirgendwo statt - außer in Lehrbüchern. Deshalb halte ich auch Begriffe wie Wiederherstellung öffentlicher Repräsentanz und ähnliche für äußerst fragwürdig; denn Wiederherstellung bedeutet, so etwas habe es einmal gegeben.

Freiherr von Weizsäcker

In der Bundesrepublik hat es während der Großen Koalition gut funktioniert, jedenfalls besser als heute.

Ehrenberg

Zu jener Zeit war ich als Beamter Mitglied der Exekutive; ich habe wenig davon gemerkt.

Freiherr von Weizsäcker

Damals standen Sie vielleicht noch nicht hoch genug.

Ehrenberg

Natürlich ist es für die Rolle der Opposition ein Unterschied, ob Sie eine Koalition haben, die 90 Prozent des Parlaments, oder eine, die nur etwas mehr als 50 Prozent umfaßt. Derartige Große Koalitionen sind Gott sei Dank nicht die Norm parlamentarischer Demokratien.

Ich würde also nicht Parlament und Exekutive trennen, sondern Regierungspartei und Regierung als den einen Teil des gesamten Systems und die Opposition als den anderen sehen. Das Parlament sollte von der alten Vorstellung freigemacht werden, es müsse die Regierung kontrollieren. Vielmehr muß die eine Gruppierung des Parlamentes die andere kontrollieren. So ist es auch faktisch in der Mehrzahl der Demokratien.

Altmann

Ihre These, Herr Ehrenberg, die jeweilige parlamentarische Mehrheit sei dazu verurteilt, nicht nur Gefolgschaft, sondern Instrument der Regierung zu sein, geht mir zu weit. Damit hat Adenauer seine Partei ruiniert - bei aller Anerkennung seiner Persönlichkeit. So weit würde ich Helmut Schmidt nicht folgen.

Roth

Ich bedanke mich für den Hinweis, Herr Altmann.

Altmann

Die Kontrolle der Regierung, des Regierungsapparates, kann nicht nur Sache der Opposition und damit der Minderheit sein. Die Majorität des Parlaments muß gewisse Kontrollfunktionen gegenüber

der Regierung behaupten, und das ist bei uns auch der Fall. Wir haben in früheren Regierungsperioden in dieser Hinsicht negative Erfahrungen gemacht. Die CDU beklagt heute, daß es so weit gekommen ist.

Löwenthal

Sonst wäre Erhard heute noch Kanzler, nicht wahr, Herr Altmann?

Ehrenberg

Herr Thorn sagte dann, die Entwicklung vom liberalen Nachtwächterstaat zum Dienstleistungs- und Wohlfahrtsstaat sei an den Parlamenten nicht spurlos vorübergegangen. Das ist sicher richtig. Allerdings behaupte ich: Diese Entwicklung ist überhaupt nur durch die politischen Parteien in den Parlamenten möglich geworden. Nicht die Exekutive, sondern der Wille der sich in den Parlamenten artikulierenden politischen Parteien hat uns den Dienstleistungs- und Wohlfahrtsstaat gebracht. Daß der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Verfassung vorgeschrieben wird, ein sozialer Rechtsstaat zu sein, das hat der Parlamentarische Rat so befunden und beschlossen und keine Exekutive.

Petersen

Die Überzeugung greift immer mehr um sich, daß sich die Parlamente in einer Krise befinden. Dieses Problem wurde 1974 auf einem Symposium in Luxemburg zwischen Professoren der Politischen Wissenschaft, Parlamentariern, Ministerialbeamten und anderen diskutiert. Man stimmte allgemein darin überein, daß die parlamentarischen Institutionen schwächer geworden sind. Es sei sinnlos, von der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive zu sprechen. Selbst die Mutter der Parlamente, das britische House of Commons, wurde von einem der Teilnehmer nur noch als ein Beirat bezeichnet. Die ihnen früher obliegenden Entscheidungen würden den Parlamenten abgenommen, und ihre Position werde dadurch geschwächt.

Wir können die Konsequenzen unserer Tätigkeit auf den verschiedenen Gebieten nicht mehr erkennen, weil uns die Übersicht fehlt. Sicher, in einzelnen Gebieten arbeiten wir ganz erfolgreich. Aber es fehlt dann der hinreichende Kontakt zu den Vorgängen in den anderen Bereichen. Die Folge ist häufig, daß das Gesamtergebnis unserer Bemühungen weit hinter unseren Erwartungen zurückbleibt. Der Öffentlichkeit bleibt dies natürlich nicht verborgen. Unzufriedenheit verbreitet sich, wenn man hört, daß die Parteien diese und jene Ziele haben und die Ergebnisse von den Versprechungen abweichen.

Ich denke, es gibt eine Reihe von Ursachen für den Verfall des Parlamentarismus. Erstens die technologische Entwicklung. Bestimmte Tendenzen Innerhalb der technologischen Entwicklung stehen offensichtlich mit den Führungsmöglichkeiten der Parlamente in Widerspruch. Theoretisch können die Parlamente Forschungen auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung verhindern. In Wirklichkeit aber ist das weder möglich noch akzeptabel; denn unsere Gesellschaft ist in weitestem Maße auf die fortschrittlichste Technologie angewiesen.

Die technologische Entwicklung bestimmt die wichtigen Strukturen der Gesellschaft; das heißt, es finden schwerwiegende Veränderungen in der Gesellschaft statt, ohne daß die Parlamente darauf einen Einfluß haben. So gehen zum Beispiel kleine Unternehmen zugrunde, obwohl die politischen Parteien eine solche Entwicklung nicht wünschen. Die Geschwindigkeit, mit der technologische Veränderungen vor sich gehen, ist so enorm, daß die Parlamente nur schwer folgen können. In gewisser Weise übernehmen die Parlamente die Aufgabe, die Entwicklung der Gesellschaft der Technologie anzupassen, so daß die Technologie uns eher steuert, als daß wir die Technologie steuern.

Zweitens wächst die Macht der Interessengruppen, und je größer die Interessengruppen sind, um so größer ist ihr Einfluß. Verglichen mit der schwachen Stellung der Parlamente werden die Interessengruppen in Zukunft sogar noch mehr Macht erlangen.

Drittens spielen die Verwaltung und die Sachverständigen eine erhebliche Rolle. Die Verwaltung bereitet die Gesetze vor, während die Sachverständigen entweder individuell oder als Mitglieder von Beiräten und so weiter wirken. In einer Zeit, in der die Dinge immer komplizierter werden, nimmt natürlich auch der Bedarf an Sachverständigen ständig zu.

In Anbetracht der wachsenden Macht der Bürokratie und der Sachverständigen einerseits und der schwächer werdenden Stellung der Parlamente andererseits diskutierten wir auf der erwähnten Tagung über die Möglichkeit, den Parlamenten Sachverständige zur Verfügung zu stellen, um die Position der Parlamentarier gegenüber der Regierung zu stärken.

Dann viertens: Es ist eine Tatsache, daß die Parlamente Arbeitsmethoden benutzen, die völlig veraltet und überholt sind. Hier sind unbedingt Reformen notwendig. Es ist erstaunlich, daß die Parlamente, die die Lebensbedingungen der Bevölkerung auf vielfache Weise verändern - in Form von Steuern und Abgaben beispielsweise;-, so schrecklich konservativ sind, wenn es darum geht, ihre eigene Arbeitsweise zu ändern. Wir arbeiten mit Methoden des vorigen Jahrhunderts und nicht, wie es unserem modernen industriellen Zeitalter angemessen wäre.

Die Parlamente müssen Zugang zu den notwendigen Unterlagen erhalten, damit sie ihre eigenen Vorschläge ausarbeiten können. Jetzt ist es so, daß die Regierung mit Hilfe der Bürokratie das Übergewicht hat, wenn über den Inhalt der Gesetze gesprochen wird. Es ist deshalb die Frage, ob die Parlamente die Unterlagen der Bürokratie benutzen können oder ob dieses Material ausschließlich der Regierung vorbehalten bleibt.

Ein weiterer Aspekt ist, daß die Parlamente schon in einem früheren Stadium in die Vorbereitung der Gesetze einbezogen werden müssen. Das kann auf der Grundlage von Unterlagen geschehen, die den Parlamenten vor Ausarbeitung der konkreten Gesetze vorgelegt werden. Dadurch wäre es möglich, die Probleme in einem breiteren Zusammenhang zu sehen und die Diskussion in interessierten Kreisen auf verschiedene Weise zu führen und eine Rückkoppelung zu erreichen. Dazu gehört auch die Einführung von Hearings, damit gewährleistet ist, daß den Parlamenten wirklich das gesamte Fachwissen zur Verfügung steht. In mancher Hinsicht ist dies schon wirksam geworden.

Dann das Informationsproblem: Wie wird die Öffentlichkeit informiert? Nach welchen Gesichtspunkten werden die verschiedenen Informationen ausgewählt? Wir haben die Möglichkeit untersucht, die Öffentlichkeit mit Hilfe von Rundfunk- und Fernsehsendungen über die Vorgänge im Parlament zu unterrichten. Wie können wir die Informationsmöglichkeiten verbessern? Heute sind wir überinformiert; wir werden mit Nachrichten überschwemmt, sowohl aus unserer nationalen Gesellschaft als auch von den weltweiten Ereignissen. Keine Generation zuvor hatte in dem Maße Kenntnis von den Dingen, die rund um die Welt passieren.

Auf dem Luxemburger Symposium stimmte man darin überein, daß in der Tat ein Wandel eintreten muß in der Art, in der die Massenmedien die Politik behandeln, insbesondere im Fernsehen. Das Fernsehen übt eine beherrschende Rolle aus. Die Tatsache, daß die Parteiführer immer wieder auf dem Bildschirm erscheinen, behindert die alte Beziehung zwischen den Parlamentariern und den Bürgern.

Einige Teilnehmer meinten damals, die parlamentarische Demokratie müsse durch direkte Kontakte zur Öffentlichkeit ergänzt werden. Wenn wir die Leute in regelmäßigen Abständen fragen, welche Meinung sie zu einem konkreten Problem haben, würde ihnen dadurch das Gefühl gegeben, daß ihre Ansicht zählt, jedenfalls mehr als jetzt. Heute haben viele Menschen den Eindruck, daß sie manipuliert werden. Insofern interessiert mich das Referendum, so wie es in der Schweiz gehandhabt wird.

Schließlich ist es notwendig, mehr Interesse für die Bildungsarbeit zu zeigen. Wie können wir einige der Schranken abbauen, die zwischen unseren etablierten Bildungsstätten und der Außenwelt bestehen, damit die jungen Leute in den Fabriken, Büros und Universitäten ihre Meinungen austauschen und sich gegenseitig beeinflussen können? Wie können wir sie dahin führen, zu begreifen, wie notwendig es ist, Interesse an ihrer Demokratie zu zeigen? Viele junge Menschen sind völlig desinteressiert an dem, was in der Gesellschaft vorgeht. Darin liegt eine der größten Gefahren, der die Demokratien sich gegenübersehen. Wie können wir das ändern?

Es bedarf einer enormen Anstrengung im Parlament, in der Regierung, in der Verwaltung, in unserem Erziehungssystem, um die vielen Aspekte zu bestimmen, die in Betracht gezogen werden müssen, wenn wir über die Zukunft des Parlaments sprechen. Meiner Ansicht nach ist unsere parlamentarische Demokratie in großer Gefahr, wenn die Maßnahmen zur Förderung der Demokratie nicht eine stärkere Unterstützung erfahren. Wie können wir hier Anregungen geben zu einer Zeit, da uns zahlreiche Veränderungen bevorstehen, wie Herr Löwenthal sagte, die höchst unerfreulich für viele von uns sind und die für die meisten im Gegensatz zu ihren Zukunftserwartungen stehen?

Fischer

Mir gefällt das Wort von der Krise des Parlamentarismus nicht, denn die Parlamente haben früher auch nicht mehr geleistet als heute. Mir gefällt auch das Wort von der "Entöffentlichung" nicht, denn die Parlamente waren früher auch nicht öffentlicher, eher im Gegenteil. Wenn ich mir anschau, wie das Bonner Grundgesetz oder die österreichische Bundesverfassung zustande gekommen sind oder wie Entscheidungen auf dem Gebiet des Strafrechts oder andere weitreichende Entscheidungen im

Parlament getroffen wurden, dann hat es früher nicht mehr, sondern weniger Öffentlichkeit gegeben als heute.

In der Beurteilung der Politik und in der Beurteilung von Personen gibt es ein gleichartiges Phänomen: Wenn die Epoche des Betreffenden vorbei ist, sieht man nur die positiven Aspekte und läßt die negativen unter den Tisch fallen. Noch wichtiger ist, daß die Anforderungen, die man stellt, im Laufe der Zeit wachsen. Das heißt, die Anforderungen, die die Bevölkerung etwa an die Öffentlichkeit des politischen Geschehens stellt, wachsen rascher, als sie erfüllt werden können. Wenn man heute im österreichischen Parlament das Gefühl eines Kontrolldefizites hat, vor allem von selten der Opposition, so steht das nicht im Widerspruch zu der Tatsache, daß wir gleichzeitig eine ausgesprochene Kontrollexplosion erleben, was Intensität der Kontrolltätigkeit, Zahl der Interpellationen, Vielseitigkeit öffentlicher Diskussionen betrifft und so weiter.

Deshalb hängt die Antwort auf die Frage nach der Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus heute und nach seiner Zukunft ganz wesentlich von dem Maßstab ab, den man in solchen Diskussionen anlegt. Nehme ich einen sehr großzügigen Maßstab und stelle nur gewisse Basisanforderungen an das Parlament, werde ich logischerweise zu relativ günstigen Aussagen kommen. Wenn man dagegen - und das ist sicher ebenfalls legitim - einen sehr kritischen Maßstab an das Parlament anlegt, wird man teilweise zu negativen Ergebnissen kommen: Dann zeigt sich nämlich, daß viele Anforderungen, die man an ein parlamentarisches System eigentlich stellen müßte, in der Praxis nicht erfüllt sind. Nur sollte man fairerweise auch an alternative Systeme den gleichen strengen Maßstab anlegen. Man kann nicht die relativ traurige parlamentarische Realität mit der Wunschform theoretischer Modelle vergleichen, sondern nur Konzept mit Konzept und Praxis mit Praxis.

Weiter akzeptiere ich die These nicht, daß ein schwerwiegendes Problem des Parlamentarismus im Übergewicht der politischen Parteien liegt. Die Parteien stehen vielmehr vor genau denselben Problemen wie das Parlament, sowohl was das Problem der demokratischen Legitimation als auch was den Komplex der Personalisierung, der nicht ausreichenden Transparenz und so weiter betrifft.

Ehrenberg

Die politischen Parteien im parlamentarischen System sind die Artikulation organisierter Interessen. Wenn hier anklage, die Parteien hätten zuviel Einfluß auf das Parlament: Wie soll denn ein Parlament aussehen, wenn es sich von den Parteien löst? Von wem wird es dann berufen und organisatorisch gehandhabt? Die Unterscheidung von Parteipolitik und Politik halte ich für gefährlich und ademokratisch.

Fischer

Es wurde gefragt, ob das Parlament die Öffentlichkeit beeinflusst - manche sagen auch: manipuliert;- , oder ob die Öffentlichkeit dem Parlament seinen Spielraum vorschreibt. Das halte ich für keine zutreffende Alternative. Ich sehe hier vielmehr einen Prozeß der Wechselwirkung, dem auch in einem guten parlamentarischen System relativ enge Grenzen gesetzt sind. Die Vorstellung von einer Elite, die um alle Probleme weiß, die weiter vorausblickt und das bonum commune besser erkennt als die "breite Öffentlichkeit", die man daher "erleuchten" und in die richtige Richtung treiben muß, das jedenfalls ist ein Parlamentsverständnis, mit dem ich mich nicht abfinden kann.

Broda

Die westliche Demokratie ist notwendig eine parlamentarische, ohne daß der Parlamentarismus die Gesamtheit des demokratischen Entscheidungsmechanismus in der Gesellschaft ausmacht. Aber er ist dabei unentbehrlich.

Bei der Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus muß man unterscheiden, ob es sich bei den Funktionen, die der Parlamentarismus in der demokratischen Gesellschaft ausübt, um den ökonomischen Unterbau oder ob es sich um den gesellschaftlichen Überbau handelt. Der Entscheidungsmechanismus im ökonomischen Bereich ist weit ungünstiger zu fassen als der im Überbau. Außerdem sollte man sich vor Augen halten, daß der Parlamentarismus historisch nie im gleichen Maße ein funktionierender Entscheidungsmechanismus für die Außenpolitik wie für die Innenpolitik gewesen ist.

Mir geht es nicht um eine Neugestaltung des Parlamentarismus, sondern um den Ausbau und die verbesserte Funktionsfähigkeit der traditionellen parlamentarischen Institutionen. Ich lehne deshalb auch eine Institutionalisierung der Verbände in einer parlamentarischen Körperschaft ab. Darin schließe ich mich den Argumenten von Herrn Löwenthal und Herrn Biedenkopf an.

Im Gegensatz zu Herrn Thorn würde ich jedoch nicht von einer Hegemonie der Exekutive sprechen, wenn darunter die Hegemonie der Bürokratie zu verstehen ist. Man könnte weit eher von einer Krise der Bürokratie sprechen. Die Vorstellung, daß die Bürokratie ein einigermaßen funktionierendes Parlament, also die Legislative, in der Gesetzgebung - etwa in der Bildungs-, Hochschul- oder Justizgesetzgebung - präjudiziert, entspricht nicht dem gegenwärtigen Stand der geschichtlichen Entwicklung. Das ist deshalb nicht der Fall, weil der Parteienstaat die Bürokratie im herkömmlichen Sinn, die ein Ergebnis des aufgeklärten Absolutismus war, in Mitteleuropa ihrer dominierenden Stellung entkleidet hat. Das ist zumindest ein wesentlicher Gesichtspunkt.

Das, was wir etwa in Österreich unter der Josephinischen Bürokratie verstanden haben, die lange Zeit die gesamte gesellschaftliche Entwicklung weitgehend geprägt und die Parlamente geführt hat, seit es Parlamente gab, existiert in jener Form nicht mehr. Das gleiche dürfte für das historische preußische Berufsbeamtentum gelten. Hier ist ein Leerraum entstanden, den nur ein funktionierender Parlamentarismus ausfüllen kann.

In diesem Zusammenhang halte ich es erstens für wichtig, daß der Parlamentarismus von entbehrlichem Ballast befreit wird. Das liegt in den einzelnen nationalen Parlamenten sehr unterschiedlich, aber eine gewisse Ökonomie der parlamentarischen Arbeit ist eine wichtige Voraussetzung für einen funktionierenden Parlamentarismus.

Zweitens wäre es wünschenswert, die Basis des Parlaments bei der Gesetzgebung zu verbreitern. Wir haben in Österreich gute Erfahrungen gemacht mit der Einschaltung von Parlamentariern und auch des Parlaments in die legislative Vorbereitungsarbeit im vorparlamentarischen Raum. In Skandinavien und in Großbritannien nehmen die "königlichen" Kommissionen diese Aufgabe schon seit langem wahr.

Drittens halte ich die Einschaltung des Parlaments in die übernationale Gesetzgebung und die zwischenstaatliche Rechtserzeugung für sehr wichtig. Da ist unser traditionelles parlamentarisches System ganz gewiß reformbedürftig. Das ist nicht nur eine Frage des Parlaments als zwischenstaatlicher Gesetzgeber, sondern betrifft auch die Ratifizierung zwischenstaatlicher Gesetzgebung durch die nationalen Parlamente. Hier ist eine Ergänzung der parlamentarischen Arbeitsmethoden unumgänglich.

Schließlich halte ich es für sehr wichtig, ein gesellschaftliches Parlamentsbewußtsein in dem Sinne zu schaffen, daß die für den gesellschaftlichen Entscheidungsmechanismus zur Verfügung stehenden politischen Kräfte gleichmäßiger als das heute der Fall ist, auf Exekutive und Legislative verteilt werden. Natürlich wird es immer die Tendenz geben, daß die Spitzenkräfte in die politische Exekutive abwandern. Die Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus hängt aber auch davon ab, daß die Führungstätigkeit im parlamentarischen Bereich für genauso wichtig angesehen wird wie die Tätigkeit in der Exekutive. Bisher wird der Regierungstätigkeit der Vorrang gegeben, weil sie mit einem höheren Sozialprestige als die Arbeit im Parlament ausgestattet ist. Die Regierungsparteien wären gut beraten, wenn sie einen beträchtlichen Teil ihrer Führungskräfte im Parlament arbeiten lassen würden. Das erscheint mir für die Weiterentwicklung des Parlamentarismus viel wichtiger als alle Diskussionen über die Institutionalisierung von Verbandsorganen in Parlamentsnähe.

Schuster

Es wird häufig der unaufhaltsame Abstieg des Parlamentarismus beklagt, weil das Parlament immer mehr Funktionen an die Exekutive abgibt. Nach meiner Ansicht hat diese Entwicklung ihren Kulminationspunkt längst überschritten. Ich erinnere nur daran, daß in Amerika der Kongreß jetzt einen harten Kampf um die Rückeroberung dieser Rechte führt.

Für viel wichtiger halte ich in der gegenwärtigen Situation die Frage - und das ist eine Frage der ungeschriebenen Verfassung;- , welche Kräfte die Exekutive und das Parlament besetzen. Das können und müssen nach wie vor nur die Parteien sein.

Allerdings sind die verschiedenen Parteiensysteme sehr unterschiedlich geeignet, mit den Problemen und den Herausforderungen weltpolitischer, weltwirtschaftlicher und auch innenpolitischer Art fertigzuwerden. In einer offenen Gesellschaft ist die Volkspartei, das heißt die offene Partei, die mehrheitsfähig ist, weil sie nicht ideologisch, nicht konfessions-, nicht interessenbestimmt ist, noch am ehesten in der Lage, personelle und sachliche Alternativen anzubieten und als Auffangstellung für Oppositionelle zu dienen.

Sie muß nach zwei Richtungen hin integrationsfähig sein, einmal gegenüber den antiparlamentarischen Gruppen und zum anderen gegenüber den großen Verbandsinteressen. Vorwiegend dieser Parteiotyp ist in der Lage, den Bürgern Gesamtkonzepte vorzustellen, unter

denen sie auswählen können. Damit wird verhindert, daß die organisierten Interessen - angefangen bei den Gewerkschaften, über die Unternehmer- und Bauernverbände bis hin zu den konfessionellen Verbänden - unmittelbar aufeinanderprallen und daß infolgedessen der Ruf nach der Autorität, nach dem starken Mann als Schlichter laut wird.

Kauffmann

Aufgrund meiner langjährigen Erfahrung im französischen Parlament sehe ich eine der Hauptschwächen darin, daß das Parlament nicht mehr - wie es eigentlich der Fall sein sollte - den Ereignissen zuvorkommt, sondern ihnen stets hinterherläuft. Denn die Gesetzesprojekte kommen entweder durch die Initiative der Regierung oder, was noch weit schlimmer ist, durch den Druck der Straße zustande. Dieser immer weiter um sich greifenden Tendenz muß man entgegentreten.

In Frankreich wird gegenwärtig zu erreichen versucht, daß das Parlament nicht mehr unter Druck arbeitet, sondern dem Grundsatz gerecht wird: Gouverner c'est prévoir. Regieren heißt voraussehen.

Bei uns hat jeder Parlamentarier zwar das Recht, ein Gesetzesprojekt vorzuschlagen, aber er hat wenig Möglichkeiten, es durchzudrücken. Das geschieht entweder durch die Parteien oder durch die Regierung mit ihrer Regierungspartei. Die Macht der Parteien wird zu groß, weil die Parlamentarier in der heutigen politischen Konstellation nicht unabhängig genug sind. Die Parteien nominieren sie als Kandidaten, und auch später hängen sie voll und ganz von ihrer Partei ab. Die Folge ist, daß das Parlament zu einem Registrierungsinstrument für Partei- beziehungsweise Regierungsentscheidungen wird, wie Herr Thorn sagte.

In Frankreich hat jetzt der Senat wieder an Gewicht gewonnen, weil dort die Gesetzesprojekte nicht nur von den verschiedenen Parteien eingebracht werden, sondern weil die einzelnen Abgeordneten hier selbst aktiv werden können. Da haben sie manchmal noch den Mut, dem Druck der Partei nicht nachzugeben, sondern ein Gesetz nach ihrem Gewissen zu befürworten.

Die Opposition hat bei uns sogar ein Gesetzesprojekt, das in ihrem eigenen Programm steht, abgelehnt, nur weil sie es nicht selbst im Parlament eingebracht hat. Das ist offenbar ein Mentalitätsproblem. Wenn die Parlamentarier mehr Freiheit hätten, ihre Meinung zu sagen, auch in der Wahl, würde sich manches ändern und das Parlament wieder an Gewicht in der Bevölkerung gewinnen.

Ich bin davon überzeugt, daß der Parlamentarismus trotz aller Schwächen die beste Regierungsform ist, denn Voraussetzung des Parlamentarismus ist Toleranz, und Toleranz bedeutet Freiheit.

Karasek

Für den einzelnen Abgeordneten sind die Arbeitsbedingungen in einem modernen Parlament von großer Bedeutung. Unser schönes Parlamentsgebäude in Österreich ist gewissermaßen das Museum eines Parlaments. Es eignet sich bestens für die Präsidenten, für die Minister und, ich möchte sagen, für das obere Establishment. Für den Hinterbänkler ist es ein völlig ungeeignetes Haus mit einem völlig ungeeigneten Instrumentarium.

Wenn Herr Broda feststellt, daß es gegenüber den Parlamenten keine Hegemonie der Exekutive mehr gibt, so ist das zwar richtig, dennoch besteht keine Waffengleichheit zwischen Regierungsmitglied und Exekutive auf der einen und dem oppositionellen Abgeordneten auf der anderen Seite.

Als wir vor 14 Tagen darüber zu befinden hatten, ob wir einem internationalen Vertrag die verfassungsmäßige Genehmigung geben sollten, war der Bundesminister von zwanzig Beamten begleitet. Er konnte sich bei jeder Frage, die ihm gestellt wurde, nach links oder nach rechts beugen und erhielt die treffsichere Antwort. Die fünf oder zehn Abgeordneten, die beurteilen mußten, ob das Parlament zustimmen sollte oder nicht, hatten nicht einen einzigen sachverständigen Beamten zur Verfügung, an den sie sich wenden konnten. Dies ist keine Waffengleichheit, und das beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit des modernen Parlamentarismus sehr.

Kaiser

Warum schafft sich das österreichische Parlament nicht eine Gegenbürokratie, so wie es der amerikanische Kongress und wie wir es in Ansätzen auch im Deutschen Bundestag getan haben?

Karasek

Das Ungenügen empfindet ja nur der Hinterbänkler, der neu ins Parlament kommt. Je höher man auf der Stufenleiter der politischen Karriere steigt, je mehr nimmt das Interesse an diesen Fragen ab.

Warum sollte jemand, der mit allen Hilfsmitteln ausgestattet ist, an die denken, die sie entbehren müssen?

Davies

Während der letzten 15 Jahre gehörte ich zuerst dem Management eines sehr großen internationalen Unternehmens an, war dann Repräsentant der Arbeitgeber, darauf Minister und schließlich Mitglied des Unterhauses - das letztere schon während meiner Ministerzeit. Wenn ich einmal meine Bedeutung im Sinne von Macht und Einfluß in Punkten messen sollte, so würde ich mir als Manager einer großen internationalen Ölgesellschaft 3 Punkte für Einfluß und etwa 5 Punkte für Macht geben, als Repräsentant der Arbeitgeber 8 Punkte für Einfluß und 2 Punkte für Macht, als Minister 5 Punkte für Einfluß und 8 Punkte für Macht und als Parlamentarier schlicht und einfach je 3 Punkte. Meiner Erfahrung nach kommt der Parlamentarier hinsichtlich Macht sehr schlecht weg, was ich überraschend und auf eine Art betrüblich finde.

Worin ist dies begründet? Ich sehe eine Reihe von Ursachen. Erstens die Tatsache, daß die Anforderungen an das Parlament beträchtlich gewachsen sind. Dieser Punkt ist in der heutigen Diskussion noch zu wenig beachtet worden. Die Anforderungen sind erheblich, und sie wirken sowohl innerhalb des Parlaments wie auch von außen. Sie üben einen starken Druck aus, der die Wirksamkeit des parlamentarisch-demokratischen Systems beeinträchtigt.

Der zweite Grund scheint mir darin zu liegen, daß die Menschen heute im allgemeinen viel kritischer sind. Sie erinnern sich vielleicht an den bedeutenden britischen Parlamentarier Eneurin Bevin, der einmal gesagt hat: "Wir leben in einer veränderten Welt, wenn der Arbeiter es wagen darf, dem Vorarbeiter ins Gesicht zu spucken." Tatsächlich haben wir eine andere Vorstellung von der Rolle des Parlamentariers und seinem Verhältnis zur Öffentlichkeit. Lange vor dem Krieg stand in PUNCH der alte Witz von einer Dame, die beim Sockenkauf darauf hinweist, man möge ihr nur ja etwas Passendes zeigen, da ihr Mann Mitglied des Unterhauses sei. Damals machte so etwas noch Eindruck auf den Ladenbesitzer, heute nicht mehr.

Eine dritte Ursache sehe ich als besonders bedeutsam an: Zweifellos spürt das britische Volk, daß die Entscheidungen, die es am meisten angehen und die das Leben des einzelnen am empfindlichsten beeinflussen, ihm immer mehr entzogen werden. Die Leute sind ungehalten darüber, und sie machen den Parlamentarismus zum Teil dafür verantwortlich. Diese und andere Einflüsse haben das parlamentarische Prinzip stark verändert, und zwar fast ausschließlich zum Nachteil. Das, was über die zunehmende internationale Beschlußfassung auf verschiedenen wichtigen Gebieten gesagt wurde, beweist meiner Meinung nach die hier bestehenden Gefahren.

Man sucht also nach Lösungen, und ich persönlich bezweifle, daß es klare, eindeutige Lösungen gibt. Ich selbst bin aufgrund der langen Zeit, in der ich eine mächtige Organisation parallel zur Regierung vertreten habe, zu dem Ergebnis gekommen, daß ich mich dabei nur auf die von mir vertretenen Interessen konzentrieren konnte. Aber das ist nicht Aufgabe des Parlamentariers. Der Wert der großen Interessenorganisationen liegt darin, daß sie die Interessen, denen sie dienen, mit gleichbleibender Intensität wahren. Aber die Rolle des Parlamentariers erfordert es in steigendem Maße, daß er ihnen Gehör schenkt. Darin liegt schon eine Teillösung.

Die Lösung, der Öffentlichkeit durch ein Referendum größere Entscheidungskompetenz einzuräumen, würde trotz der recht erfreulichen Erfahrung, die wir diesbezüglich in England kürzlich gemacht haben, wiederum die Preisgabe des Prinzips der parlamentarischen Regierung und der parlamentarischen Demokratie bedeuten. Denn das Referendum ersetzt oft durch ein vorschnelles Urteil, was eigentlich das Amt derer ist, die die Interessen des Volkes vertreten. Ich will damit nicht sagen, daß das Referendum nicht gelegentlich nutzbringend angewendet werden kann, aber es als Wunderheilmittel zu betrachten, scheint mir eine Illusion zu sein.

Eines der Dinge, die wir als Teil einer möglichen Lösung nur ungenügend analysiert haben - jedenfalls in meinem Land;- ist die Rolle des Parlamentariers in seiner Beziehung zur Bevölkerung. Wir wissen um die gewaltigen Veränderungen in der Struktur und den Beziehungen der Unternehmen, des Gesundheitswesens oder der Universitäten, aber wir haben uns nicht klargemacht, welche außerordentlichen Veränderungen in der Stellung des Parlamentariers zur Bevölkerung vor sich gegangen sind. Mein Eindruck ist, daß hier ein Wandel und neue Denkansätze weit notwendiger sind als bei vielen grundlegenden Veränderungen, die zum Beispiel in den Beziehungen zwischen den Unternehmen und der Arbeiterschaft stattgefunden haben.

Die Regierungen werden sich dieser Problematik ebenfalls stellen müssen, denn leider steht die Arbeitsbelastung des Parlamentariers im Widerspruch zu seiner Stellung im Volk und dem, was es

denkt. Es ist heute einer der unerklärlichen Aspekte parlamentarischer Vorgänge, daß vom Parlamentarier verlangt wird, eine Reihe spezifischer Aufgaben wahrzunehmen, bei denen nahezu ausgeschlossen ist, daß er über die Ansichten breiter Schichten des Volkes im Bilde ist. Dann fällt diese Rolle auch der Regierung zu.

Ich habe auch ein unangenehmes Gefühl, daß die Parlamente wie die Regierungen das Volk mehr und mehr als eine bequeme Bienenkönigin betrachten, die sie plötzlich hervorbringt und sogleich auffrißt, um sie wieder loszuwerden, bis ein neuer Kreis von Arbeitern gewählt werden muß. Wir sollten uns klarmachen, daß auch das ein ernstes Problem ist. Der Kreislauf von Regierung und Parlament entspricht nicht mehr den Anforderungen des komplizierten Führungsapparates eines Landes. Auch dies müssen wir gründlich überdenken. Vielleicht liegt der Vorteil meiner Überlegungen darin, daß ich die Dinge jahrelang von allen Seiten habe betrachten können.

Roth

Es wird oft gesagt, mehr Bildung erhöhe die Integrationsfähigkeit des Parlaments. Man könnte auch die Gegenthese aufstellen: Mehr Bildung erhöht die Fähigkeit, einzelne Interessen durchzusetzen sowie neue Interessen zu entdecken und organisationsfähig zu machen. Das beeinträchtigt auch zugleich die Integrationsfähigkeit des Parlaments, das heißt, es wird komplizierter für Parlamentarier und Parlament. Der Parlamentarismus ist eine Zeitlang sicher auch deshalb ganz erfolgreich gewesen, weil bestimmte benachteiligte Interessen nicht organisiert waren und insoweit unauflösbare Konflikte außerhalb blieben.

Becker

Ich sehe drei Problemkreise, die das parlamentarische System in Schwierigkeiten bringen. Erstens: Wenn so viele Fragen, die das Leben des einzelnen bestimmen, nur international zu entscheiden sind, wird das parlamentarische System unglaublich, wenn es kein internationales parlamentarisches Forum gibt. Von daher rührt ein zunehmender Legitimitätsmangel des heutigen Parlamentarismus.

Zweitens: Wenn Sie sagen, Herr Roth, mit mehr Bildung würden die Menschen unbequemer, dann ist daran sicher etwas. Wenn ein größerer Teil der Bevölkerung als je zuvor - wie halbgebildet auch immer - politisch aufgeklärter ist, dann kann er von der Anteilnahme am politischen Prozeß nicht ausgeschaltet werden. Aus dieser Sicht ist parlamentarische Demokratie auf die Dauer nur möglich, wenn sie durch ein ausgedehntes System partizipatorischer Demokratie ergänzt wird. Die Schwierigkeit besteht darin, wie diese beiden Systeme zusammenkommen. Wenn wir davon ausgehen, daß von Bürgerinitiativen bis hin zur Mitbestimmung in der Industrie ein differenziertes System von Einwirkungen des einzelnen auf Organisationsbereiche entsteht, dann ist zu fragen, wie das mit der Entscheidungsgewalt der Parlamente zu vereinbaren ist.

Wenn ich dazu einen mir vertrauten Bereich anführen darf. Ein Parlament kann, wenn es Schulfragen zu entscheiden hat, den Philologenverband und die Lehrgewerkschaft anhören. Es kann sich aber auch in der Fraktion durch seinen dienstältesten Studienrat oder Hauptschullehrer vorbereiten lassen. Beide Systeme sind bei uns nebeneinander gebräuchlich. Dieses Beispiel läßt sich auch auf andere Sachgebiete übertragen. Worauf es ankommt, ist, das Instrumentarium zu verbreitern, um das Zusammenwirken von partizipatorischer und repräsentativer Demokratie zu ermöglichen.

Als dritten Komplex erwähne ich den Widerspruch zwischen der langfristigen Wirkung von Entscheidungen und der Kurzfristigkeit von Wahlperioden. Bei den Schulen liegt es auf der Hand, daß die Ergebnisse einer verfehlten Schulpolitik erst sichtbar werden, wenn sämtliche Minister, die dafür verantwortlich waren, schon längst aus dem Amt sind. In anderen Bereichen ist es nicht ganz so offensichtlich. Das heißt, das, was der Politiker tun muß, um wieder gewählt zu werden, steht häufig absolut in Widerspruch zu den Handlungen und Perspektiven, die sich aus der Sache heraus ergeben.

In diesem Zusammenhang ist die wissenschaftliche Politikberatung zu sehen, die im Laufe der Zeit, man kann schon sagen, in einem Übermaß entstanden ist. Der Wissenschaftler wird sozusagen als Experte für die Langfristigkeit in den politischen Prozeß eingeschleust, was zum Teil positive, zum Teil negative Folgen gehabt hat. Man sollte einmal darüber diskutieren, welche Art wissenschaftlicher Politikberatung der demokratischen Verantwortung am besten gerecht wird. Denn ohne Zweifel werden in vielen Bereichen Entscheidungen durch Wissenschaft vorgebildet, obwohl wir alle wissen, daß Wissenschaft keine Handlungsanweisungen geben kann. Zudem gibt es keine wertfreie Wissenschaft. Das alles hat eine erhebliche Verwirrung im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung gebracht.

Ein interessantes Dokument in dieser Hinsicht ist das Gesetz über die Konjunktursachverständigen, in dem klar ausgesprochen wird, diese dürften nur Analysen, aber keine Empfehlungen geben. Dabei weiß natürlich jeder, daß in einer Analyse jederzeit die Empfehlung sichtbar wird. Das zeigen die Veröffentlichungen des Sachverständigenrates deutlich. Der Wortlaut des Gesetzes beweist die Angst der Politiker vor der Politikberatung.

Bei der Wissenschaftsabhängigkeit der Politik führt die wissenschaftliche Politikberatung dazu, daß zunehmend ein Zweifel entsteht, ob die Parlamente wirklich in der Sache und nicht nur formal entscheiden. Hier liegt auch ein Grund für die Legitimitätskrise des Parlamentarismus. Eine transparente Regelung der wissenschaftlichen Beratung könnte im heutigen Parlamentarismus die Lösung komplexer Aufgaben wesentlich effektiver machen.

Dabei wäre noch zu bedenken: Das, was Richard Löwenthal die staatsbürgerliche Moral genannt hat, leidet darunter, daß derjenige, der entscheidet, dafür häufig gar nicht die inhaltliche Kompetenz haben kann. Es müßte daher viel klarer gemacht werden, wie diese Kompetenz vermittelt wird, das heißt, wie die Unterlagen wissenschaftlicher Erkenntnis in den parlamentarisch-politischen Prozeß eingehen.

Schließlich gehört zur Legitimität der großen Organisationen in der partizipatorischen Demokratie die Frage nach dem demokratischen Prozeß innerhalb dieser Organisationen selbst. Ich habe gegen die bekannte Eschenburgsche These von der Herrschaft der Verbände immer eingewandt: Man kann die Herrschaft der Verbände auch als einen Schritt zur Demokratisierung verstehen, wenn Vorsorge dafür getroffen wird, daß in den Verbänden ein demokratischer Prozeß stattfindet.

Ehrenberg

Was die innere Struktur der organisierten Gruppen angeht, Herr Becker, so sind wir in der Bundesrepublik sicher sehr viel besser dran als einige unserer Nachbarländer. Schwierigkeiten haben uns in den letzten Jahren eben nicht die großen Gruppen bereitet, sondern sehr kleine Spezialisteneinheiten, die sich im echten Sinne als Pressure-groups betätigten, und zwar in einem Maße, wie es die DGB-Gewerkschaften nie getan haben.

Meine Aversion gegen die Herausstellung der "neuen sozialen Frage" und der Interessen der nichtorganisierten Gruppen begründet sich darin, daß hier der Keim zu Kleinorganisationen gelegt wird, die ohne Rücksicht auf die Verantwortung gegenüber einer breiten demokratischen Mitgliedschaft aktiv werden. Beispiel: die Fluglotsen.

Die inneren Strukturen der großen gesellschaftlichen Gruppen werden sich in einer der parlamentarischen Demokratie gemäßen Ordnung um so eher entwickeln, je mehr diese Demokratie bereit ist, Demokratisierung nicht nur im staatlichen, sondern auch im wirtschaftlichen Bereich nachzuvollziehen.

Krippendorff

Herr Thorn sagte, und das trifft für Deutschland in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sicher zu, daß das Parlament sich gewissermaßen nie von der Existenz des Staates abgenabelt hat. Ursprünglich aber hatte das Parlament die Funktion eines demokratischen Kampfinstrumentes. Das ist sowohl in der Französischen als auch in der amerikanischen Revolution und in der kurzen klassischen Periode von 1848 in Deutschland der Fall gewesen.

Dieses Parlament, das sich seinerzeit als ein Kampfinstrument konstituierte - dem es in Deutschland nicht gelang, der bürgerlichen Revolution zum Durchbruch zu verhelfen;- , funktionierte aufgrund folgender Voraussetzungen: Erstens besaßen seine Mitglieder einen relativ hohen Grad an Politisierung, und zweitens repräsentierte das Parlament eine relativ kleine politische Schicht, die sich durch eine hohe soziale Homogenität auszeichnete. Diese hatte es folglich nicht nötig und wehrte sich auch dagegen - wie die klassische Diskussion gerade in den USA deutlich gemacht hat;- , sich durch politische Parteien mediatisieren zu lassen.

Nun hat Herr Thorn richtig gesagt, daß sich mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechtes - wiederum als Kampfinstrument - qualitativ etwas änderte, nämlich die Schaffung eines Elektorates und das Entstehen von politischen Parteien. Die Mediatisierung des sich verbreiternden Volkswillens, der die ganze Komplexität einer sozial hierarchisierten, stratifizierten Gesellschaft ins Spiel brachte, veränderte notwendigerweise die Qualität und den Charakter des Parlamentarismus, der zum Parteienparlamentarismus wurde.

In der Bundesrepublik hat man versucht, die Mediatisierung des Volkswillens durch die Parteien dadurch zu konterkarieren, daß man sagte, auch die Parteien müssen demokratischen Prinzipien

entsprechen. Das heißt, nicht nur das Parlament ist als demokratische Körperschaft zu sehen, sondern die Parteien selber müssen demokratisch konstituiert sein. Nun, die Politologen haben genügend Analysen geliefert, wieweit in der Bundesrepublik hier Anspruch und Wirklichkeit auseinanderfallen.

Herr Becker erwähnte die partizipatorischen Elemente der Demokratie. In der Tat halte ich die Beschränkung des Themas auf die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament für eine Verengung. Denn das Parlament kann nur funktionieren, wenn ihm eine Demokratisierung der Gesellschaft in allen Bereichen entspricht. Einer der Schritte dazu war die Demokratisierungsforderung an die politischen Parteien.

Ein weiterer Punkt betrifft, wie Herr Thorn andeutete, die Demokratisierungsforderung in Form der Mitbestimmung in der Wirtschaft. Auch hierin sind sich die Historiker einig: Die Weimarer Republik ist wesentlich strukturell daran zerbrochen, daß eine formal vorzügliche demokratische Verfassung auf eine nicht demokratische oder nicht demokratisierte Gesellschaft aufgepfropft wurde. Daraus würde ich für unsere Situation heute ableiten, daß die Zukunft des parlamentarischen Systems, also die Zukunft der Demokratie, in der Demokratisierung aller Bereiche der Gesellschaft liegt. Wir können nicht stehenbleiben bei der Demokratisierung des politischen Sektors.

Herr Petersen meinte, viele Leute interessierten sich nicht für das, was sich in der Gesellschaft ereignet. Das Gegenteil ist aber der Fall. Das Interesse der Menschen an der Gesellschaft wächst in zunehmendem Maße. Es werden ihnen jedoch nicht genügend Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt, weil gerade das parlamentarische System die politischen Prozesse involute restringiert.

Darin liegt auch der Grund für die verschiedenen Ausbrüche aus dem System, die hier bereits angedeutet wurden, Bürgerinitiativen zum Beispiel, die nicht wieder nur integriert werden dürften, sondern die ernstgenommen werden müßten als Schritte in eine Richtung, die zu einer Demokratisierung des Gesamtsystems und zu neuen Formen von politischer Partizipation führt. In einem solchen Kontext hat das Parlament zweifellos eine Zukunft, aber nicht als exklusives Forum politischer Auseinandersetzung, sondern als eines von vielen.

In diesem Zusammenhang sehe ich zum Beispiel in Italien in der Wiederbelebung der Regionen einen interessanten Versuch, Partizipationsmöglichkeiten an die Basis zurückzugeben, zumindest der Basis wieder näherzubringen. Wenn diese Wiederbelebung der Regionen allerdings nur eine Gabe von oben sein sollte, wäre sie lediglich erneut eine Mediatisierung des Volkswillens. Wenn sie aber auch Ausdruck eines

Kampfinstrumentes von politischen Partizipationsgremien regionaler Parlamente ist - und ich meine, zum Teil ist sie das;- , dann könnte sie der parlamentarischen Demokratie auch an der Spitze zu neuem Leben verhelfen.

Löwenthal

Sie sagen, Herr Krippendorff, es sei für das Scheitern der Weimarer Republik entscheidend gewesen, daß ein demokratisch-politisches System auf eine nichtdemokratische Gesellschaft aufgepfropft war. Sind Sie der Meinung, daß die anderen großen westlichen Demokratien demokratische Gesellschaften im Sinne Ihrer Demokratisierungsvorstellungen waren und sind?

Krippendorff

Zweifellos waren die westlichen Gesellschaften in ihrer Gesamtstruktur demokratischer organisiert als das kaiserliche Deutschland, das über Nacht durch die Revolution abgeschafft wurde. Daß die Probleme, die sich in den westlichen Gesellschaften damals stellten, heute wieder auftauchen, steht auf einem anderen Blatt.

Segre

Ich stimme mit den wesentlichen Gedanken von Herrn Thorn überein, insbesondere wenn er die Hauptfrage der Demokratie in ihrer Anpassung an die Probleme der heutigen Gesellschaft sieht. Ich stimme auch Herrn Krippendorff zu, daß das repräsentative System auf demokratisch-parlamentarischer Grundlage eine Zukunft hat, wenn es ihm gelingt, die Basis des Konsenses zu verbreitern und mit neuen Formen zu organisieren, sich Forderungen des Volkes zu eigen zu machen und die Demokratisierung der Gesellschaft zu fördern.

Für mich geht es um folgende Fragestellung: Ist die repräsentative parlamentarische Demokratie noch imstande, die modernen Gesellschaften mit einem hohen wirtschaftlichen und kulturellen Niveau zu

regieren? Sicher hat das repräsentative System seine Berechtigung nicht verloren. Sind aber die gewählten Vertretungen, insbesondere die Parlamente, noch in der Lage, eine positive Funktion auszuüben, oder sind sie ungeeignet?

Unser Thema lautet: Welche Zukunft hat die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung? Aber gibt es überhaupt die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung? Eine eingehendere Untersuchung der westlichen Länder würde zeigen, daß die Regierungsformen und Typen der parlamentarischen Demokratie von Land zu Land sehr unterschiedlich sind. Lediglich die Existenz eines Parlaments ist ihnen allen gemeinsam. Aber das parlamentarische System in Großbritannien ist nicht dasselbe wie das in der Bundesrepublik; das italienische unterscheidet sich vom französischen. Die Unterschiede betreffen die Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament, die institutionelle Gliederung sowie Entwicklungsstadien und Aggregation der politischen Kräfte. Alle diese westlichen Systeme sind in ständiger Bewegung.

In Italien zum Beispiel stimmen alle demokratischen Kräfte darin überein: Um dieses System den heutigen Gegebenheiten anzupassen, ist keine Revision der Verfassung nötig, sondern es käme nur darauf an, die Verfassung in allen ihren Artikeln und in ihrer demokratischen Intention voll anzuwenden. Das hat auch Herr Thorn betont, als er die Funktion der Parteien im heutigen demokratischen System erwähnte. Was die Bundesrepublik angeht, so denke ich an die Studien von Hesse und von Leibholz über die Stellung der politischen Parteien im modernen Staat oder über den Strukturwandel der modernen Demokratie. Ich denke daran, daß Gramsci für Italien die politischen Parteien als die modernen Fürsten bezeichnet hat.

Ein Punkt im Referat ist für mich von besonderer Bedeutung. Was gescheitert ist, ist nicht das parlamentarisch-demokratische System, sondern das liberal-demokratische Modell. Der liberal-demokratische Staat mit seinen begrenzten Funktionen und Aufgaben ist heute praktisch überwunden. In ihm waren die großen Massen von der politischen Partizipation so gut wie ausgeschlossen. Historisch gesehen pendelte dieser Staatstyp hin und her zwischen einem kraftlosen elitären Parlamentarismus und Formen des Faschismus, wie die Geschichte Spaniens, Portugals, Griechenlands, vor allem aber Italiens, Österreichs, Deutschlands zeigt. In anderen westeuropäischen Ländern wurde die Stabilität des politischen Systems oft mit politischer Apathie bezahlt. Noch heute gibt es in einer ganzen Reihe von Ländern Phänomene von Diskriminierung.

Wir sollten die parlamentarische Demokratie kritisch sehen, genauso wie wir - ich spreche als italienischer Kommunist - die Arbeiterbewegung und die sozialistische Bewegung kritisch sehen müssen, die nicht überall die notwendige theoretische Erfindungsgabe zeigt. Die meisten kommunistischen Parteien sind bei der leninistischen Konzeption des Parlaments als Tribüne stehengeblieben.

Vielleicht ist Italien das Land, in dem die Arbeiterbewegung und die Linkskräfte in der Erarbeitung einer echten demokratischen Strategie der Institutionen am weitesten fortgeschritten sind. Diese Strategie ist weder die Strategie des Dualismus der Macht der außerparlamentarischen Gruppen noch die Rätestrategie. Im Gegenteil: Im Rahmen einer demokratischen und pluralistischen Konzeption brauchen wir - das gilt sowohl für die kapitalistische als auch für eine sozialistische Gesellschaft - eine Strategie, die fähig ist, die Kompetenzen der gewählten Volksvertretung mit einer erweiterten Partizipation des Volkes an allen Bereichen des institutionellen Lebens in Einklang zu bringen. Diese Strategie hat ihre Grundlage in der Analyse des modernen Staates.

Das spiegelt sich in der Verfassung der italienischen Republik wider. Das heißt, ein sozialer Staat, der in die Wirtschaft interveniert, hat zahlreiche neue Aufgaben und Funktionen. Ein Staat, der sich gegenüber den breiten Massen verantwortlich fühlt, muß die formelle Demokratie - Artikel 1 und 3 der italienischen Verfassung - überwinden. Herr Thorn sagte, die Demokratie bleibe oft ein formales Postulat. Die Überwindung dieses formalen Postulats erfordert die Anpassung der institutionellen Formen an die neue Rolle, die der moderne Staat entwickelt hat.

Wie kann diese Anpassung an die neue Rolle des Staates, der Demokratie und des Parlamentarismus erfolgen? Ich bin kein Gelehrter der Institutionen und kein Kenner der ausländischen Realitäten, aber ich meine, es lassen sich heute einige allgemeine Trends in den westlichen europäischen Ländern, unabhängig von der Verschiedenheit ihrer Verfassungen und ihrer sonstigen Voraussetzungen, erkennen.

Da ist einmal die Notwendigkeit, eine Dezentralisierung durchzuführen, die sich an den verschiedenen Stufen der Gesellschaft und den unterschiedlichen Kompetenzen der gewählten Volksvertretungen orientiert. Das heißt, es geht um eine Dezentralisierung der Macht des Staates.

Zweitens sind Instrumente und Formen einer direkten Partizipation nötig, die nicht im Gegensatz zum repräsentativen System stehen, sondern es ergänzen, vervollständigen und in einigen Teilen korrigieren.

Schließlich - drittens - muß der moderne Staat nicht nur die Fähigkeit haben, in Politik und Gesellschaft zu intervenieren, sondern er muß auch auf eine ganze Reihe von Wirtschaftszweigen Einfluß nehmen können durch eine Politik der demokratischen Programmierung der Wirtschaft.

Herr Thorn sprach dann die notwendige Erhöhung der Transparenz an, das heißt die Demokratisierung des Staates in Formen, die ihn offener machen. Herr Krippendorff verwies auf das Beispiel der Regionen in Italien, die zumindest ein Element der Demokratisierung und der Erweiterung und Sicherung der repräsentativen Demokratie darstellen.

Maihofer

Ein mit einem parlamentarischen System verfaßter Staat gründet auf zwei grundlegenden Optionen, nämlich zum einen für ein pluralistisches, zum anderen für ein evolutionäres Konzept. Die Legitimationsbasis für unser parlamentarisches System liegt darin, ob es erstens die Ausgleichsfähigkeit besitzt, alle Interessen-, aber auch Weltanschauungskonflikte auszutragen. Zweitens, ob es die Erneuerungsfähigkeit hat, nicht nur im Wechsel von Regierung und Opposition und damit zwischen alternativen politischen Konzepten, sondern auch in dem Sinne, ob es die Kraft hat, sich selbst zu erneuern, um mit den heraufziehenden Problemen fertigzuwerden.

Denn darin besteht doch die Lebenskraft unseres demokratischen Systems gegenüber totalitären Systemen. Diese besitzen nicht die Ausgleichsfähigkeit, sondern setzen nur ein bestimmtes Interesse gegen alle anderen erbarmungslos durch. Sie verfügen auch nicht über die Erneuerungsfähigkeit, das heißt, sie können sich selbst nicht mehr in Frage stellen.

Woran mangelt es bei uns? Ich möchte einmal im Blick auf die Wirtschaft, zum anderen auf die Gesellschaft zu verdeutlichen versuchen, wo die Aufgabe liegt, vor der die parlamentarischen Systeme des Westens heute überall stehen.

Was die Wirtschaft angeht, so ist jene permanente Krise: Wachsende Rohstoffverknappung hier, Verschärfung des Verteilungskampfes dort, sicher ein epochales Charakteristikum für das, was auf uns zukommt. Da wird der Staat ganz anders als bisher in seiner Ausgleichsfähigkeit gefordert, und zwar nicht nur im Parlament oder in der Regierung, sondern auch im vorparlamentarischen und vorregierungsmäßigen Raum. Denken Sie beispielsweise an die Tarifverhandlungen sowohl im privaten Bereich wie im öffentlichen Dienst. Sie spielen sich weder im Parlament noch in der Regierung ab. Dennoch ist es für die Zukunft des parlamentarischen Systems entscheidend, ob der Staat hier die nötige Ausgleichsfähigkeit hat oder nicht, um diesen notorischen Konflikt zu lösen in einer ökonomischen Situation der permanenten Stagnation, in der wir jetzt leben.

Im Hinblick auf die Gesellschaft handelt es sich um die strukturelle Komponente der Demokratisierung. Die Revolte der Jugend von 1968 scheint wie ein Spuk verraucht zu sein. In Wahrheit ist sie in den Köpfen nach wie vor lebendig. Ich bin der Meinung, daß für diese Gesellschaft in der historischen Situation, in der wir stehen, alles das, was mit sozialen Teilhaberechten zusammenhängt, also Vermögensbildung und Mitbestimmung, die kardinalen Themen für lange Zeit bleiben werden; so wie vordem bestimmte Kardinalthemen der politischen Demokratie hundert oder hundertfünfzig Jahre im Mittelpunkt standen.

Die Frage ist, ob dieses parlamentarische System die Erneuerungsfähigkeit besitzt, hier durch einen friedlichen Wandel eine grundlegende Weiterentwicklung möglich zu machen. Für mich heißt das: Reform des kapitalistischen Systems, um es glatt herauszusagen, und zwar Reform und nicht Revolution. Revolution halte ich für eine irrealer Konzeption. Ob der Parlamentarismus sowohl die Ausgleichsfähigkeit als auch die Erneuerungsfähigkeit besitzt, ist die Gretchenfrage dieses politischen Systems.

In diesem Zusammenhang eine persönliche Bemerkung. Für mich als Neuling im Parlament war es erschütternd, daß hier keiner ein gutes Haar am politischen Gegner läßt, wie Herr Kahn-Ackermann vorhin sagte. Es gibt eine Gefahr nicht nur absoluter Regierung, sondern genauso absoluter Opposition. Obwohl beim Publikum nichts so beliebt ist wie die Hahnenkämpfe im Parlament, hinterlassen sie doch einen verheerenden Eindruck in der Breite der Bevölkerung. Natürlich wissen wir Politiker, daß es sich dabei um eine Art Scheinboxen handelt, bei dem keine ernstesten Verletzungen beabsichtigt sind. Aber die Leute draußen erkennen nicht, daß das weithin nichts als politisches Ritual ist.

Gerade im Hinblick auf den moralischen Rigorismus, der in der nachwachsenden Generation vorhanden ist, müssen wir andere Formen des Umgangs in unserer Demokratie entwickeln, wenn wir uns nicht selbst ständig demoralisieren und deklassieren wollen. Das gilt unabhängig von Parteipolitik. Denn: Durch diese schon demagogische Deklassierung des Gegners korrumpieren wir nicht zuletzt auch die Autorität des Staates.

Wenn wir über die Landesgrenzen hinausblicken, dann stellen wir fest, daß der Parlamentarismus in einer viel tieferen Krise steckt, als es sich auf unserer friedlichen Insel Bundesrepublik gelegentlich darstellt. Mir scheint, daß weder das englische noch gar das italienische parlamentarische System noch die Ausgleichsfähigkeit besitzen, weil sie durch organisierte Interessen blockiert sind. Ich halte beide Systeme aber ebenso auch für erneuerungsunfähig: für reformunfähig, das heißt für unfähig, friedliche Änderungen unserer Gesellschaft, etwa die Teilhabe oder Mitbestimmung auch im ökonomischen und nicht nur im politischen Bereich zu gewährleisten.

Betriebsverfassung ist in England genauso tabu wie Mitbestimmung in Italien. Man ist dort in eine Macht- und Gegenmächtauseinandersetzung hineingeraten, die zu einer Paralyse des evolutionären Prozesses geführt hat. In beiden Gesellschaften besteht die Gefahr, daß das reformerische Potential zerrieben wird zwischen der politischen Polarisierung, die durch die Polarität der organisierten Interessen aufgeheizt wird.

Ich habe die Befürchtung, daß in England und in Italien das pluralistische und das evolutionäre Element auf dem Spiele stehen und damit der Parlamentarismus in diesen beiden Ländern lebensunfähig wird. Dann wird auch eine Reform des Kapitalismus unmöglich, und ohne eine Reform des Kapitalismus ist für mich dieses System nicht lebensfähig. Damit befürworte ich nicht, an die Stelle des Kapitalismus einen Sozialismus zu setzen, der die privatwirtschaftliche Ordnung aufhebt. Das halte ich nicht nur für ein illusionäres, sondern für ein ruinöses und schon gar nicht für ein humanes Konzept.

Wenn diese Analyse stimmt, dann stehen wir heute vor der Notwendigkeit, ein neues Verständnis des Staates und seines Verhältnisses zur Gesellschaft zu finden. Dann müssen wir begreifen, daß dieser Staat nicht mehr nur Rechtsstaat ist, der größtmögliche Freiheit und Sicherheit schafft, sondern daß wir in einem Sozialstaat leben, der auch so etwas wie größtmögliche Wohlfahrt und Gerechtigkeit zum Ziele hat. Deshalb müssen sich Parlament und Regierung nicht nur den Ausgleich zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen, sondern auch zwischen verschiedenen Weltanschauungen zur Aufgabe setzen.

Hier sehe ich aber ein fast unlösbares Problem. Die Ausgleichsfunktion gegenüber den verschiedenen Interessen bedeutet, daß dieser Staat eine Unabhängigkeit und Überlegenheit auch gegenüber den stärksten Gruppen und Verbänden in der Gesellschaft gewinnen muß, die er heute nicht hat. Er darf keiner sozialen, aber auch keiner politischen Pressuren ausgesetzt sein, wenn er seine Aufgabe, sowohl Ausgleich wie Erneuerung in der Gesellschaft zu stiften, erfüllen will. Der Staat schwebt natürlich nicht über den Dingen, sondern er ist ja jeweils getragen von einer politischen Konstellation von Parteien. Mit anderen Worten: Wir müssen in unserem Staatsverständnis in allen Parteien gegenüber den Interessengruppen zu einer ehrlichen Neubestandsaufnahme kommen.

Den Gewerkschaften kommt das hohe geschichtliche Verdienst zu, daß sie die Unterprivilegierung Schritt für Schritt abgebaut haben. Sie stehen aber heute - das macht tatsächlich die Krise des Systems aus, wenn Sie nach England oder nach Italien blicken - angesichts der gegenwärtigen ökonomischen Situation: Grenzen des Wachstums, wachsende Rohstoffverknappung, schärferer Verteilungskampf, vor dem Problem, daß quantitative Steigerungen und strukturelle Verbesserungen nahezu unmöglich werden. Ohne eine vollkommene Umbesinnung der Rolle der organisierten Interessen, der Unternehmerverbände wie der Gewerkschaften, manövrieren wir unser westliches parlamentarische System in ein Chaos hinein.

Ich bin der Überzeugung, daß wir schon in wenigen Jahren vor Tarifabschlüssen stehen werden - und nicht nur im öffentlichen Dienst; -, die als Erfolg eigentlich gar nicht mehr vorzeigbar sind. Genauso werden die strukturellen Verbesserungen, die ein mächtiger Verband mit seiner Interessenpolitik erzielt, nicht mehr als Legitimationsbasis gegenüber den Mitgliedern ausreichen.

Wie erreichen wir in den westlichen Industrienationen eine solche Umorientierung der organisierten Interessen und auch der Parteien auf diesem Felde? Das ist das entscheidende Problem. Demgegenüber scheint mir die Frage, ob wir Wirtschafts- und Sozialräte schaffen sollen, nur ein marginales Problem zu sein. Vielleicht sehen die Gewerkschaften in Zukunft in der Humanisierung des Arbeitslebens nicht mehr nur eine Randfrage, sondern ihr zentrales Thema. Das heißt, daß sie, wenn

die bisherigen quantitativen Steigerungen nunmehr an strukturelle Grenzen stoßen, die qualitativen Verbesserungen menschlichen Lebens auch in der Arbeitswelt zu ihrer eigentlichen Aufgabe machen.

Frister

Für mich als jungen Menschen hatte - noch während des Dritten Reiches und dann in der Zeit danach - die Idee der Demokratie weniger etwas mit der Technik der Entscheidungsfindung oder mit der Organisation des Parlaments zu tun. Für uns war damals entscheidend, daß es einen Ort gibt, an dem Meinungs- und Informationsfreiheit herrschen, die die Voraussetzung für eine zweckmäßige Lösung jener Probleme sind, die sich der Gemeinschaft stellen. Parlamentarische Demokratie hieß für uns, die Bedingungen zu sichern, unter denen Freiheit, Selbstverwirklichung und Mehrung des Wohlstandes möglich sind. Diese Vorstellung von Demokratie hat in den letzten zwei, drei Jahrzehnten eine ganze Generation in der Bundesrepublik getragen.

In der politischen Entwicklung nach 1945 haben wir die Idee der parlamentarischen Demokratie vielfach allein mit der materiellen Überlegenheit identifiziert. Die Auseinandersetzung mit anderen politischen Systemen, beispielsweise mit dem Osten, ist über Jahre unter dem Motto geführt worden, unser System sei das wirtschaftlich leistungsfähigere und gewährleiste einen größeren Wohlstand für den einzelnen. Auf diese Weise ist schon am Beginn, in den Jahren 1945 bis 1950, die Idee der parlamentarischen Demokratie als einer Gesellschaft, in der es Meinungs-, Informations und Willensfreiheit gibt, quasi korrumpiert worden.

Sie ist zumindest bei den politisch aktiven Teilen der jungen Generation in eine Legitimationskrise geraten. Zudem wurden Fragen nach der Gerechtigkeit, um die es ja bei der politischen Willensbildung geht, durch den wirtschaftlichen Fortschritt überlagert. Die Tatsache, daß im Grunde alle mehr bekamen, daß die materielle Zwangslage für fast alle abgebaut wurde, hat die Frage nach der Gerechtigkeit als Zielvorstellung einer parlamentarisch-demokratischen Ordnung verdeckt. Dabei ist trotz der allgemeinen Wohlstandssteigerung die Vermögens- und Machtverteilung nahezu unverändert geblieben.

Dann kam eine neue Generation, für die beispielsweise die Informations- und Meinungsfreiheit gar nichts Besonderes mehr war, weil ihr die Erfahrung mit einer Diktatur fehlte. Sie empfand wieder, daß dieses System mehr für die Gerechtigkeit leisten müßte. Die Zukunft des parlamentarischen Systems hängt davon ab, daß die Werte, die es verwirklichen soll, wieder anziehend gemacht werden. Vor allem muß den Menschen klargemacht werden, daß diese Werte durch das System der parlamentarischen Demokratie am besten zu realisieren sind. Hierzu gehört in erster Linie die Sicherung der Information und der Teilhabe. Denn es gibt, wie Herr Löwenthal sagte, keine geschichtliche Garantie dafür, daß dieses System erhalten bleibt.

Dabei setze ich die Information noch vor die Teilhabe. Ich halte es für äußerst wichtig, unter Informationen auswählen zu können, auch wenn das in kritischer Polemik geschieht, Herr Maihofer. Mir ist es lieber, eine Bundestagsdebatte zeigt Kontroversen auf, als daß da nur noch langweilig geredet wird. Auch die Darstellung von Gegensätzen gehört zur Information. Deshalb sehe ich in der Entwicklung der Pressekonzentration in der Bundesrepublik eine Gefährdung der parlamentarischen Demokratie. Glücklicherweise haben uns die Besatzungsmächte eine spezielle Organisation der Rundfunkanstalten beschert, so daß wir in Rundfunk und Fernsehen über eines der ausgeglicheneren und vielfältigsten Informationssysteme verfügen. Es wäre wünschenswert, wenn wir das im Bereich der Presse zumindest sichern, vielleicht auch wieder verbessern könnten.

Bei der Frage der Teilhabe kommt es darauf an, Möglichkeiten zu finden, damit sich die Bürger in der politischen Willensbildung in allen gesellschaftlichen Bereichen betätigen können und nicht auf das Abgeben des Stimmzettels beschränkt werden. Dabei würde ich nicht so sehr auf Bürgerinitiativen abstellen. Das sind in der Regel ebenfalls Gruppen, die nicht zu denen gehören, die einen Nachholbedarf an Teilhabe haben und in den gesellschaftlichen Prozeß integriert werden müßten. Zudem muß man bei diesen Gruppen immer auch das Problem des Egoismus mitsehen. So sehr ich für die Aktionen gegen Kernkraftwerke Verständnis habe, es taucht da doch die Frage auf, wie diese Aktionen in eine Konzeption des Gemeinwohls integriert werden können. Es reicht nicht aus, nach dem Motto vorzugehen: Wir wollen kein Kernkraftwerk, aber wir brauchen natürlich elektrische Energie."

Dahrendorf

Ich bin heute weniger denn je der Meinung, daß man mit verallgemeinernden Bemerkungen etwas Sinnvolles über die europäischen demokratischen Staaten sagen kann. Sie entwickeln sich auf so unterschiedliche Weise, daß ich immer mehr zögere, irgendein allgemeines Rezept zu empfehlen.

Die beiden Voten von Herrn Segre und Herrn Maihofer waren zwei sehr verschiedene Plädoyers für die parlamentarische Demokratie. Dabei setzt Herr Segre offenbar voraus, daß die Interessengruppen in die parlamentarische Demokratie integriert und durch politische Parteien vertreten werden. Herr Maihofer dagegen hat davon gesprochen, Regierung und Parlament müßten ein Klima schaffen, in dem bestimmte Ausgleichschancen entstehen, die nicht von vornherein vorhanden sind. Das ist ein anderes Konzept, aber auch eine Form der Integration.

Einige Diskussionsteilnehmer haben nach meiner Meinung die Frage des Verhältnisses der parlamentarischen Demokratie zu den organisierten außerparlamentarischen Mächten zu leicht beiseite geschoben. Wenn ich von außerparlamentarischen Mächten spreche, dann gewiß nicht nur von Gewerkschaften. Wenn etwa die Bundesregierung in der Energiekrise gesagt hat, die gute Ölversorgung der Bundesrepublik sei ein Ergebnis der Marktwirtschaft gewesen, dann war das in Wahrheit nur die nachträgliche Ideologisierung eines Zustandes, in den die Bundesregierung gar keine Chance hatte irgendwie einzugreifen. Sie hat die Entscheidungen weder so noch so getroffen. Es scheint mir zumindest überraschend, wenn man aus der deutschen Erfahrung mit der Energiekrise den Schluß zieht, in der Bundesrepublik sei die parlamentarische Demokratie noch in Ordnung, in anderen Ländern aber nicht. Hier stellen sich Fragen der Regierbarkeit gegenüber Instanzen, die eben nicht Gewerkschaften sind.

Auf der anderen Seite ergibt sich aber im Hinblick auf die Tarifverhandlungen für die wirtschaftliche Entwicklung und damit auch für die Konjunkturpolitik das gleiche Problem: Sind die Institutionen der parlamentarischen Demokratie überhaupt noch die wesentlichen Entscheidungsinstanzen? Wie kann ihr Verhältnis zu den Gruppen gestaltet werden, die eine wesentliche Rolle in einer schwierigen wirtschaftlichen Großwetterlage spielen?

Soll man diese Gruppen unabhängig wirken lassen und darauf vertrauen, daß sie aus eigenem Verantwortungsgefühl heraus zu Lösungen kommen, die für das Ganze der Gesellschaft erträglich sind? Soll man auf einen Konfrontationskurs gehen, wie das in Großbritannien in der jüngsten Geschichte Regierungen verschiedener politischer Couleur zweimal versucht haben? Beide sind am Ende, wenn man sich die Ereignisse von 1970 und von 1974 ansieht, an der Konfrontation gescheitert. Oder soll ein Versuch gemacht werden, diese außerparlamentarischen Mächte vor allem im wirtschaftlichen Bereich in irgendeiner parlamentsbezogenen Form in die parlamentarische Demokratie zu integrieren?

Vetter

Was die Rolle der Verbände in der parlamentarischen Demokratie angeht, so werde ich hier nur zu den Gewerkschaften etwas sagen. Sie sind in den Rang, den sie heute in der parlamentarischen Demokratie einnehmen, hineingewachsen. Früher waren sie reine Notwehrorganisationen und eine Antwort auf undemokratische Zustände in der Gesellschaft mit dem Schwerpunkt auf Wirtschaft und Bildung. Sie sind dies auch heute noch, nur ist aus der früheren Antwort auf gesellschaftliche Zustände eine Forderung an die Demokratie geworden.

Für mich -und da stimme ich Herrn Krippendorff und anderen zu - liegen die Probleme der parlamentarischen Demokratie in erster Linie darin, daß es in der Gesellschaft auch heute noch weite Räume gibt, die von der Demokratie ausgespart sind, zum Beispiel die Wirtschaft. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat vor den Wahlen jeweils Prüfsteine als Beurteilungshilfen an seine Mitglieder herausgegeben. Er hat aber stets erklärt, daß die Souveränität des Wahlbürgers in seiner persönlichen Stimmabgabe zum Ausdruck komme. Wie soll aber ein Bürger bei den Wahlen souverän sein, wenn ihm diese persönliche Souveränität in der Arbeitswelt verweigert wird? Hier der souveräne Bürger und dort immer noch der Kommandierte - diese Schizophrenie bemüht sich die Gewerkschaft aufzuheben.

Mit dem Schlagwort "Verbandsdemokratie" bestreitet man die Legitimität der Verbände, neben den Parteien im Vorraum der parlamentarischen Willensbildung zu arbeiten. Im Prinzip ist die innere Demokratie in den Gewerkschaften unbestritten, soweit sie organisatorisch gesichert werden kann, aber sie unterliegt, wie in der parlamentarischen Demokratie insgesamt, gewissermaßen einem legalistischen Ermüdungsprozeß, der auch in unseren Verbänden zum demokratischen Ungehorsam, ich würde sogar sagen, zu einer sublimierten Kulturrevolution führen kann. Deshalb bemühen wir uns immer neu, in eine engere, gegenseitig wirksame Beziehung zu unseren Mitgliedern und darüber hinaus auch zu den Unorganisierten zu kommen, denn wir erheben ja den Anspruch, für die Arbeitnehmerschaft insgesamt zu sprechen.

Durch die Entwicklung der Parteien zu Volksparteien ist die Rolle der Gewerkschaften wichtiger geworden, als das noch vor 50 Jahren zu erwarten war. Aber da sind auch noch andere Gruppen, deren Bedeutung wir nicht übersehen sollten.

Im übrigen gibt es ja in der Begegnung zwischen den Gewerkschaften und den Parteien bereits Organisationen, in denen eine wechselseitige Einwirkung praktiziert wird. Bei der CDU die christlich-demokratische Arbeitnehmerschaft und bei der SPD die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen. Das sind reine Parteiorganisationen, die in den Gewerkschaften die Parteistandpunkte vertreten und verbreiten. Die Parteien sollten allerdings begreifen, daß sie sich ständig neu um ihr Verhältnis zu den Gewerkschaften bemühen müssen. Auf das Parlament bezogen würde ich dem parlamentarischen Hearing einen ähnlichen Rang einräumen.

In den Gewerkschaften besteht heute immer noch die ausdrückliche Bereitschaft, das Parlament zu respektieren, weil wir der Überzeugung sind, daß hier Legitimität und Legalität noch übereinstimmen und das Parlament eine letzte Instanz ist für die Definition des Gemeinwohls, an der auch der Wahlbürger teilnimmt. Zweifellos, Herr Maihofer, übt aber die parlamentarische Debatte allmählich eine desillusionierende Wirkung auf den Wahlbürger aus. Wir sollten das nicht unterschätzen.

Was die Einbindung der organisierten Gruppen in den Entscheidungsprozeß angeht, so wurde hier unsere Forderung nach einem Wirtschafts- und Sozialrat überwiegend negativ beurteilt. Dabei ist das eine Einrichtung, die mit mehr oder weniger Erfolg schon in vielen Nachbarländern arbeitet. In der Europäischen Gemeinschaft hat sie in der letzten Zeit eine immer stärker werdende Funktion. Wir wollen mit Hilfe des Wirtschafts- und Sozialrates die Mitbestimmung auf betrieblicher und Unternehmensebene in Richtung auf eine gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung ergänzen.

Die organisierte Wirtschaft hat in den Kammern ausgezeichnete Möglichkeiten, die Politik einseitig in ihrem Sinne zu beeinflussen. Ein Wirtschafts- und Sozialrat hätte unter anderem die Aufgabe, die wirtschaftspolitischen Vorgänge für die Öffentlichkeit transparenter zu machen. Allerdings lehnen wir einen Wirtschafts- und Sozialrat als eine Art Nebenparlament ausdrücklich ab. Aber wir hoffen, mit dieser Einrichtung so etwas wie ein Initiativrecht zu erhalten, damit die Parlamente an den dort vertretenen Auffassungen nicht so vorbeigehen können.

Wenn es heißt, daß die Verbände ein zu großes Gewicht in der parlamentarischen Demokratie haben, dann liegt das nicht an den Verbänden, sondern an der parlamentarischen Demokratie selbst. Ich könnte mir sehr wohl vorstellen, daß das Parlament in entscheidenden Fragen, die die Verbände existentiell berühren, eine letzte Instanz ist, die dann auch respektiert wird. Dafür müßte aber bald eine geeignete Form gefunden werden. Selbst wenn wir dabei einen Umweg gehen müßten, der zunächst nicht zu dem Erfolg führt, den sich zumindest die Gewerkschaften davon versprechen, sind wir bereit, uns auf ein solches Experiment einzulassen.

Frister

Man kann die Interessenverbände nicht einfach alle über einen Kamm scheren. Ich meine schon, daß die Gewerkschaften sowohl nach ihrer historischen Entwicklung als auch nach ihrer Leistung in der Bundesrepublik Anspruch darauf haben, als eine Organisation verstanden zu werden, die nicht nur Partikularinteressen vertritt und nicht nur als Lohnmaschine funktioniert. Vielmehr hat sie, wie Herr Ehrenberg sagte, eine ganze Reihe von parlamentarischen Initiativen in Gang gesetzt, die über eine reine Interessenvertretung hinausgehen. Deshalb ist der Anspruch der Gewerkschaften, anders behandelt zu werden als Interessenverbände üblicherweise, wohl gerechtfertigt.

Altmann

Dies ist gerade das Problem, Herr Frister.

Frister

Herr Biedenkopf meinte, eine Institutionalisierung der Interessengruppen würde ihre Stellung erheblich stärken und ihnen gewissermaßen einen Übereinfluß verschaffen. Würde nicht aber, etwa durch die Einrichtung eines Wirtschafts- und Sozialrates, eine ganze Reihe von Einflüssen transparenter werden?

So ging es bei der Entscheidung der Bundesregierung über das Konjunkturprogramm in diesem Jahr um die Frage, ob mit einer Investitionszulage direkt den Unternehmern ein Anreiz gegeben werden soll, oder ob man über einen größeren Schub öffentlicher Ausgaben versucht, die Konjunktur in Gang zu bringen. Das war keine wirtschaftstheoretische, sondern eine machtpolitische Frage, die innerhalb der Regierung zwischen Interessen, die sich da organisierten, ausgetragen werden mußte.

Altmann

Das ist mit Sicherheit falsch, was Sie sagen, Herr Frister. Die Bundesregierung ist in ihrer Entscheidung über das, was in der Konjunkturpolitik geschehen sollte, nicht von irgendwelchen Organisationen beeinflusst worden. Sie hat nicht unter Druck gestanden.

Frister

Die öffentliche Diskussion solcher Standpunkte in einem Gremium wie dem Wirtschafts- und Sozialrat würde mehr Demokratie bedeuten. Dadurch würden die Interessengruppen keine Stärkung erfahren, sondern die politischen Einflüsse auf Regierung und Fraktionen, die ja stets wirksam sind, durchschaubarer werden, als das bisher der Fall ist.

Denn die Vorstellung, daß es auf der einen Seite Parlament und Parteien gibt, die gewissermaßen neutral sind, und auf der anderen Seite die Verbände, die irgendwelche Interessen verfolgen, ist doch wohl illusionär. Vielmehr gibt es in allen Parteien Interessengruppierungen, die da mehr oder weniger den Ton angeben, wenn das auch jeweils unterschiedlich artikuliert wird.

Altmann

Die konzertierte Aktion ist ja so ein Informationsverfahren, wo Sachverständigenrat, Bundesbank, Gewerkschaften, Unternehmerorganisationen und andere über die Wirtschaftspolitik beraten und Entscheidungen von größter Tragweite treffen, und zwar außerhalb des parlamentarischen Forums. Die Problematik der konzertierten Aktion ist gerade, daß sie am Parlament vorbeiläuft.

Ehrenberg

Entschieden wird dort doch furchtbar wenig, Herr Altmann.

Roth

Bei neuen Institutionen, die Interessengegensätze organisieren sollen, die bisher nicht auf der politischen, sondern nur auf der gesellschaftlichen Ebene ausgetragen werden, wird immer so getan, als würde dem Parlament etwas weggenommen. Das ist doch gar nicht der Fall. So ist die konzertierte Aktion ein Versuch, bei Achtung der Tarifautonomie ein Clearing-Gespräch über gesamtwirtschaftliche Fragen zu führen. Darin soll deutlich gemacht werden, was dieser Lohnabschluß oder jene wirtschaftspolitische Entscheidung der Tarifpartner für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bedeuten. Damit nimmt man dem Parlament nichts weg; denn in diesem Bereich hat es nach unserer Verfassung und nach unseren Einzelgesetzen bisher gar keine Kompetenz.

Altmann

Doch.

Roth

Ich freue mich über Ihren Optimismus, nur glaube ich, daß die tatsächlichen Strukturen eher meine These belegen.

In den nächsten Jahren besteht das vorrangige Interesse der Arbeitnehmerschaft zweifellos an sicheren Arbeitsplätzen und einem vernünftigen mittelmäßigen Wachstum. Wenn der Aufschwung einsetzt, wird das Problem des Deutschen Gewerkschaftsbundes und seiner Einzelgewerkschaften darin liegen, daß die Lohnquote von heute 71 Prozent auf wahrscheinliche?, 68 Prozent sinken wird, während wir auf der Gewinnseite Zuwachsraten von 10, 15, 20, 25 Prozent haben werden - gerade wenn das eintritt, was an optimistischer Wirtschaftspolitik mancherorts verbreitet wird. Wie soll eine Gewerkschaftsbewegung da ihre Legitimation behalten?

Die Frage ist nun, wie man Gewinnverwendung, Investitionsentscheidungen und Tarifpolitik in einen gesellschaftlichen Koordinationsmechanismus bringen kann. Niemand will die Tarifautonomie abschaffen, sondern sie soll ergänzt werden durch ähnliche Koordinationsentscheidungen in der Gesellschaft, die gerade außerhalb des staatlichen Apparates gefällt werden. Deshalb wende ich mich auch dagegen, wenn mir und anderen unterstellt wird, wir wollten die Verstaatlichung. Uns geht es um ein Koordinationsinstrument im gesellschaftlichen Raum, das auch die Möglichkeit zur aktiven Politik wieder öffnet und sich nicht ausschließlich auf Krisenregulierung beschränkt.

Infolge des inflationären Prozesses und die durch die Konjunkturpolitik miterzeugte Arbeitslosigkeit laufen das Parlament und die Regierung diesem gesellschaftlichen Prozeß hinterher, ohne wirklich entscheiden zu können. Um diese Grundfrage kommt man nicht herum.

Mit einem solchen Instrument würde man zum Beispiel wieder die Chance zu einer mittelfristigen Bildungspolitik eröffnen, die jetzt aus konjunktur- und finanzpolitischen Gründen nicht mehr möglich ist. Deshalb bin ich auf mittlere Sicht viel optimistischer, gerade in bezug auf die Möglichkeit, die gesellschaftlich organisierten Interessen in einen Koordinationsverbund zu bringen, sei es über betriebliche Mitbestimmung oder über einen Wirtschafts- und Sozialrat.

Ehrenberg

Das Beispiel der konzertierten Aktion sollte eigentlich dazu ermutigen, auch parlamentarisch zu legalisieren, was sich jetzt wirkungsvoll in der Diskussion ohne Entscheidungsbefugnis, aber ein wenig im luftleeren Raum abspielt. Ein Wirtschafts- und Sozialrat würde sicher die Einflüsse dessen, was man vulgär Lobby nennt, transparenter machen, und zwar für Parlament und Öffentlichkeit.

Karasek

Wie lassen sich die organisierten Interessengruppen näher an das Parlament heranzuführen? Das könnte durch eine Art Vorschaltmechanismus geschehen. Wir haben zum Beispiel in der österreichischen Bundesverfassung die Einrichtung der zweiten Kammer, die die Länderinteressen wahren soll. Jedes Gesetz, mit Ausnahme des Budgetgesetzes, geht in diese zweite Kammer.

Ich sage es ganz deutlich: Die Österreicher würden nichts entbehren, wenn es diese zweite Kammer nicht gäbe, denn sie hat in den 50 Jahren ihres Bestehens kaum je die Funktion ausgeübt, die ihr durch die Väter der Verfassung bestimmt war. Trotzdem schleppen wir sie weiter liebend mit. Wenn man versuchen würde, sie aufzuheben, um statt dessen die organisierten Interessengruppen an den Entscheidungsprozeß heranzubringen, wüßte ich nicht, warum sich das für Staat und Parlamentarismus so verheerend auswirken sollte.

Ein Beispiel dafür: Als in Österreich das allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) geschaffen wurde, fand die Beratung darüber nicht im zuständigen Parlamentsausschuß statt. Vielmehr hat der Regierungschef einen praeter legem bestehenden Ausschuß berufen, in dem die Interessenverbände, soweit sie mit Sozialversicherung zu tun hatten, vertreten waren. Das Parlament hat dann praktisch nur ratifiziert, was in diesem Ausschuß vorberaten wurde. Das ASVG wäre in seiner jetzigen Form wahrscheinlich nicht zustande gekommen, wenn es nur im zuständigen Sozialausschuß des Parlamentes beschlossen worden wäre.

Broda

Die Institutionalisierung der Mitbestimmung oder des Initiativrechts der Verbände ist eine Frage des Verhältnisses von funktionaler zu parlamentarischer Demokratie. Bei uns in Österreich wurde eine Zeitlang darüber diskutiert - aber ohne Schärfe. Jetzt ist dieses Thema überhaupt von der Tagesordnung abgesetzt worden.

Im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland haben wir nämlich in Österreich seit einem halben Jahrhundert die gesetzliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer in Form der Kammer für Arbeiter und Angestellte als Institution und Körperschaft des öffentlichen Rechts. Diese vertritt maßgebend das Initiativ und Vorschlagsrecht für Interessen der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer - aber nicht nur dieser. Aus diesem Grund ist die Frage eines Wirtschafts- und Sozialrats bei uns überhaupt nicht aktuell.

Ich sagte schon, daß ich eine Institutionalisierung der Verbände in Parlamentsnähe als quasi vorparlamentarische Körperschaft nicht für sinnvoll halte. Das wäre eine Vertretung von Teilinteressen in einem Vertretungskörper, während das Parlament, das durch allgemeine Wahlen legitimiert wird, ja gerade ein Integrationsfaktor sein soll.

Fischer

Wie soll sich das Parlament verhalten, wenn sich bestimmte Interessengruppen mit besonderer Durchschlagskraft in Szene setzen? Was hätte es für eine Wirkung, wenn man diese Interessengruppen auf eine gesetzliche Basis stellte und in das System integrierte? Zunächst: Vom Standpunkt dieser Interessengruppen aus dürfte das keine primäre Frage sein. In Österreich werden wahrscheinlich 90 Prozent der Bevölkerung nicht wissen, daß von den beiden mächtigen Arbeitnehmerorganisationen die Arbeiterkammer seit 50 Jahren auf gesetzlicher Basis besteht,

während der Gewerkschaftsbund ebensolange oder noch länger nur als Verein organisiert ist. Auf der Arbeitgeberseite operiert die Bundeswirtschaftskammer ebensolange auf der Basis eines Bundesgesetzes, während die Industriellenvereinigung ohne jede diesbezügliche Rechtsgrundlage ist. Die praktischen Auswirkungen in unserem politischen System sind fast gleich Null.

Es besteht für uns keine Notwendigkeit einer gesetzlichen Verankerung, weil wir die Balance, die wir jetzt haben, als sehr geglückt empfinden. Vielleicht spielt dabei eine Rolle, daß wir einen relativ großen verstaatlichten Sektor haben, die Arbeitgeberseite also eine etwas andere Position einnimmt als in anderen Ländern. Dieses System funktioniert nicht nur im konkreten Interessenausgleich, sondern stellt auch eine Art überbetriebliche Mitbestimmung dar.

Ich habe aber auch Zweifel, ob es für das Parlament von Vorteil wäre, wenn man die starken Interessen in irgendeiner Weise verrechtlicht. Eher im Gegenteil. Wenn die Interessengruppen in einem institutionellen Rahmen die Möglichkeit erhalten, als staatliches Organ wirksam zu werden, dann sind sie bei der Rechtsdurchsetzung wahrscheinlich weniger auf eine Kooperation mit dem Parlament angewiesen, während heute die letzte Phase des Willensbildungsprozesses halt doch im Parlament stattfindet. Bei einer Änderung wäre das Schwergewicht der Willensbildung daher nicht in Richtung zum Parlament, sondern eher weg vom Parlament verschoben. Aber auch die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände ziehen das jetzige relativ flexible freiwillige System einem rechtlich fixierten Wirtschafts- und Verbänderrat vor - wenn auch aus anderen Gründen, und zwar weil sie ein "administratives Korsett" fürchten.

Lauritzen

Ich teile die Auffassung nicht, daß die großen Interessengruppen mit ihren starken Einflußmöglichkeiten auf das Parlament die Demokratie entscheidend gefährden. Im Gegenteil, die Demokratie ist nur lebensfähig, wenn sie von diesen Gruppen mitgetragen wird.

Etwas anderes ist viel bedenklicher: Die ökonomischen und technologischen Entwicklungsprozesse werden immer komplizierter und schwerer durchschaubar. Dadurch wird nicht nur der Parlamentarier in seinen Wirkungsmöglichkeiten eingeschränkt, sondern auch die notwendige Partizipation der Bürger erschwert. Dieses Problem müssen wir versuchen in den Griff zu bekommen; denn es gibt keine Alternative zu unserem politischen System.

Altmann

Nicht die Rettung der Institution Parlament aus einer kritischen Lage ist die Frage, sondern: Welche Rolle kann das Parlament in Zukunft spielen? Bisher ist primär die Verteilerfunktion des Parlaments diskutiert worden. Viel wichtiger ist jedoch, daß dem Parlament die Wirtschaftspolitik mit dem Haushalt zu entgleiten droht, ohne daß ich behaupten will, das Parlament sei an der gegenwärtigen Haushaltskrise schuld, etwa wegen seiner Verteilerwünsche.

Ehrenberg

Entgleiten kann einem nur das, was man hat. Das Parlament hat nie die Bestimmung über die Wirtschaftspolitik besessen.

Altmann

Doch, das war einmal der Fall.

Ehrenberg

Vielleicht vor 100 Jahren.

Altmann

Seit der Einführung der mittelfristigen Finanzplanung ist nichts Ernsthaftes geschehen, damit das Parlament die Haushaltsplanung wieder in den Griff bekommt. Das Parlament hat keinerlei Vorkehrungen getroffen, um mit den Problemen, die in den nächsten Jahren mit Sicherheit auf uns zukommen, fertigzuwerden. Hierin sehe ich eine ernsthafte Krise des Parlamentarismus.

Wir erleben in der Bundesrepublik, daß der soziale Kompromiß keineswegs nur in der Beseitigung schwerer sozialer Kämpfe und Gegensätze besteht, sondern daß er bereits ein Mittel der sozialen Organisation geworden ist. Wieweit kann die soziale Organisation der modernen Gesellschaft aufrechterhalten werden, welche Rolle spielen die Verbände dabei, und wie wird das Parlament daran

beteiligt? Meine Antwort wäre: Das Parlament ist nicht mehr souverän, diesen Prozeß zu leiten. Ihm kommt hierbei nicht einmal mehr eine vorrangige Rolle zu.

Ich befürchte, daß die veränderte soziale Struktur unseres Parlaments zusätzliche Einschränkungen mit sich bringt. In Landesparlamenten - in gewisser Weise auch im Bundesparlament - hat sich die soziale Struktur einseitig entwickelt. Die Abgeordneten setzen sich vornehmlich aus Beamten und aus Funktionären zusammen. Die gewerkschaftliche Organisation spielt dabei eine große Rolle. Ich übersehe nicht, daß das Parlament früher auch eine einseitige Repräsentation gewisser sozialer Schichten darstellte. Es bestand zum Beispiel aus Professoren und Anwälten.

Heute kommt die steigende finanzielle Abhängigkeit der Parteien und des Parlaments vom Staat hinzu, wie Herr Thorn richtig sagte. Der Staat finanziert die Wahlkämpfe. Die Abgeordneten haben ihre Diäten an die progressive Entwicklung der Beamtgehälter gebunden. Pensionen werden veranschlagt - das Parlament gleicht in gewisser Weise einer Institution, die sich selbst bedienen kann.

Die Zukunft des parlamentarischen Systems hängt auch davon ab, ob das Parlament in den Staatsapparat integriert wird und die im Parlament versammelten Parteien gewissermaßen zu Staatsagenturen werden. Ich zweifle nicht an der Zukunft des parlamentarischen Systems, aber seine Rolle wird kleiner werden. Es könnte sein, daß das Parlament sich eines Tages ganz auf Verteilungsopportunisten beschränkt.

Alle Haushaltskrisen von dieser chronischen Dauer und Schärfe sind natürlich Staatskrisen. Die moderne parlamentarische Demokratie wird mit der chronischen Haushaltskrise nicht mehr fertig. Dahinter steckt die Schwäche des Parlaments, und wir sind nicht in der Lage, ein Rezept gegen diese Schwäche zu finden. Eine Gesellschaft, die von ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft völlig abhängt, kann nicht nur nach der Zukunft des Parlaments als Institution fragen. Man kann nur verteilen, was man hat. Deshalb muß sich das Parlament ernsthaft um die Wirtschaft Gedanken machen. Nur zu sagen, der Kapitalismus müsse endlich gezähmt werden, reicht nicht aus. Man darf die Kühe, die man melken will, nicht schlachten.

Ehrenberg

Herr Altmann hat große Bedenken, wenn sich das Parlament nicht genügend um den Haushalt kümmert. Denken Sie in diesem Zusammenhang einmal an die Deutsche Bundesbank, wo über ganz andere Summen entschieden wird als im Bundeshaushalt. Diese Institution ist mit außerordentlicher Machtfülle ausgestattet und steht außerhalb jeglicher parlamentarischer Kontrolle - übrigens auch außerhalb der Kontrolle der Regierung. Trotz unseres demokratischen Verständnisses findet offenbar niemand etwas an diesem Zustand.

Segre

Wenn es stimmt, daß die heutige Gesellschaft eine kontinuierliche Ausdehnung der Demokratie und der Partizipation braucht, dann gilt es, die Bedingungen für eine größere Partizipation sowohl der organisierten als auch der nichtorganisierten Interessen zu schaffen. Das setzt jedoch voraus, daß die Rolle des Parlaments nicht nur als Integrationsort, sondern auch als ein Zentrum der politischen Mediation verstärkt wird. Dies hat natürlich eine neue Hegemonie der Legislative gegenüber der Exekutive zur Voraussetzung und beinhaltet ferner eine neue Beziehung zwischen Mehrheit und Minderheit im Parlament.

Man diskutiert in Italien seit Jahren über die Notwendigkeit eines neuen wirtschaftlichen Entwicklungsmodells. Dabei geht es um die Priorität des öffentlichen Konsums, um große strukturelle Reformen, um die Entwicklung Südtaliens, um das Gesundheits-, Schul- und Transportwesen. Um ein solches neues Entwicklungsmodell zu realisieren, bedarf es einer Änderung und Erneuerung der Gesellschaft. Ist dazu eine Regierung unter den heute üblichen Mehrheitsverhältnissen in der Lage? Dieses Problem stellt sich nicht nur in Italien, sondern auch in anderen westlichen Ländern.

Es gibt in einer modernen Gesellschaft derart große soziale und strukturelle Probleme, daß zu ihrer Lösung ein über die Mehrheit hinausgehender Konsens nötig ist, ohne daß dabei die Befugnisse der Regierung eingeschränkt werden sollen. Für die Bildung des nationalen oder des Regierungswillens ist es notwendig, ein neues Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit im Rahmen der Legislative zu finden. Dieses stellt heute zumindest für Italien ein entscheidendes Problem dar. Es bedeutet praktisch eine Verstärkung des Parlaments, eine Erweiterung seiner Kompetenzen, eine Erhöhung seiner Fähigkeit, mit den Problemen fertigzuwerden, und darum eine Erneuerung der Demokratie.

Bondy

Soll die Legislative regieren?

Segre

Nein, absolut nicht.

Bondy

Was bedeutet die Hegemonie der Legislative gegenüber der Exekutive, wenn sie nicht regiert?

Segre

Die Legislative kann zur Mitgestaltung der Regierungspolitik beitragen, ohne die Rolle der Exekutive zu übernehmen und ohne die Fähigkeit der Regierung einzuschränken.

Broda

Es entspricht doch unserer Verfassungswirklichkeit, daß die Legislative eine Mitkompetenz des Vollzugs in weiten Bereichen hat.

Bondy

Aber keine Hegemonie.

Kauffmann

Solange die organisierten Gruppen bereit sind mitzuarbeiten, ist es gut. Das Problem entsteht erst, wenn sie systematisch jeden Kontakt ablehnen, wie das bei uns zum Beispiel die Kommunistische Gewerkschaft CGT tut.

Segre

Bei uns ist das anders.

Schuster

Herr Segre, wenn Sie den "erweiterten Konsens" und eine über das Normale hinausgehende Regierungsmehrheit fordern, dann würde dies in Italien offenbar auf das hinauslaufen, was man in Ihrem Lande den "historischen Kompromiß" nennt. Zumindest wird in diesem Fall eine Koalition von Parteien notwendig, die sich hinsichtlich der inneren Struktur und der innerparteilichen Demokratie sehr unterscheiden. Ich meine die Kommunistische Partei und die sogenannten bürgerlichen Parteien Italiens. Ist ein produktives Parteienbündnis bei so unterschiedlichen Elementen auf längere Sicht überhaupt möglich?

Segre

Ich antworte Ihnen mit einem Artikel der liberalen Zeitung Corriere délia Sera vom 1.7.1975, geschrieben von Francesco Alberoni, einem der größten Politologen Italiens. Der Artikel stellt insgesamt eine positive Einschätzung der inneren Demokratie in der Kommunistischen Partei dar; sie habe sich fähig erwiesen, von unten nach oben und von oben nach unten und auch horizontal eine offene Meinungsbildung zuzulassen, im Vergleich etwa zur Christlichen Partei. Er kommt zu dem Schluß, das Hauptproblem für die Entwicklung der Demokratie, zumindest in Italien, sei die Transformation der politischen Bewegung in institutionelle Partizipation. Denn es muß verhindert werden, daß eine Kluft entsteht zwischen den sozialen Bestrebungen verschiedener Interessengruppen und den Institutionen der politischen Repräsentation. Das hat nichts mit dem historischen Kompromiß zu tun.

Ich nenne Ihnen ein Beispiel: Die Fiat-Werke in Turin sitzen heute auf 350 000 unverkauften Wagen. In den letzten Tagen wurde bei Fiat ein interessantes Abkommen zwischen der Gewerkschaft und den Unternehmern geschlossen. Fiat-Präsident Agnelli hält eine Umstellung der Produktion für nötig, was eine gewisse Mobilität der Arbeitskräfte mit sich bringt. Er sagt, man könne Traktoren und auch Busse

und Züge produzieren. Er werde diese Produktionsumstellung aber nur dann vornehmen, wenn er sichergehen könne, das morgen neben den Halden von Personenwagen nicht Halden von Traktoren, Bussen oder Zügen stehen werden.

Es gibt also in dieser Frage zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmern das gemeinsame Interesse an einer Politik der Wirtschaftsprogrammierung. Um Traktoren zu produzieren und zu verkaufen,

benötigt man eine neue Landwirtschaftspolitik. Um Züge oder Busse zu produzieren und zu verkaufen, braucht man eine andere Priorität für die öffentlichen Verkehrsmittel.

Es ist heute die Überzeugung verschiedener politischer Kräfte, daß diese großen nationalen Probleme nicht mehr in einem ständigen Konflikt zwischen den Parteien gelöst werden können. Selbst wenn die Parteien ihre Autonomie, Entscheidungen zu treffen, behalten, will man einen gemeinsamen Nenner für diese Probleme suchen.

Dahrendorf

Das ist ein hochinteressantes Thema, weil damit gesagt wird, daß die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung nur funktionieren kann, wenn die in ihr vertretenen unterschiedlichen, ja gegensätzlichen Gruppierungen sich zusammenfinden und eine gemeinsame Politik betreiben. Parlamentarismus erscheint also nur noch als ein Mechanismus zur Herstellung von Einheit, und die demokratische Grundidee des notwendigen Pluralismus, ja des Konfliktes der verschiedenen Gruppen, tritt zurück.

Sombart

Für mich ist die entscheidende Frage, ob der Parlamentarismus in der Lage ist, jene "gesellschaftliche Transformation" zu leisten, die das eigentliche Problem der westlichen Gesellschaften darstellt. Herr Thorn sagte zu Recht, der Parlamentarismus müsse neu erfunden werden. Was mich an der bisherigen Diskussion so frappiert, ist die Selbstverständlichkeit, mit der angenommen zu werden scheint, daß der Parlamentarismus in seiner jetzigen Form, wenn man nur einige kleine Retuschen anbringt und einige Teilperfektionierungen technokratischer Art leistet, bereits die Lösung sei.

Wenn man mit Fragen wie Partizipation oder mit der These der "Demokratisierung durch den Parlamentarismus" ernst macht, stellt man die traditionelle, letzten Endes liberale Parlamentarismustheorie vollkommen in Frage. Wo aber ist die zeitgemäße Theorie des Parlamentarismus? Es ist charakteristisch, daß sie für unsere Politische Wissenschaft, die hilflos

zwischen Systemtheorie und Marxismus oszilliert, nicht einmal mehr thematisch ist. Hier ist ein entscheidendes Theoriedefizit aufzuholen. Nur dann wird es möglich sein, die Voraussetzungen für die Erzielung eines demokratischen Konsenses in einer pluralistischen Gesellschaft zu schaffen, der mehr als der Konsens von Parteien (oder Fraktionen) im Sinne des alten Parlamentarismus ist und etwas anderes als das Diktat einer Staatspartei.

Es geht um nichts Geringeres als die Möglichkeit einer friedlichen Transformation gesellschaftlicher Strukturen bis hin zu der von Herrn Maihofer erwähnten Domestizierung oder Transformation des Kapitalismus. Dies kann doch wohl nicht mit dem parlamentarischen System, so wie es heute funktioniert, geleistet werden.

Broda

Wieso denn, wir haben den Kapitalismus doch domestiziert.

Lobkowitz

Man könnte von der Krise des Parlamentarismus einmal in dem Sinne sprechen, daß das System nicht mehr funktioniert und zum anderen, daß die Bürger ihm nicht mehr vertrauen. Viele Bürger - vor allem die jüngeren - haben zweifellos an unserem parlamentarischen System ein tiefes Desinteresse, das zum Teil in der Komplexität der parlamentarischen Entscheidungen beziehungsweise in der Technizität der Gesetzgebung begründet ist.

Mit den Gesetzen, die von Parlamenten heute verabschiedet werden, können sich immer weniger Parlamentarier gründlich befassen. Die meisten entscheiden sozusagen im Vertrauen auf die Parteilinie. Einige Gesetze, das Bayerische Hochschulgesetz ist ein Beispiel dafür, sind im Grunde überhaupt nur noch der Ministerialbürokratie vertraut. Insofern bin ich auch etwas skeptischer, was die Macht der Bürokratie angeht, Herr Broda.

Wie ist unter diesen Voraussetzungen eine breitere Partizipation überhaupt realisierbar? Diese Problematik stellt sich übrigens genauso bei den Verbänden.

Auch beim Bundesverband der Deutschen Industrie oder bei den Gewerkschaften ist die Arbeit so hochspezialisiert geworden, daß sie nur noch von einigen Spezialisten geleistet werden kann. Das berührt natürlich entscheidend die Fragen der Legitimation dieser Verbände und die Möglichkeiten der Partizipation.

Löwenthal

Es ist zu unterscheiden zwischen Partizipation bei Fragen, die öffentlich, staatlich oder gemeindlich entschieden werden, und Partizipation bei Fragen, in denen es um soziale Konflikte und um sozialen Ausgleich in der Gesellschaft geht, ohne daß es sich dabei um direkte staatliche Entscheidungen handelt.

Das Grenzgebiet sind die Entscheidungen in der gesellschaftlichen Sphäre, die so umfangreich und so wichtig werden, daß sie den Staat praktisch mitbetreffen. Das ist der Fall bei manchen Entscheidungen im Bereich der Tarifautonomie. Darum bin ich der Meinung, daß man so etwas wie eine konzertierte Aktion braucht, damit die Regierung auf den Ausgang solcher gesellschaftlichen Entscheidungen einen Einfluß erhält. Diese Rolle kann das Parlament nicht übernehmen. Vielmehr ist hier eine zusätzliche außerparlamentarische Funktion der Regierung entstanden.

Jedenfalls ist dort, wo es sich um Interessenkonflikte und um Interessenausgleich außerhalb der staatlichen Sphäre handelt, das heißt außerhalb der Sphäre, wo staatliche Mittel eingesetzt, staatliche Steuern erhoben, staatliche Pflichten auferlegt werden, mehr Mitbestimmung möglich und nötig.

Roth

Aber, Herr Löwenthal, es gibt doch kaum noch gesellschaftliche Aktivitäten, bei denen staatliche Steuern nicht mitverwendet werden, und kaum noch staatliche Aktivitäten, die gesellschaftliche Interessen nicht berühren.

Löwenthal

Im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung besteht eine reale Möglichkeit und Notwendigkeit, die direkte Mitbestimmung der Betroffenen zu erweitern. Man kann das, wenn man will, Demokratisierung von Gesellschaftsbereichen nennen.

Nun zu der anderen Gruppe von Entscheidungen, die direkt von staatlichen Organen unter der Verantwortung des demokratisch legitimierten Parlaments getroffen werden. Diese Entscheidungen kann man nicht an Mitbestimmung abtreten. Man kann sie aber durch Mitbestimmung vorbereiten und in der Durchführung unterstützen. Wenn zum Beispiel ein Gesetz vom Parlament beschlossen ist, so kann nicht wieder autonomer Mitbestimmung überantwortet werden, ob es nun durchgeführt wird oder nicht. Das würde die Aufhebung der parlamentarischen Demokratie bedeuten. Bevor aber das Gesetz beschlossen wird, ist die Mitbestimmung in Form der Anhörung möglich. Zum anderen kann man die Betroffenen über die Art der Durchführung konsultieren, was eine bürgernahe Verwaltung bedeutet.

Mögliche Erweiterung der Partizipation ist für mich also erstens als Partizipation in nichtstaatlichen gesellschaftlichen Konflikten, zweitens in der Vorbereitung und in der Durchführung öffentlicher Entscheidungendenkbar.

Was das Referendum angeht, so halte ich es für ein besonders ungeeignetes Instrument, um große politische Entscheidungen zu treffen. Wir haben damit ja unsere Erfahrungen aus der Weimarer Republik. Wir brauchten uns nur ein nationales Referendum über die Wiedereinführung der Todesstrafe vorzustellen. Dagegen habe Ich keinen grundsätzlichen Einwand gegen die Benutzung des Referendums in lokalen und zum Teil in regionalen Fragen. Die Schweiz und eine Reihe von amerikanischen Staaten besitzen dieses Instrument. Es kann die Partizipation steigern, wenn es auf den angemessenen Bereich beschränkt wird.

Krippendorff

Positiv ist meines Erachtens das italienische Scheidungsreferendum zu werten. Es hätte ähnliche Konsequenzen haben können wie ein Referendum über die Todesstrafe, wenn man nur an die "primitiven" Instinkte appelliert hätte. Es wurde aber von Anfang an politisiert und führte zu einer Massenmobilisierung mit einem Erziehungseffekt, der alle Aspekte der Scheidungsproblematik im sozialen, politischen und ökonomischen Bereich thematisierte. Die Wirkung des Referendums richtete

sich infolgedessen gegen seine ursprünglichen Initiatoren, nämlich die Democrazia Cristiana, die damit die Linke blocken wollte.

Gerade in Italien gibt es eine Diskrepanz zwischen einem nichtfunktionierenden, ineffizienten parlamentarischen System und einer erstaunlichen politischen Reife der italienischen Bevölkerung. Zu einem funktionierenden parlamentarischen System gehört auch ein reifes Wahlvolk. Was ich demgegenüber an dem englischen Referendum über Europa bedenklich finde, war das Niveau, auf dem die Diskussion geführt worden ist.

Das Referendum sollte man darum nicht als solches diskreditieren. Es enthält die Möglichkeit zur Politisierung, die Chance der Massenpartizipation an politischen Konflikten und hat damit einen bedeutenden erzieherischen Effekt.

Davies

Der wichtigste Aspekt des Referendums fehlt noch. Ich bin völlig gegen das Referendum und möchte Sie darauf aufmerksam machen, daß Parlament und Volk in England genau gleich gewählt haben. Dies ist für das Referendum an sich schon bezeichnend.

Dahrendorf

Man sollte die Erfinder des Referendums in Großbritannien einmal daraufhin überprüfen, inwieweit sie eigentlich parlamentarische Demokraten sind, oder ob sie nicht ganz andere Positionen vertreten.

Karasek

In der Schweiz wird das Interesse an der Referendumsdemokratie immer geringer. Heute beteiligen sich höchstens 25-35 Prozent der Stimmberechtigten daran. Wenn man den Wähler zu sehr strapaziert, nimmt sein Interesse mit der Zeit ab.

Daß sich die Engländer in einem Referendum mit großer Mehrheit für Europa entschieden haben, ist kein Beweis für die Tauglichkeit dieses Instrumentariums. Hätten 49 Prozent mit ja und 51 Prozent mit nein gestimmt, würde man das Referendum jetzt nicht mit der gleichen Überzeugung befürworten. Die Bürger können über so komplizierte Fragen nicht sachgerecht entscheiden, weil sie nicht über ausreichende Informationen verfügen. Man kann sich nicht darauf verlassen, daß der Volkswille aus einem gewissen Gespür und Gefühl heraus richtig entscheidet. Dafür wählt man schließlich Abgeordnete, daß sie das Für und Wider gründlich abwägen.

Bondy

Das Referendum, so wie es in der Schweiz gehandhabt wird, ist eine außerordentlich konservative Einrichtung. Wenn es das Referendum nicht gäbe, wäre die Schweiz schon lange Mitglied der Vereinten Nationen - man traut sich nur nicht, das Volk zu fragen. Ohne das Referendum hätte das Schweizer Parlament fast einstimmig schon zwanzig Jahre früher den Frauen das Stimmrecht gegeben. Es waren fünf oder sechs Anläufe nötig, bis die Wähler selber, was wir den Souverän nennen, damit einverstanden waren. Das Referendum hat manchmal etwas gesund Retardierendes, es ist aber niemals fortschrittlicher als das Parlament.

Krippendorff

Herr Segre sagt, die Demokratie sei zu komplex geworden, als daß man sie auf den Sachverstand der Parlamente reduzieren dürfe. Man brauche vielmehr eine breitestmögliche Basis durch Partizipation, um die Ressourcen, die in einem reifen politischen Volk vorhanden sind, zu mobilisieren. Die Gegenthese zum Beispiel von Herrn Lobkowitz lautet: Die Demokratie ist zu komplex, als daß man sie dem Volke überlassen dürfe; wir sind auf den technokratisch verständigen Fachmann in den Parlamenten angewiesen.

Roth

Das kann man nicht trennen, Herr Krippendorff: Das zentrale Problem besteht gerade darin, technokratische Erfahrung zusammenzubringen mit der Willensbildung in Massenorganisationen und der Befähigung des parlamentarischen Systems, einen Gesamtkonsens politisch zu formulieren. Das sind drei verschiedene Ebenen. Die Mobilisierung durch Partizipation ist sicher notwendig, aber sie ist nicht das einzige.

Um noch einmal auf das Referendum zurückzukommen: Wie oft wollen Sie diese Art von Referendum dem politischen System zumuten? Alles das, was wir derzeit über Wachstumsgrenzen, Wachstumsförderungsmöglichkeiten und so weiter diskutieren, ist ohne einen technokratischen Horizont überhaupt nicht mehr zu fassen. Dieser muß mit den Massenorganisationen auf der einen und der parlamentarischen Gesamtwillensbildung auf der anderen Seite konfrontiert werden.

Davies

Welche Themen lagen der Öffentlichkeit in den letzten zwölf Monaten am meisten am Herzen? In meinem Lande waren das: 1. Wird die Todesstrafe wieder eingeführt? 2. Werden wir unsere Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft aufgeben? 3. Sollten wir ein einheitliches, nicht selektives Erziehungssystem einführen oder nicht?

Vielleicht irre ich mich, aber ich meine, das waren die Fragen, die die Menschen wirklich interessierten.

Löwenthal

Unsere Leute wollen wissen, ob sie ihre Arbeitsplätze verlieren.

Davies

Nun, unsere auch. Aber sie sind schon daran gewöhnt, abwechselnd mit oder ohne Arbeit zu sein, vielleicht zu sehr. Aber was die öffentliche Meinung aufrührte, waren die oben erwähnten Punkte, nicht eigentlich die Frage, die wir hier so ausführlich diskutieren.

Dahrendorf

Ich würde Ihnen entgegenhalten, Herr Davies: Es gibt auch in England eine Diskussion über "national government", also die Große Koalition. Während sie bei den Parteien nicht sehr beliebt ist, ist sie in der Bevölkerung recht verbreitet. Dies hat wohl etwas mit der Fähigkeit von parlamentarischen Demokratien zu tun, mit strukturell schwierigen Situationen fertigzuwerden, und zwar nach den Regeln, die man in einfacheren Zeiten entwickelt und angewendet hat.

Wir kommen jetzt noch zu den Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle im Hinblick auf internationale Entscheidungen, ein Bereich, der durch die nationalen demokratischen Einrichtungen nicht erreicht wird. Den nationalen Parlamenten wird gesagt, diese Entscheidungen müßten selbstverständlich anderswo getroffen werden, ohne daß klar wird, wie sie eigentlich kontrolliert werden. Welche Konsequenzen hat das für die Relevanz parlamentarischer Entscheidungen?

Kaiser

Dies ist in der Tat eines der am wenigsten reflektierten Themen. Auch diejenigen, die ein europäisches Parlament fordern, sehen meistens nicht die weitergehenden Fragen, die sich stellen, wenn erst einmal dieses Parlament und auch die Kommission echte Befugnisse besitzen. Die dann auftauchenden Probleme sind jenen sehr ähnlich, die im internationalen Raum für nationale Regierungen entstehen, und zwar in zweierlei Hinsicht.

Zum einen gibt es auf internationaler Ebene eine echte Verfilzung von Entscheidungsprozessen. Dies gilt für gesellschaftlich außerordentlich relevante Bereiche, wie zum Beispiel den Sicherheitsbereich, bei dem Entscheidungen von weittragender Bedeutung kaum noch allein national getroffen werden. Denken Sie ferner an die Währungspolitik: Hier etwa an die völlig undurchsichtigen Prozesse, bei denen zum Beispiel die Notenbankpräsidenten in einem komplizierten Entscheidungssystem Entschlüsse von weitreichender Bedeutung treffen. Ähnliches gilt auch für andere Entscheidungsbereiche.

Ein deutsches Regierungsmitglied, das die Bundesregierung bei der Energiekonferenz in Paris vertrat, hat dort die Position der Vereinigten Staaten unterstützt, nicht notwendigerweise, weil die Bundesregierung davon überzeugt war, daß diese Position wirtschaftspolitisch die beste war, sondern aus anderen, nämlich außen- und sicherheitspolitischen Motiven. Mit diesen Beispielen will ich die Verfilzung der Entscheidungsprozesse andeuten, wo nicht mehr klar ist, wer wofür verantwortlich ist, weil sich jeder auf den anderen berufen kann - und zwar zu Recht.

Das andere betrifft jene übernationalen Phänomene, wie zum Beispiel die multinationalen Konzerne, bei denen eine nationale Kontrolle nicht hundertprozentig sein kann. Denken Sie ferner an den

Eurodollar-Markt, ein außerordentlich nebuloses und diffuses Gebilde, das die wirtschaftlichen Beziehungen ebenso stark beeinflusst wie Beschäftigung, Außenhandel und dergleichen mehr.

In beiden Bereichen ist unklar, wer verantwortlich ist und wie man sie kontrollieren kann.

Was kann man tun? Eine Stärkung der nationalen parlamentarischen Kontrolle ist sicher richtig, stößt aber auf Grenzen. Bei verfilzten Entscheidungsprozessen zum Beispiel funktioniert die nationale Kontrolle nicht mehr. Zum anderen hat das Parlament vor dem außenpolitischen Bereich stets eine gewisse Scheu bewiesen, weil er traditionell als Reservat der Exekutive angesehen wurde. Das ist zum Teil sogar in den Verfassungen festgelegt, auch in unserer eigenen. Die Parlamente rühren nicht daran, weil man den nationalen Interessen nicht in den Rücken fallen darf. Das heißt, im Namen des nationalen Interesses wird ein bestimmter Bereich aus der parlamentarischen Kontrolle partiell ausgeklammert.

Man muß sich also Gedanken über neue Systeme machen. Aus der Vergangenheit gibt es Beispiele einer Beteiligung des Parlaments an wichtigen außenpolitischen Entscheidungen, und zwar nicht erst, wenn schon alles gelaufen ist - wie das bei uns der Fall ist, wenn ein Vertrag dem Parlament nur zur Ratifizierung vorgelegt wird;-, sondern bereits in einer Frühphase der Verhandlungen. Wichtigstes Beispiel nach dem Kriege war wohl die Beteiligung des amerikanischen Kongresses an der Vorbereitung der NATO (insbesondere die Vandenberg-Resolution) und des Marshall-Plans.

Man wird sich zu überlegen haben, ob es möglich ist, das Parlament in bestimmten Situationen in einer Frühphase zu beteiligen. Das ist in keiner Verfassung enthalten. Selbst die Staatsrechtslehrer und Politologen haben sich darüber im einzelnen noch keine systematischen Gedanken gemacht. Das bedeutet nun aber nicht, daß man das Parlament beispielsweise zu jeder Währungskonferenz hinzuziehen kann. Es ist fraglich, ob das überhaupt wünschbar ist angesichts der Komplexität der Probleme und der Notwendigkeit schneller Entscheidungen.

Löwenthal

Und wegen der notwendigen Vertraulichkeit.

Kaiser

Dennoch gibt es vielleicht Zwischenwege, ein System von Ombudsmännern etwa, um die Parlamente in solche Verhandlungen einzubeziehen.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, mit Hilfe internationaler Abkommen Informationssysteme zu schaffen, die die Transparenz erhöhen. Ein gutes Beispiel dafür ist die internationale Energie-Agentur. Eines ihrer interessanten Nebenprodukte ist die Beschaffung von Informationen über die multinationalen Ölfirmen. Zum erstenmal wird man wahrscheinlich im größeren Zusammenhang wissen, wie es in ihnen im einzelnen aussieht. Damit erhält der Nationalstaat, mithin auch das Parlament, wieder größere Kontrollmöglichkeiten.

Dennoch könnte man für einige Bereiche internationale Gremien schaffen, die von den nationalen Parlamenten beschickt werden. Ein supranationales Parlament würde hier durch die Zwischenschaltung einer neuen Dimension die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten auf der nationalen Ebene verbessern und die Transparenz erhöhen. Damit meine ich nicht das Europaparlament. Doch selbst wenn es ein Parlament gäbe und die Kommission größere Machtbefugnisse erhalten sollte, stellen sich wiederum die gleichen Probleme. Denn Europa kann seine Entscheidungen nicht nur im europäischen Kontext treffen, sondern muß dabei den Zusammenhang der gesamten westlichen Industriegesellschaften berücksichtigen.

Ehrenberg

Wenn die parlamentarische Kontrolle innerhalb der Nationalstaaten gut funktioniert, können international unkontrollierte Entscheidungen eigentlich gar nicht fallen. Ich warne vor der Illusion, daß ein supranationales Parlament bessere Kontrollfunktionen ausüben könnte als viele nationale Parlamente zusammen.

In diesem Zusammenhang möchte ich einmal die in den letzten Jahren so viel kritisierten multinationalen Konzerne erwähnen. Eines wird man wohl zugeben müssen, welchen politischen Standort man immer einnimmt: Die multinationalen Konzerne sind zur Zeit die einzigen internationalen Organisationen, die wirklich funktionsfähig sind. Deshalb sollte man über die Multis nicht lamentieren, sondern dafür sorgen, daß im politischen und gewerkschaftlichen Bereich genauso effiziente internationale Organisationen aufgebaut werden.

Kahn-Ackermann

Alle die von Herrn Kaiser angesprochenen internationalen Themen gehören nicht zu den Fragen, die den Vorzug haben, das öffentliche Interesse der Wähler zu wecken. Im Gegenteil, die Wähler sind für solche Themen nur sehr schwer zu mobilisieren. Das ist eine Achillesferse unseres demokratischen Systems. Denn hier handelt es sich um Bereiche - zum Beispiel die Sicherheitspolitik;- , die nicht nur die nationalen Budgets erheblich belasten. Vielmehr stelle ich die These auf: Ohne ein inneres Engagement der Bevölkerung für diese Probleme steht unser ganzes System auf tönernen Füßen. Hier haben wir in den letzten 15 Jahren zunehmend negative Erfahrungen gemacht.

Es gibt in Europa vier parlamentarische Versammlungen: drei, nämlich das Europäische Parlament, die Beratende Versammlung des Europarats und die Versammlung der WEU, beruhen auf internationalen Abkommen und haben beratende Funktion, während die vierte, die Nordatlantische Parlamentarierversammlung, keine institutionelle Grundlage hat. Ich frage mich, ob die Vorschläge von Herrn Kaiser zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation beitragen können. In allen vier Versammlungen werden zum Teil hervorragende Detail- und Sachberichte erarbeitet.

Aber die beträchtliche Zahl von Parlamentariern, die wir in diese Gremien entsenden, reicht offensichtlich nicht aus, um das Wissen und die Erfahrung, die sich dort angesammelt haben, in die nationalen Parlamente, vor allem aber in die Programmatik der politischen Parteien einzubringen. Ist das nur eine Frage der Beteiligung an bestimmten Entscheidungsgremien? Heute schicken die meisten westlichen demokratischen Regierungen Parlamentarier mit zur UNO-Generalversammlung, damit sie dort beobachten und ihre Eindrücke mit nach Hause nehmen.

Ich bin immer wieder erstaunt, daß die Delegationen in den europäischen beratenden Versammlungen, einschließlich des Europäischen Parlaments, in ihren nationalen Parlamenten so isoliert bleiben, und man kann sich nur wundern, wie wenig von den Erfahrungen, die sie mitbringen, in die nationale Politik einfließt. Die Möglichkeiten sind vorhanden, sich die notwendigen Kenntnisse, um an Entscheidungen mitzuwirken, zu beschaffen und sie in die nationalen Parlamente zu übertragen, aber diese Möglichkeiten werden nicht genutzt. Zum Teil handelt es sich dabei freilich um Probleme, bei denen die politischen Kräfte in unseren demokratischen Staaten ganz froh sind, Institutionen nicht gezwungen zu sein, an gewissen Entscheidungen mitzuwirken, sondern ihnen ausweichen zu können.

Zu einer Reform des Parlamentarismus gehört ganz sicher, daß die Parteien - ob nun Regierungs- oder Oppositionsparteien - mehr Verantwortung für internationale Fragen übernehmen. Das tun sie ungern, was ich sehr gut begreifen kann. Wenn man als Abgeordneter in einen Wahlkreis geht und dort versucht, den Wählern internationale Fragen zu erläutern, wird man sehr bald mit Problemen aus nächster Lebensnähe bedacht, auf die die Leute Antwort haben wollen. Die Menschen wollen dann wissen, ob das, was, sagen wir, in Brüssel gemacht wird, dazu führt, die heimischen Probleme besser zu lösen. Mir fällt dazu auch keine Patentlösung ein.

Es wurde gesagt, das Europäische Parlament würde wenig dazu beitragen, diese Frage zu lösen. Da bin ich nicht so sicher. Wenn wir ein gewähltes Europäisches Parlament mit parlamentarischen Rechten hätten, würden die Parteien wahrscheinlich mehr als bisher gezwungen sein, sich zumindest, soweit es Europa betrifft, über bestimmte lebenswichtige Fragen zu arrangieren und diese auch in die nationale Politik miteinzubeziehen. Solange dieser Zwang nicht besteht, können wir kaum ein besseres Ergebnis erwarten.

Insbesondere die Sicherheitspolitik wird heute, sogar von Regierungsparteien, mitunter mit der linken Hand betrieben. Oder man versucht einfach, Entscheidungen auf andere abzuschieben. Das führt dann zu Mißverständnissen mit der verbündeten Supermacht. Dabei besteht auch hier das Problem, daß die Verständigung zwischen dem amerikanischen Kongreß und den europäischen oder den jeweiligen nationalen Parlamenten nur höchst unzureichend ist. Ich stellte bei Besuchen im Kongreß immer wieder erstaunt fest, daß die Masse der Abgeordneten und Senatoren über unsere Probleme noch dürftiger informiert ist als wir über die amerikanischen Probleme.

Sicherheitspolitik, Währungspolitik, Energiepolitik, das sind Bereiche, die nicht den Regierungen allein überlassen bleiben dürfen, wenn der Parlamentarismus eine Zukunft haben soll. Wenn diese Fragen bei den Wahlbürgern keine Resonanz finden und die Wähler die Entscheidungen der Regierungen nicht nachvollziehen, wird man diese Probleme später durch internationale Konferenzen kaum lösen können.

Ehrenberg

Bei allem Respekt vor einem direkt gewählten Europäischen Parlament, Herr Kahn-Ackermann: Sehen Sie sich in der parlamentarischen Praxis an, wie unendlich mühsam und oft ergebnislos der Verkehr der einzelnen Bundestagsfraktionen mit den elf Fraktionen gleicher Parteizugehörigkeit in den Bundesländern verläuft. Wenn ich mir dann vorzustellen versuche, wie das zwischen den Abgeordneten in Bonn und unseren - direkt gewählten - Abgeordneten in Straßburg oder Brüssel allein von der Kommunikation her - ich will gar nicht von der Willensbildung sprechen - funktionieren soll, dann wage ich die Prophezeiung, daß diese beiden Parlamente schon nach kurzer Zeit nur noch wenig voneinander wissen werden.

Ich habe keine allzu großen Illusionen, daß uns dieser Weg weiterhilft. Vielmehr wird die direkte Anbindung der jeweiligen Regierung an die jeweiligen Mehrheitsfraktionen oder an die jeweiligen Parlamente zu mehr Effizienz und letzten Endes zu einer vom Mehrheitswillen Europas getragenen Willensbildung führen, als ein isoliert gewähltes direktes Parlament.

Dahrendorf

Das ist eine Verfahrensfrage. In England ist ein Wahlverfahren diskutiert worden, wonach in den nationalen Parlamenten zusätzliche Sitze für die direkt gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments geschaffen werden.

Davies

Ich habe das Pech, Vorsitzender des Parlamentarischen Sonderausschusses zu sein, der die gesamte europäische Gesetzgebung überwacht. Er hat die Aufgabe, die ganze Gesetzgebung, die von der Brüsseler Kommission hervorgebracht wird, einer parlamentarischen Kontrolle zu unterziehen, das heißt zu überwachen, was von rechtlicher oder von politischer Bedeutung ist. Ich brauche Ihnen nicht zu sagen, daß es eine höchst unerfreuliche Aufgabe ist.

Der Ausschuß hat eine Kontroll- und eine Anregungsfunktion. Was die Kontrolle angeht, mag folgendes Beispiel illustrieren: Die Kommission in Brüssel hat vor kurzem beschlossen, eine Vorschrift zur Regelung der chemischen Zusammensetzung von Honig und zur Beschriftung der einzelnen Honiggläser zu erlassen. Wenn Sie bedenken, daß es Hunderttausende von Sonntagsimkern gibt, die alle gern ihre zwei, drei Glas Honig zum nächsten Wochenmarkt schicken, und wenn Sie sich dann vorstellen, daß die Brüsseler Kommission dem Inhalt und der Aufschrift der Gläser eine große politische Bedeutung beimißt, wird Ihnen sicher klar, wie wichtig die Kontrollaufgabe ist.

Die Möglichkeit, Anregungen zu geben, wird dagegen im Parlament zu oft unbeachtet gelassen; denn das Parlament kann ja auf gewisse Dinge Einfluß nehmen. Aufgrund der Feststellungen des Sonderausschusses wurde das Britische Parlament auf die Tatsache hingewiesen, daß die britische Regierung sich bereit erklärt hatte, im Rahmen der Internationalen Energie-Agentur im Falle einer Krise einer Kontrolle der Energieversorgung zuzustimmen. Das entsprach keinesfalls ihrer Einstellung, wie man eine Krise innerhalb der EG bewältigen kann. Tatsächlich bestand ein merkwürdiger Widerspruch zwischen den beiden Haltungen Englands innerhalb der Internationalen Energie-Agentur und in der Europäischen Gemeinschaft. Der Ausschuß hat also, das sollte man fairerweise sagen, die Aufmerksamkeit des Britischen Parlaments auf diese Dinge gelenkt. Ohne vorgeben zu wollen, daß wir sehr Bedeutendes oder Dauerhaftes bewirkt haben, so ist es uns doch wenigstens für den Augenblick gelungen, auf Honig und Energie Einfluß auszuüben.

Dahrendorf

Unser Thema heißt: Welche Zukunft hat die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung? Der amerikanische Außenminister ist auf der letzten NATO-Ratstagung offenbar zu dem Schluß gelangt, daß es in zehn Jahren, zumindest in Europa, parlamentarische Demokratien westlicher Prägung nicht mehr geben wird. Dabei denkt er vermutlich an eine Mischung von inneren und äußeren Entwicklungen.

Glauben Sie, daß an einer solchen pessimistischen Vermutung etwas dran ist oder nicht?

Becker

Das ist sicher eine realistisch gesehene Gefahr. Es liegt weitgehend an der Lösung der Fragen, die wir hier diskutiert haben, ob diese Gefahr Wirklichkeit wird.

Petersen

Ich bin Pessimist; ich glaube, daß wir eine Reihe sehr tragischer Ereignisse vor uns haben.

Frister

Die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung ist sicher ein kompliziertes und daher auch immer wieder gefährdetes Gebilde. Mit Ansichten, wie sie dem amerikanischen Außenminister zugeschrieben werden, wird man sie nicht in eine gute Zukunft führen.

Karasek

Ich bin überrascht über das Ausmaß an Pessimismus, das auf einmal zutage tritt. Pessimistisch wäre ich nur insofern - aber darüber haben wir nicht diskutiert;- , daß in den nächsten zehn Jahren kaum Demokratien westlicher Prägung neu entstehen werden. Aber den Bestand unserer gegenwärtigen Demokratie halte ich nicht für gefährdet.

Bondy

Das mehrfach angesprochene Demokratiedefizit auf europäischer und auf internationaler Ebene kann zu einer inneren Bedrohung der parlamentarischen Demokratien werden, während sich das militärische Machtdefizit Westeuropas in seinen Abhängigkeiten und Ungewißheiten zu einer äußeren Bedrohung auswachsen kann. Dadurch wird die Souveränität mehr gefährdet als durch Probleme, welche die formelle Funktionsfähigkeit dieser Demokratie betreffen. Letztere können jedoch sehr schnell zu ihrer Aushöhlung führen.

Segre

Wenn Herr Kissinger wirklich so besorgt um die Demokratie ist, dann ist sein Widerstand gegen Versuche, die Demokratie zu erweitern und zu festigen, eigentlich nicht zu verstehen. Ich denke etwa an seine Erklärung nach den italienischen Wahlen vom 15. Juni dieses Jahres. Wenn dieses politische System in Widerspruch zu den Bedürfnissen der Gesellschaft tritt - und ich meine, daß die Haltung von Herrn Kissinger dazu beiträgt;- , dann besteht diese Gefahr. Das demokratische Potential ist jedoch in den westeuropäischen Ländern groß genug, um diese Krisenphasen zu überwinden.

Lobkowicz

Das wird von der internationalen Entwicklung in bestimmten Ländern, beispielsweise in Portugal, abhängen. Selbst wenn es in Italien zum historischen Kompromiß kommen sollte, fragt es sich, was daraus auf die Dauer werden wird. Neue Entwicklungen sind auch bei den nächsten Wahlen in Frankreich denkbar. Jede derartige Erschütterung kann die parlamentarische Demokratie in Europa bedrohen.

Kahn-Ackermann

Die Herausforderungen, denen unser demokratischparlamentarisches System sowohl von innen wie von außen ausgesetzt ist, haben heute einen Punkt erreicht, der fast mit dem Zustand in jener Zeit verglichen werden kann, als ein großer Teil Europas unter der Herrschaft des Faschismus stand. Die Europäer haben sich aber immer gut geschlagen, wenn jemand versuchte, ihnen die Gurgel zuzudrücken. Viele Regierungen empfinden bisher noch nicht, daß ihnen langsam die Luft abgeschnürt wird, aber sie werden es schon noch merken und rechtzeitig reagieren. Deswegen teile ich den Pessimismus von Henry Kissinger nicht.

Altmann

Wenn Herr Kissinger recht hätte, würde das vor allem an der amerikanischen Außenpolitik liegen.

Im übrigen: Wenn der demokratische Parlamentarismus in Europa nicht überlebt, dann ist dies die Schuld der bürgerlichen Parteien, nicht der sozialistischen in der Bundesrepublik also der CDU/CSU.

Fischer

Gehört die Sozialdemokratie dazu?

Altmann

Nein, sie ist keine bürgerliche Partei.

Freiherr von Weizsäcker

Ich messe der Prognose von Henry Kissinger eine Wahrscheinlichkeit von mehr als 50 Prozent zu. Ich sehe durch den Gang der Diskussion keine Veranlassung, von diesem Standpunkt abzurücken. Aber gegen die Verwirklichung dieser Prognose anzukämpfen, ist ebenso hoffnungsvoll wie in der Opposition zu kämpfen, das heißt, man verfügt über weniger als 50 Prozent, und es ist trotzdem sinnvoll, dafür zu kämpfen. Ich würde sagen: Die Lage ist nicht hoffnungslos, aber ernst.

Ehrenberg

Ich bin sehr viel optimistischer als Herr Kissinger. Ich bin der Meinung, dieses komplizierte, glanzlose, oft allen verleidete politische System ist sehr viel belastungsfähiger, als es zur Zeit in pseudophilosophischen Klischees dargestellt wird. Das ist ähnlich wie mit jener Wirtschaftsweise, die wir zu Unrecht eine kapitalistische nennen, die auch sehr viel mehr aushält, als es uns gegenwärtig unter der weltweiten Konjunkturschwäche erscheint.

Allerdings bin ich nur unter zwei Voraussetzungen optimistischer. Erstens müssen wir uns vor falschen Problematisierungen hüten. Dazu gehört etwa, daß man den Abtritt Salazars in Portugal nicht als Verlust, sondern als Fortschritt ansieht oder aus deficit spending keine Staatskrisen macht. Zweitens: Wenn wir diese parlamentarische Demokratie auch als soziale Demokratie verstehen, dann wird sie lange lebensfähig sein.

Kaiser

Dem stimme ich zu. Die parlamentarische Demokratie wird meines Erachtens in den hochentwickelten westlichen Industriestaaten, die ein relativ hohes Maß an sozialer Gerechtigkeit verwirklicht haben und fortentwickeln können, weiterbestehen. Dagegen glaube ich nicht, daß das politische System der parlamentarischen Demokratie in den nächsten Jahrzehnten in den Entwicklungsländern eine Chance haben wird.

Sombart

Das Überleben des Parlamentarismus in den westlichen Gesellschaften ist eine Frage seiner effektiven und potentiellen Problemlösungskapazität, das heißt die Frage, ob es möglich ist, mit Hilfe parlamentarischer Institutionen die anfälligen gesellschaftlichen Strukturveränderungen durchzuführen. Die Chance dafür sehe ich durchaus als günstig an - unter der Voraussetzung allerdings, daß die theoretischen Grundlagen des Parlamentarismus neu durchdacht werden.

Die These von Herrn Kissinger umschreibt in der Tat mehr ein amerikanisches Problem. Es dürfte aber von größter Bedeutung für uns sein, ob und wie Amerika in den nächsten Jahren mit der Erhaltung seiner Demokratie fertig wird.

Roth

Bis Mitte der sechziger Jahre war man noch durchweg der Meinung, der Kapitalismus habe keine Krisen mehr. Dann kam Herr Schiller und sagte: Wenn man Keynes anwende, gebe es keine Krise des Kapitalismus. Heute bin ich der Ansicht: In diesem Jahrzehnt kommt es darauf an, Instrumente der gesamtgesellschaftlichen Lenkung durchzusetzen. Damit retten wir zugleich den Parlamentarismus, der eine notwendige Voraussetzung für unsere politische Freiheit ist.

Fischer

Die Probleme des Parlamentarismus - das hat die Diskussion zu Recht gezeigt - sind identisch mit den Problemen unserer Gesellschaftsordnung schlechthin. Diese sind zugegebenermaßen groß. Aber die Gesellschaftsordnung enthält auch Entwicklungsmöglichkeiten, die nicht zu unterschätzen sind und die es zu nutzen gilt. Insofern teile ich nicht den Pessimismus von Herrn Kissinger.

Davies

Ich bin der Meinung, daß wir noch in einem Vierteljahrhundert, in einer Generation, eine parlamentarische Demokratie haben werden, und wir werden weder das Parlament noch die Demokratie noch den Konservatismus noch den Sozialismus wiedererkennen. Leider bin ich zu alt, um dem einen Partei zu halten oder den anderen zu verteidigen. Die Dinge werden sich ändern, wenn sie auch noch dieselbe Bezeichnung tragen und mehr oder weniger dieselbe Funktion ausüben werden. Ich erinnere an die Worte Erny Bevins, der gesagt hat, in der allmählichen Veränderung liege etwas Unvermeidliches. Daran glaube ich fest.

Vetter

In der Bundesrepublik hängt die Zukunft des Parlamentarismus weitgehend davon ab, ob die soziale Demokratie in allen Bereichen der Gesellschaft verwirklicht wird. Bringt uns dies die parlamentarische Demokratie, so werden nicht nur die Gewerkschaften sie verteidigen und entwickeln helfen, sondern dann wird sie im entscheidenden Teil der Bevölkerung verankert bleiben.

Krippendorff

Der Pessimismus von Herrn Kissinger scheint mir insofern berechtigt, als das vorhandene demokratische Potential eines Landes durch direkte oder indirekte Interventionen daran gehindert werden kann, sich zu entfalten. Kissinger hat offenbar Angst - so jedenfalls interpretiere ich seine Aussage nach den italienischen Wahlen am 15. Juni;-, daß das Volk die falschen Entscheidungen trifft.

Was für mich aber weit wichtiger ist: Je geringer die Interventions- und Expansionsfähigkeit der USA in Zukunft ist, desto mehr nimmt die Wahrscheinlichkeit ab, daß eine externe Korrektur von Demokratisierungsbewegungen stattfindet.

Gretz

Wenn ich mir die Geschichte der parlamentarischen Demokratie von den griechischen Stadtstaaten an bis heute betrachte, sehe ich eine ungeheure Fülle verschiedener Spielarten vor mir. Die demokratische Form hat in Völkern von unterschiedlicher Beschaffenheit und trotz härtester Kontroversen überlebt.

Aus all dem kann ich nur den Schluß ziehen, daß hinter diesen Erscheinungsformen eine Idee steht, die so stark ist, daß sie aller Wahrscheinlichkeit nach nicht nur den vorweggenommenen Nekrolog von Herrn Kissinger, sondern auch sämtliche heute lebenden Parlamentarier überleben wird. Die Spielarten der aktuellen Manifestationen dieser Idee, so wie sie sich in unseren Parlamenten, ihren Wirkungskreisen und Wirkungsarten zeigen, werden die Idee tradieren oder sogar transformieren und Auswüchse abstoßen - als Idee wird die parlamentarische Demokratie weiterleben.

Schuster

Ich wehre mich gegen den leichtfertigen Zweckpessimismus eines Mannes, der in einer so verantwortlichen Stellung steht, wie Kissinger. Wenn solcher Fatalismus um sich greift, kann man eines Tages vielleicht von einer self-fulfilling prophecy sprechen.

Die parlamentarische Demokratie hat in der Vergangenheit ganz andere Herausforderungen bestanden als die heutigen. Man denke nur daran, daß sie die ungeheueren Auswirkungen der industriellen Revolution und zwei Weltkriege überstanden hat.

Körber

Ich sehe Herrn Kissingers Zweckpessimismus nicht als leichtfertig an. Ich meine vielmehr, daß er mit seiner Äußerung eine Gefahr für die westlichen Demokratien zum Ausdruck bringen wollte. Ist die Gefahr einmal aufgezeigt, werden Kräfte mobilisiert, um ihr zu begegnen. Da bin ich Optimist.

Broda

Ich gehöre einer Generation an, die den Faschismus in Europa erlebt und überlebt hat. Ich bin kein Ökonom, sondern sozusagen ein Spezialist für gesellschaftlichen Überbau. Es ist meine tiefe Überzeugung, daß die Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der parlamentarischen Demokratie in der Industriegesellschaft in Europa in keinem Jahrzehnt dieses Jahrhunderts günstiger gewesen sind als heute. Ich nenne als Indizien dafür nur: Griechenland und Portugal - auch Portugal. Es gibt gute Chancen für die parlamentarische Demokratie heute in Portugal und morgen in Spanien. Niemals in den letzten 40 Jahren hatte die parlamentarische Demokratie in Spanien eine so reale Chance.

Das Demokratiebewußtsein dürfte insgesamt in den breiten Schichten der Bevölkerung niemals so stark und fest verwurzelt gewesen sein wie heute. Das ist entscheidend. Natürlich gehört dazu die aktive Reformbereitschaft, die wir hier diskutiert haben. Sie ist die wichtigste Voraussetzung, um die Frustration in der Gesellschaft abzubauen.

Es gibt für unsere Gesellschaft keine vernünftige Alternative zur parlamentarischen Demokratie. Schon deshalb weigere ich mich, ihre Entwicklungsmöglichkeiten zu bezweifeln - trotz aller Schwierigkeiten.

Löwenthal

Ich gehe nicht so weit wie Herr Broda, daß die Chancen für die parlamentarische Demokratie in Europa noch niemals so günstig waren wie heute. Unmittelbar nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches sahen sie sicher günstiger aus. Aber ein Zusammenbruch der Demokratien in Westeuropa in den nächsten zehn Jahren kann nach meiner Überzeugung nur eintreten - bei allem Ernst bestimmter Krisenerscheinungen - im Falle der Handlungsunfähigkeit oder -unwilligkeit der Vereinigten Staaten und einer dadurch bewirkten radikalen Machtverschiebung in Europa. Kurzfristig ist er also unwahrscheinlich.

Längerfristig sehe ich die Tendenzen, die die parlamentarische Demokratie in Westeuropa untergraben, als recht ernsthaft an. Ob sich diese Tendenzen aber verwirklichen oder nicht, das ist eine Frage des Kampfes und nicht der Prophezeiung.

Thorn

Wenn ich gegenwärtig auch der Exekutive angehöre, so bin ich doch kein Antiparlamentarier. Im Gegenteil. Schließlich war ich zweimal Oppositionsführer. Ich habe das Thema übernommen, weil ich ein fanatischer Anhänger des Parlamentarismus bin und mich darum Sorge, was mit dem Parlament heute geschieht. Dabei bin ich nicht der Meinung, daß sich das Parlament als Institution in einer schweren Krise befindet. Es ist durchaus möglich, daß das Parlament seine Vorrangstellung wiedergewinnt. Das verlangt aber unseren ganzen Einsatz.

Wie Herr Fischer und Herr Dahrendorf sehe ich weniger, daß in diesem parlamentarischen System bestimmte Gruppen oder Minderheiten zu kurz kommen, sondern es werden einige Aspekte oder Fragestellungen nicht genügend beleuchtet. Irgendwie ist ja jeder Mensch organisiert, aber die Organisationen decken nur einen Teil der Interessenvielfalt des einzelnen ab. Insofern hat Herr Broda recht, wenn er sagt, hier gehe es um das Verhältnis von funktioneller und parlamentarischer Demokratie. Dabei sorgt sich ein demokratisches Parlament selbstverständlich auch um die, die nur wenig organisiert sind und Minderheiten darstellen.

Wenn ich von Wirtschafts- und Sozialrat sprach, dann bestimmt nicht, weil ich ihn für die einzig mögliche Lösung ansehe. Ich habe nur ein Beispiel aus meinem Lande angeführt, wo es eine solche Institution gibt. Ich bin in dieser Hinsicht ganz unbefangen, denn ich habe in der Kammer seinerzeit dagegen gestimmt. Heute haben wir aber den Wirtschafts- und Sozialrat, und ich muß mit ihm arbeiten. Die Voraussetzungen für eine derartige Einrichtung sind in den einzelnen Ländern sehr verschieden. Es ist ein Unterschied, ob eine Einheitsgewerkschaft besteht oder viele Gewerkschaften vorhanden sind, ob die Gewerkschaften sich eher unpolitisch verhalten oder im Gegenteil politisch sehr aktiv sind. Da kann man nichts verallgemeinern.

Selbstverständlich wollen wir in Luxemburg die Tarifautonomie beibehalten. Wenn diese großen Gruppen - ob Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände eine bestimmte Tarifpolitik beschließen, dann stellt sich natürlich die Frage, was dies für die Haushaltspolitik und für die Wirtschaftspolitik bedeutet. Im letzten Jahr drohte die Einheitsgewerkschaft mit Streik. Dabei ging es nicht nur um die Haushaltspolitik, sondern auch um die Reform des Krankenhauswesens. Das greift auf andere Gebiete über.

Herr Altmann sprach die Befürchtung aus, Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik würden zunehmend dem Einfluß des Parlaments entzogen. Das ist bei der Sicherheitspolitik schon seit langem der Fall. Sie wird nicht mehr vom Parlament, sondern international bestimmt. Das gleiche gilt für die Währungspolitik. Wenn aber nicht einmal mehr die Wirtschafts- und Haushaltspolitik im Parlament bestimmt wird, dann wird dem Parlament eine wesentliche Aufgabe entzogen. Deshalb fragen wir uns, wie die Zusammenarbeit zwischen den Interessengruppen und den parlamentarischen Fraktionen vor sich gehen könne.

Die Gewerkschaften in Luxemburg haben die Schaffung des Wirtschafts- und Sozialrates durch Gesetz gegen meine Fraktion beantragt. Heute bedauern sie es ein wenig und würden lieber wieder zum Status quo ante zurückkehren, als noch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkammer bestanden und die Gewerkschaften alles beschließen konnten. Heute sind sie im Wirtschafts- und Sozialrat etwas eingeeengt in ihrer Handlungsfreiheit. Es wird Sie nicht überraschen, daß ich als gegenwärtiger Chef der Exekutive darin den kleinen Vorteil des Wirtschafts- und Sozialrates sehe.

Solange die Sozialpartner nur einen Aspekt einer Frage zu beleuchten brauchen, werden sie sich meist schnell einig, manchmal auf Kosten des Staates, mitunter auch auf Kosten der Allgemeinheit. Das trifft in manchen Fällen auch für Abkommen zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Exekutive zu. Das Parlament, das die Politik für die nächsten Jahre festlegt, bleibt in diesen Fällen

außen vor. Im Wirtschafts- und Sozialrat jedoch müssen die Fragen allgemeiner gestellt werden. Denn dort sind auch die Landwirtschaft, die Handwerker und andere Gruppen vertreten. Allein dadurch, daß im Wirtschafts- und Sozialrat die großen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände koordinierte Urteile über die Gesamtwirtschaftspolitik abgeben müssen, ist die Meinungsbildung in diesen Gruppen gefördert worden. Es besteht jetzt über Jahre hinaus eine Doktrin, die sich diese Gruppen selbst gesetzt haben. Das ist nicht unbedingt negativ zu bewerten.

Das Parlament muß das letzte Wort behalten. Es darf dann aber auch nicht, wie es das oft zu tun pflegt, in einem Fall der Exekutive die Entscheidung übertragen und im anderen Fall auf internationale Entscheidungen verweisen. Man verlangt von den Sozialpartnern Entscheidungen und beklagt dann, daß dem Parlament nichts mehr zu beschließen bliebe. Deshalb müßten auch die parlamentarischen Fraktionen ein Gesamtkonzept vorlegen.

Was die Partizipation anbelangt, so teile ich die Ansicht von Herrn Davies. Obwohl auch in unserer Verfassung das Referendum vorgesehen ist, lehne ich es ab. Herr Kauffmann wird mir nicht übelnehmen, daß ich an französische Beispiele erinnere: Es hängt oft davon ab, wie man die Frage stellt. Wie wollen Sie in einer Frage, die nur mit ja oder mit nein zu beantworten ist, eine Wirtschaftspolitik, eine Währungspolitik oder auch eine Sicherheitspolitik definieren? Das ist nicht möglich. Wenn man zusätzlich zu den Abkommen der Sozialpartner und den internationalen Bindungen der Politik noch das Referendum einführt, könnten sich die Leute allmählich fragen, wozu wir dann noch den Abgeordneten oder die parlamentarischen Parteien brauchen.

Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt, der bereits bei der Diskussion um die Energiepolitik angedeutet wurde. Auch in meinem Lande läuft man Sturm gegen jeden Atomreaktor. Das führt uns aber wieder zur Frage der Gesamtkonzeption. Insgesamt gesehen sagen unsere Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände - vor allem der Metallindustrie, die weitaus die Mehrheit darstellen;- wir brauchen Kernkraftwerke und Energie. In einem so kleinen Land, in dem es nicht viele Standortmöglichkeiten gibt, stellt sich sofort das Problem, daß niemand einen Reaktor in seiner Umgebung haben will. Dann wird nach dem Referendum gerufen. Das müßte aber ein nationales Referendum sein, und es müßte gefragt werden: 1. Wollen wir Energie? 2. Wenn ja, wo? 3. Wer beschließt? Und andere Fragen mehr. Das läßt sich nicht mit einer Frage abtun.

Schließlich die internationale Problematik. Wir haben von den Aufgabenbereichen gesprochen, die noch in den Händen der nationalen Parlamente liegen. Ich will nicht überbewerten, was heute international entschieden wird. Als überzeugter Europäer bin ich sogar der Auffassung, daß noch nicht genügend von integrierter Stelle aus in Brüssel oder sonstwo beschlossen wird. Wenn wir aber den Dingen ins Auge sehen, besonders aus der Perspektive eines kleinen Landes wie Luxemburg, dann muß ich bemerken, daß die Sicherheitspolitik meines Landes nicht in meinem Lande und nicht in meinem Parlament beschlossen wird. Die Währungspolitik ebenfalls nicht.

Die Exekutive beschließt das in mehr oder weniger gut funktionierender intergouvernementaler Kooperation, und auf internationale Abkommen hat das nationale Parlament keinen Einfluß. Wo bleibt dann aber auf der internationalen Ebene die parlamentarische Kontrolle? Die Institutionen, mit denen wir es zu tun haben, werden immer größer, etwa ein internationaler Wirtschafts- und Sozialrat. Damit wächst die Gefahr - das gilt besonders für die Neuner-Gemeinschaft;- daß wir in ein demokratisches Niemandsland hineingeraten, das ständig größer wird. Die Menschen aber gewinnen den Eindruck, daß sich die Probleme mehr und mehr von ihnen entfernen, und der Abgeordnete ist nicht in der Lage, sie ihnen näherzubringen.

Dahrendorf

In dieser Diskussion, und vor allem in ihrem letzten Teil, ist deutlich geworden, daß die Bereitschaft zur Erhaltung und Entwicklung der parlamentarischen Demokratie bei vielen Verantwortlichen groß ist; aber ebenso groß wie diese Bereitschaft sind Skepsis und Sorge. Es ist vielleicht nicht überraschend, wenn eine Diskussion dieser Art zur Analyse der Gefahren, denen parlamentarische Demokratien sich gegenübersehen, nur Materialien erbringt; und der Vorsitzende kann am Schluß seinerseits nur einige wenige Hilfen für diese Analyse geben.

Die Verbindung von Inflation und Rezession, die die entwickelten Länder der Welt seit 1973 erleben, stellt die parlamentarischen Demokratien vor besondere Probleme. In einer Zeit andauernden und ziemlich verlässlichen Wachstums ließen sich viele Fragen einfach dadurch lösen, daß alle immer mehr bekamen: Die Auseinandersetzungen der Wirtschaft endeten in gleichzeitig wachsenden Löhnen und Gewinnen, die Auseinandersetzungen der Politik in der großen Gemeinsamkeit der Gefälligkeitsdemokratie. Jetzt aber steht verlässliches Wachstum in Frage; Konflikte werden mehr und mehr zum "Nullsummenspiel", bei dem irgend jemand das verlieren muß, was andere gewinnen. Was

tun? Mancher empfiehlt in dieser Lage die Rückkehr zu ebenso vertrauten wie unseligen autoritären Formen: Man muß, so heißt es, die Exekutive stärken, sie schützen vor den ständigen Angriffen durch "unverantwortliche", "nicht ausgewogene" Massenmedien, dafür sorgen, daß wichtige Entscheidungen mit der nötigen Vertraulichkeit getroffen werden; und man muß aus demselben Grunde den alten Sinn für Disziplin und Ordnung wiederbeleben und so weiter. An Zeichen für eine solche Tendenzwende ist kein Mangel.

Andere sehen in den offenkundigen Schwierigkeiten demokratischer Regierung in einer neuen sozialökonomischen Großwetterlage die Morgenröte der Revolution. Sie hoffen auf eine tiefgehende Veränderung des "Systems", sei es auf dem Weg des Umsturzes, sei es auf dem der "Volksfront", also der Aufhebung; des Gegenübers von Regierung und Opposition, jedenfalls auf eine Weise, die auch die Regeln der parlamentarischen Demokratie außer Kraft setzt und damit die Frage der Regierbarkeit negativ beantwortet.

Zwischen der Skylla des rechten Autoritarismus und der Charybdis der linken Systemüberwindung suchen die Demokraten einen Weg. Ein paar Ansätze dazu haben wir in dieser Diskussion aufgezeigt, mehr nicht. Aber die hier Versammelten werden auch weiterhin, jeder auf seine Weise, einen praktischen Beitrag zur Lösung unseres Problems leisten.

Körper

Hat die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung eine Überlebenschance? Das Gespräch hat für mich deutlich gemacht, daß der Parlamentarismus sich stets in einem Entwicklungsprozeß befinden wird und muß, weil sich die Strukturen der Gesellschaft, zum Beispiel durch den wissenschaftlich-technischen Fortschritt und die Veränderungen im internationalen politischen Kräftefeld, ständig wandeln.

Neue Probleme erfordern neue Lösungen, so daß der Parlamentarismus wie auch die Gesellschaft immer "in being" sein wird. Die notwendige Anpassung der parlamentarischen Institutionen im Hinblick auf Effizienz und Funktionsfähigkeit ziehen aber das parlamentarische System als solches nicht in Zweifel. Denn eine bessere Alternative wurde in unserem Gespräch nicht aufgezeigt; ein Rückgriff auf autoritäre Regierungsformen oder das Spiel mit Utopien sind gleichermaßen verstaubte, untaugliche Rezepte.

Unsere Diskussion hat aber auch deutlich gemacht, daß die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung insbesondere vor zwei großen Herausforderungen steht.

1. Die Probleme der Weltwirtschaft und der internationalen Politik, die den Spielraum für nationale Entscheidungen einschränken.
2. Eine Verschärfung der internationalen wie auch der nationalen Verteilungskämpfe aufgrund des zumindest in der überschaubaren Zukunft geringeren wirtschaftlichen Wachstums.

In beiden Fällen ist der Parlamentarismus in seiner Vitalität gefordert; hier liegen auch die Grenzen einer nationalen und insbesondere einer reinen Parteipolitik. Ich halte diese Problematik für so wichtig, daß wir sie im nächsten Bergedorfer Gesprächskreis einmal gezielt diskutieren wollen, und zwar unter dem

Thema: "Ordnungspolitik oder Verteilungskampf? Eine Strategie der Innenpolitik."

Referent: Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, Bonn; Diskussionsleiter: Dr. Theo Sommer, Hamburg.