

Sechzig Jahre
Deutscher Bundestag

Nicht Wunderheiler, sondern überzeugte Demokraten

Norbert Lammert

„Das erste frei gewählte deutsche Parlament seit siebzehn Jahren besteht nicht aus Wunderheilern“, kommentierte die Tageszeitung *Die Welt* 1966 die Konstituierung des Deutschen Bundestages am 7. September 1949. Tatsächlich waren die damaligen Erwartungen an die neue Verfassung wie das erstmals gewählte Parlament noch bescheidener als heute. Gleichwohl dürfen wir sechzig Jahre später feststellen, dass mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes und mit dem dort neu begründeten politischen System einer parlamentarischen Demokratie in Deutschland eine beispiellose Zeit des Friedens, der Freiheit und des wirtschaftlichen Aufschwungs und Wohlstands begann.

Bescheidene Anfänge

Die Anfänge waren allerdings bescheiden – viel bescheidener, als die allermeisten, die in diesem Land und unter dieser Verfassung groß geworden sind, heute für möglich halten. Das gilt zum einen für die ökonomischen Rahmenbedingungen, die zweifellos deutlich schlechter waren als heute – woran man gerade in diesen Wochen, in denen vielfach das vermeintlich schwierigste Jahr der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland beschworen wird, gelegentlich erinnern sollte. In einer ganz ähnlichen Weise begrenzt waren aber auch die politischen Perspektiven. In seiner Antrittsrede als Präsident des Parlamentarischen Rates hat Konrad Adenauer damals erklärt: „Es ist für mich, genau wie für jeden Abgeordneten des Hauses, eine schwere Entscheidung ge-

wesen, ob man sich bei dem heutigen Zustand Deutschlands zur Mitarbeit überhaupt zur Verfügung stellen soll. Aber man muss sich klarmachen, was geschehen würde, wenn dieser Rat nicht ins Leben träte. Der Zustand der Rechtlosigkeit, unter dem wir alle leiden, würde noch weiter andauern und immer unerträglicher werden. Deshalb ist es unsere Pflicht, jede Möglichkeit zu benutzen, um diesen Zustand zu beenden. Welche Ergebnisse unsere Arbeit für Deutschland haben wird, hängt von Faktoren ab, auf die wir nicht einwirken können. Trotzdem wollen wir die historische Aufgabe, die uns gestellt ist, unter Gottes Schutz mit dem ganzen Ernst und dem ganzen Pflichtgefühl zu lösen versuchen, die die Größe dieser Aufgabe von uns verlangt.“

Der Einsatz der Mütter und Väter des Grundgesetzes hat sich glänzend bestätigt: Das Grundgesetz ist die freiheitlichste Verfassung, die Deutschland in seiner Geschichte je hatte. Aus den Erfahrungen des Scheiterns der Weimarer Republik und der Schreckensherrschaft des Nationalsozialismus machte es die Grundrechte – in der Weimarer Reichsverfassung noch bloße Staatszielbestimmungen – zu für die Staatsgewalten unmittelbar bindendem Recht. Und es stärkte die Bedeutung des Parlaments: Der Bundestag als einziges direkt demokratisch legitimates Verfassungsorgan ist nicht nur die zentrale Institution im Gesetzgebungsprozess, er übt auch maßgeblichen Einfluss auf die Besetzung wie die Kompetenzen der anderen Organe aus. Soweit

die Regierung überhaupt Verordnungen erlassen will, müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß vorab in einem Parlamentsgesetz bestimmt worden sein. Parlamentsgesetze können nur durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verworfen werden.

Beachtliche Bilanz

Dem Deutschen Bundestag kann im sechzigsten Jahr seines Bestehens mindestens attestiert werden, der ihm durch das Grundgesetz übertragenen Verantwortung gerecht geworden zu sein. Seine Bilanz nach sechzig Jahren ist beachtlich. Ich will nur einige herausragende Beispiele nennen, um dies zu verdeutlichen:

In den ersten Jahren gelang es dem Deutschen Bundestag, durch gesetzgeberische Maßnahmen wie den Lastenausgleich die Folgen von Krieg und Vertreibung zu lindern. In den gleichen Zeitraum fielen grundlegende außenpolitische Weichenstellungen, die der Zustimmung des Deutschen Bundestages bedurften, so das Wiedergutmachungsabkommen mit Israel (1952), die Römischen Verträge (1957), der Aufbau der Bundeswehr und der NATO-Beitritt (1955). Die Fundamente für die auch und gerade im internationalen Vergleich beispiellose und entgegen mancherlei Kritik nach wie vor stark ausgeprägte Sozialstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland legte der Deutsche Bundestag mit der Sozialgesetzgebung der Fünfzigerjahre. Als Stichworte seien hier der Lastenausgleich zugunsten von Vertriebenen und Flüchtlingen, der Kündigungsschutz, das Kindergeld und die Rentenreform genannt. Auch die Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes mit umfangreichen Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmervertretungen in den Unternehmen fällt in diese Zeit.

Zu den wichtigsten Leistungen in der Zeit der Großen Koalition von 1966 bis

1969 gehören die Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzverfassung, das liberalisierte Strafrecht, die Bewältigung der damaligen Krisen des Arbeitsmarktes und die Entscheidung für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. In der Zeit der ersten sozialliberalen Koalition (1969 bis 1972) wurde der Grundlagenvertrag mit der DDR geschlossen. 1972 trat Deutschland den Vereinten Nationen bei, ein Schritt, den der Deutsche Bundestag parlamentarisch begleitete und ratifizierte.

Als 1989 infolge der friedlichen Revolution der Ostdeutschen die Mauer fiel, flankierte der Deutsche Bundestag die außenpolitischen wie die innenpolitischen Initiativen der Bundesregierung zur Wiederherstellung der deutschen Einheit. Der Einigungsvertrag wurde ratifiziert; am 20. Dezember 1990 nahm zum ersten Mal seit 1932 ein frei gewähltes gesamtdeutsches Parlament seine Arbeit auf. Dieses Parlament beschloss 1991 den Umzug der Regierung und des Parlaments von Bonn nach Berlin, der 1999 vollzogen wurde.

Den Prozess der europäischen Integration hat der Deutsche Bundestag seit den Fünfzigerjahren konstruktiv begleitet und maßgeblich mitbestimmt. Bedeutende Politikfelder liegen inzwischen in den Händen der Gemeinschaft. Seit Anfang 2007 unterhält das Parlament ein Verbindungsbüro in Brüssel. Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung und der Fraktionen sorgen dafür, dass die Abgeordneten frühzeitig Informationen über politische Entwicklungen innerhalb der EU-Institutionen, geplante Rechtsetzungsvorhaben oder den Stand von Verhandlungen erhalten.

Die politische Bedeutung des Deutschen Bundestages zeigt sich auch darin, dass das Parlament und nicht etwa die Bundesregierung über den Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes entscheidet. Die Ernsthaftigkeit und die Leidenschaft, die gerade die Debatten

um diese Einsätze immer wieder kennzeichnen, machen deutlich, wie bewusst sich die Abgeordneten der damit verbundenen Verantwortung gegenüber den Soldaten der „Parlamentsarmee“ sind.

Der Deutsche Bundestag hat sich in seiner Geschichte immer darum bemüht, seine Entscheidungsprozesse möglichst transparent zu gestalten. Schon früh wurden seine Debatten in Rundfunk und Fernsehen übertragen. Immer häufiger tagen auch die Ausschüsse in öffentlicher Sitzung. Im vergangenen Jahr haben sich die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender auf Initiative des Parlamentspräsidenten bereit erklärt, nahezu alle öffentlichen Verhandlungen des Deutschen Bundestages über Phoenix oder bei besonderen Anlässen im Hauptprogramm von ARD beziehungsweise ZDF direkt zu übertragen. Ergänzt wird dieses Angebot durch immer umfangreichere Internetpräsentationen.

Schließlich: Der Deutsche Bundestag ist ein außerordentlich bürgernahes Parlament. Tausende von Bürgerinnen und Bürgern besuchen jährlich auf Einladung „ihres“ Abgeordneten Berlin und das Reichstagsgebäude und machen sich vor Ort mit der parlamentarischen Praxis vertraut. Hinzu kommen besondere Veranstaltungen für Kinder und Jugendliche. Über drei Millionen Menschen besuchen jährlich die Kuppel des Reichstages. Und die Bürgerinnen und Bürger wenden sich auch mit ihren Wünschen, Nöten und Sorgen an „ihren“ Bundestag – in den meisten Fällen sicherlich über einen Abgeordneten ihres Wahlkreises, häufig aber auch in Ausübung ihres grundgesetzlich verbürgten Petitionsrechts: 16 000 bis 20 000 Petitionen werden jährlich an den Deutschen Bundestag gerichtet.

Überzeugte Demokraten

Zur Konstituierung des Deutschen Bundestages 1949 hieß es in der *Deutschen Rundschau*: „Heute ist Deutschland etwas sehr Unglückliches. Es ist so komisch und

so tragisch wie das Deutschland von Weimar: eine Demokratie ohne Demokraten.“ Diese Annahme war keineswegs aus der Luft gegriffen. Immerhin vierzig Prozent der Deutschen erklärten im März 1949, also mitten in den Beratungen des Parlamentarischen Rates oder kurz vor ihrem Ende, ihnen sei die zukünftige westdeutsche Verfassung schlicht gleichgültig. Und noch fünf Jahre nach seiner Verkündung kannten mehr als die Hälfte der Deutschen das Grundgesetz überhaupt nicht. Heute dagegen sind die Deutschen trotz mancher Kritik und Enttäuschungen ganz offensichtlich zufrieden mit ihrem Grundgesetz und der Demokratie. Wenn Deutschland 1949 tatsächlich eine Demokratie ohne Demokraten war, so hat es sich inzwischen zu einer Demokratie mit vielen überzeugten Demokraten entwickelt: Bei einer im Herbst 2008 veröffentlichten repräsentativen Umfrage namhafter Institute erklärten 95 Prozent der Befragten, Befürworter der demokratischen Idee zu sein. Und immerhin drei Viertel waren auch mit der konkreten Form zufrieden, die die Demokratie im Grundgesetz gefunden hat.

Zuzugeben ist allerdings, dass sich zugleich nur 45 Prozent der Befragten auch mit der Praxis der Demokratie in Deutschland zufrieden zeigten – in Anbetracht der zuvor genannten Zahlen, wenn überhaupt, ein Zeichen von Politik-, nicht von Demokratieverdrossenheit. Deren Ursachen sind vielfältig und von der Politik nur eingeschränkt zu beseitigen. Denn was Bürgerinnen und Bürger an der Politik besonders stört, sind politischer Zwist und zähe Entscheidungsprozesse. Beides muss man – müssen die Wähler wie die Gewählten – allerdings aushalten. Denn Demokratie ist kein Verfahren zur Vermeidung von Streit, sondern zur Herbeiführung mehrheitlich getragener Lösungen. Und solche demokratischen Lösungen sind nicht im Hauruck-Verfahren zu haben. Schon gar nicht an-

gesichts der komplexen und komplizierten Probleme, um die es geht. Die Wahrung von Wohlstand und sozialer Sicherheit bei rückläufiger Bevölkerung und steigender Lebenserwartung ist unter den Wettbewerbsbedingungen der Globalisierung erheblich schwieriger, die über Jahrzehnte gewohnten Zuwächse sind beinahe aussichtslos geworden. Was heute politisch entschieden werden muss, hat deswegen von vornherein eine hohe Aussicht auf Skepsis, Zweifel, Widerstand, was wiederum die Neigung befördert, solche Entscheidungen – zum Beispiel unvermeidbare Sozialreformen – eher vor sich herzuschieben. Im Spannungsfeld zwischen Verniedlichung und Übertreibung von Problemen ist die Verunsicherung der Wählerschaft eine fast notwendige Folge.

Vermittlung als Aufgabe

Zudem empfinden die Menschen die Reformarbeit oft als technokratische Herzlosigkeit, die gegen ihr Gerechtigkeitsgefühl verstößt. Nicht immer versteht es die Politik, den Bürgern solche Maßnahmen als im eigenen wie vor allem im Interesse künftiger Generationen unverzichtbar zu vermitteln. In der Kommunikation zwischen Politik und Bürger gibt es also ganz sicher manches zu verbessern. Falsch wäre es allerdings, wenn die Politik aus Angst vor unfreundlichen Reaktionen bei notwendigen Reformen auf halbem Wege stehen bleiben würde. Politik muss kontinuierliche Überzeugungsarbeit leisten, und das tut sie am besten durch den Nachweis des Erfolgs. Dass in einer etwas längeren Legislaturperiode die Aussicht wächst, diese Nachweise vor dem nächsten Wahltermin erbringen zu können, liegt auf der Hand. Ich plädiere deshalb dafür, die Legislaturperiode des Bundestages auf fünf Jahre zu verlängern. Damit würde man der Bundesregierung wie in vielen anderen europäischen Ländern einen etwas größeren Zeitraum

schaffen, in dem Vorhaben so auf den Weg gebracht werden können, dass sie bis zur nächsten Wahl Wirkung entfalten. Dabei müssen sich die Parteien allerdings an den Absichten und Ankündigungen messen lassen, mit denen sie im letzten Wahlkampf um Wählerstimmen geworben haben.

Die Veröffentlichung von Umfrageergebnissen, die das schlechte Image praktischer Politik belegen sollen, wird stets mit Empfehlungen verbunden, wie der Misere zu begegnen sei. Vorgeschlagen werden etwa, die Möglichkeiten der Direktwahl von Kandidaten für politische Ämter zu vergrößern, zumindest innerhalb der Parteien, und die Einführung von Plebisziten. Solche Vorschläge scheinen auf den ersten Blick einleuchtend, bedürfen aber durchaus der sorgfältigen Nachfrage, ob sie zur Abhilfe des beklagten Zustandes tatsächlich geeignet sind. Was die Forderung nach breiter Beteiligung bei der Aufstellung von Kandidaten angeht, so ist anzumerken, dass immer häufiger die Kandidaten nicht von Delegierten, sondern von allen Mitgliedern der Partei im jeweiligen Wahlkreis aufgestellt werden. Der Vorschlag, die Kandidaten von „allen betroffenen“ Bürgern aufstellen zu lassen, bedient zwar ein tiefes Unbehagen gegenüber den Parteien und ihren Mitgliedern, das in Deutschland leider eine lange und keine gute Tradition hat. Er verkennet aber, dass die Parteien zum einen ohnehin kein exklusives Recht zur Aufstellung von Kandidaten haben und zum anderen deren Eignung als Repräsentanten einer bestimmten Partei und ihrer Politik noch am ehesten von deren Mitgliedern beurteilt werden kann. Über einen stärkeren Einfluss der Wähler auf die Reihenfolge der auf den Parteilisten berücksichtigten Kandidaten durch Kumulieren und Panaschieren von Stimmen lohnt es durchaus nachzudenken. Allerdings muss man wissen, dass damit in der Regel

die bekannten Persönlichkeiten und selten neue, junge Bewerber begünstigt werden.

Auch die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung in Sachfragen durch Volksbegehren oder Volksentscheide ist populär, aber sicher nicht unproblematisch. Plebiszite sind sinnvoll eigentlich nur da möglich, wo es um wichtige und zugleich überschaubare Fragen geht, die sich auf eine Ja-Nein-Entscheidung reduzieren lassen. Bei allen komplexen Entscheidungen ist das System repräsentativer Demokratie besser geeignet – trotz aller Mängel und Unzulänglichkeiten, die es auch hat. Jedenfalls wären die großen Richtungsentscheidungen – die inzwischen alle von großen Mehrheiten akzeptiert worden sind – in der Geschichte der Bundesrepublik wohl ausnahmslos nicht über Plebiszite herbeizuführen beziehungsweise durchzusetzen gewesen.

Selbstbewusst in die Zukunft

Entgegen gelegentlich geäußerten Vermutungen eines allgemeinen Bedeutungsverlusts der Parlamente erweist sich der Deutsche Bundestag bei den bedeutenden aktuellen und grundsätzlichen Fragen nach wie vor als das wichtigste Forum der Nation. Dies hat sich in jüngerer Zeit etwa bei der Verabschiedung von Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise gezeigt, die manche bereits wieder zu übertriebenen Erwartungen an die Rolle des Staates und seiner Autorität veranlasst hat. Wie dem auch sei: Immerhin hat ausgerechnet der Teil der Volkswirtschaft, der mit dem größten Eifer den Staat für lästig, störend, wenn nicht für einen Anachronismus des einundzwanzigsten Jahrhunderts gehalten hat, unter dem Schock eines drohenden Zusammenbruchs der internationalen Finanzmärkte die Unverzichtbarkeit einer ordnenden staatlichen Hand wiederentdeckt.

Die Föderalismusreform, der größte Umbau in der politischen Architektur der Republik seit 1949, hat die Rolle der Landtage wie die Rolle des Bundestages gestärkt. Und nimmt man die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hinzu, die mit dem Parlamentsvorbehalt die Notwendigkeit der Legitimation von Entscheidungsprozessen durch parlamentarische Akte ausdrücklich bekräftigen, dann spricht auch unter diesem Gesichtspunkt relativ wenig für die These eines kontinuierlichen Verfalls von Bedeutung oder Einfluss, wohl aber des Ansehens von Parlamenten und anderen politischen Institutionen. Kein Anlass zur Panik, wohl aber zum Engagement auch und gerade von verdrossenen Demokraten.

„Dass wir eine stabile Regierung, eine gesunde Wirtschaft, eine neue soziale Ordnung in einem gesicherten Privatleben aufrichten, unser Vaterland einer neuen Blüte und neuem Wohlstand entgegenführen.“ So beschrieb der Alterspräsident des Ersten Deutschen Bundestages, Paul Löbe, in dessen konstituierender Sitzung die auf die Arbeit des Parlaments gerichteten Hoffnungen der Deutschen. Auch wenn weder die deutschen Politiker im Allgemeinen noch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages im Besonderen Wunderheiler sind, hatten auch sie ihren Anteil daran, dass diese Hoffnungen nicht enttäuscht worden sind und die Nachkriegsgenerationen wie keine zuvor von guten ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen profitiert haben. Damit freilich verbindet sich immer wieder die Versuchung, diese Bedingungen für eine Selbstverständlichkeit zu halten und sich nicht klarzumachen, dass dies nicht der Regelfall der deutschen Geschichte ist, sondern die seltene, aber glücklicherweise nun seit Jahrzehnten stabile Ausnahme, eine Errungenschaft, die immer wieder unser Engagement erfordert.