

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Karl Holzamer

Vertrauen und Mißtrauen  
in der Demokratie

Arnd Morkel

Lehrjahre für Minister?

B 12/67

22. März 1967

Karl Holzamer, Dr. phil., o. Professor für Philosophie, Psychologie und Pädagogik, Intendant des Zweiten Deutschen Fernsehens, geb. 13. Oktober 1906 in Frankfurt/Main.

Veröffentlichungen: Einführung in die Philosophie, 1946; Grundfragen des neuzeitlichen Humanismus, 1947; Einführung in die Pädagogik, 1949; Grundriß einer praktischen Philosophie: Freiheit, Toleranz, Sittlichkeit, Resentiment, 1951; Kind und Radio (Schriftenreihe), 1945; 2. Auflg. 1966 unter dem Titel „Kind vor Radio und Fernsehen“; Philosophie — Einführung in die Welt des Denkens, 1961; Die Verantwortung des Menschen für sich und seinesgleichen — Reden und Aufsätze, hrsg. von R. Wisser, 1966.

Arnd Morkel, Dr. phil., Lehrbeauftragter für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg, geb. 26. März 1928 in Mannheim.

Veröffentlichungen: Politik und Wissenschaft. Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik, Hamburg 1967; Zeitschriftenveröffentlichungen über den politischen Stil, über Montesquieu und über das parlamentarische System.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,  
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preise von DM 5,50 zuzüglich Verpackungs- und Portokosten.

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

## Vertrauen und Mißtrauen in der Demokratie

Die Sprache macht, wenn sie menschliche Beziehungen zum Ausdruck bringt, oft recht bemerkenswerte Unterscheidungen. Man spricht von der menschlichen Gesellschaft, der demokratischen Gesellschaft, einer wissenschaftlichen oder einer Aktiengesellschaft, aber ebenso auch von einer Ehegemeinschaft, der Familiengemeinschaft, der Gemeinschaft eines Volkes, eines Schicksals. Gerade die beiden letzten sprachlichen Wendungen wurden während des Krieges über die Maßen strapaziert und auch derart verformt, daß man in der Nachkriegszeit vielfach jede gefühlsmäßige Bindung an das Staats- oder Gesellschaftsleben, wie sie in dem Wort „Gemeinschaft“ zum Ausdruck kommt, als schädlich betrachtete oder gar für anrüchig hielt. Der Unterschied, der in den Begriffen „Gesellschaft“ und „Gemeinschaft“ zum Vorschein gelangt, besagt, daß eine „gesellschaftliche“ Bindung meist eine Angelegenheit des Verstandes und nicht eine Sache des Herzens ist. Um beispielsweise einer Aktiengesellschaft anzugehören, braucht es keiner gefühlsbetonten Einstellung zu den übrigen Aktionären, während etwa eine eheliche Gemeinschaft sehr wesentlich von dem wirklichen Zusammenstimmen der Herzen abhängt. Meine These ist nun die, daß nicht nur die Beziehungen der Menschen untereinander, sondern auch die innerhalb des Ganzen einer demokratischen Ordnung im Staat sowohl gesellschaftliche als auch gemeinschaftliche Züge tragen müssen. Dies soll im Hinblick auf unser Verhältnis zur Demokratie näher dargestellt werden.

In Staat, Politik und Öffentlichkeit gilt es, sich für das sachlich Richtige zu entscheiden und es dann auch zu tun. Die hierbei gewiß notwendige kühle Distanz und Gelassenheit reichen aber für den Aufbau und das Funktionieren eines echten demokratischen Gemeinwesens nicht aus. Wäre dem so, dann könnte man die demokratischen Verhältnisse spielend einfach durch die Verwaltung oder mittels der Organisation durch eine fachlich und sachlich ausreichend geschulte Bürokratie herbeiführen. Das Gemeinwesen besteht zwar aus Menschen, die zum Gebrauch der Vernunft gelangt sind und denken können; aber — und das darf nicht übersehen wer-

den — diese Menschen bleiben Menschen, das heißt sie entwickeln zugleich auch Sympathien und Antipathien, werden von Zuneigungen und Abneigungen, von sinnhaften und gefühlsmäßigen Tendenzen durchherrscht und haben die Freiheit eines Willens, der sich für dieses und gegen jenes, für das Richtige und gegen das Falsche, aber auch für das Verkehrte und gegen das Richtige entscheiden kann.

In den Anfängen der modernen Demokratie im Zeitalter des Rationalismus des 18. Jahrhunderts wurde gerade diese Gegebenheit vielfach entweder übersehen oder wenigstens überschätzt. Etwas vereinfacht kann man die damalige Auffassung auf die pädagogisch-politische Formel bringen: „Der Mensch ist ein Vernunftwesen. Folglich braucht man ihm nur

**Arnd Morkel:**

**Lehrjahre für Minister? . . . . . S. 11**

durch die Aufklärung zu seiner Vernunft zu verhelfen und ihm das Vernunftgemäße an der einzelnen Sache vor Augen zu stellen, dann wird sich der einzelne und die Mehrzahl der Menschen für das Richtige, das heißt für das Vernunftgemäße entscheiden.“ Hier liegt, wie wir inzwischen immer wieder durch geschichtliche Ereignisse schmerzlich belehrt wurden, ein großer Irrtum vor. Gewiß, auch wir sind der Auffassung, daß die Vernunft für den Menschen wesentlich ist. Wir möchten nicht dahin gehend mißverstanden werden, als riefen wir zu Irrationalismus und Emotionalismus auf. Wir stellen lediglich fest, daß sie wirksam sind, und überlegen, wie man dem Rechnung tragen kann. Die Freiheit des Willens, die Freiheit der Entscheidung, die die höchste Würde des Menschen umfaßt und die auch der Ausgangspunkt für den Aufbau eines demokratisch geordneten Gemeinwesens ist, ist zugleich auch die Bürde für den Menschen. Sie ist, wenn man es bis in die letzte Konsequenz hinein verfolgt, ein Wagnis, das der Schöpfer mit dem Menschen eingegangen ist. Freiheit schließt wesensgemäß die Möglichkeit ihres Mißbrauches ein, und zwar ihres totalen Mißbrauches. Sie ist eine riskante Mitgift.

## Der demokratische Staat — das Werk einer demokratischen Gesellschaft

Ein demokratisch parlamentarisch geordneter Staat hängt nicht in der Luft. Er gründet, wenn er nicht abstrakt gepredigt, sondern konkret gelebt wird, stets auf einer demokratisch geordneten Gesellschaft. Wenn das Berufsleben, wenn die Familie, wenn Interessenverbände, zu denen in dieser oder jener Form heute ein jeder gehört, kurzum, wenn irgendwelche Gruppierungen der Gesellschaft in ihrer Zielgebung oder Praxis tyrannische oder anarchische Züge haben, dann wird ganz zwangsläufig auch die staatliche, die parlamentarische Ordnung davon betroffen. Das gleiche gilt natürlich auch umgekehrt. Es handelt sich hier um ein Wechselspiel, das nach keiner Seite hin unberücksichtigt bleiben darf.

Wenn wir mit gutem Grund auf das Funktionieren etwa der parlamentarischen Demokratie in England verweisen, oder — was wir leider zu wenig tun — auch auf ein gewisses, schon lange vorgeformtes demokratisches Leben in manchen Zeiten unserer eigenen Geschichte, etwa in den freien Städten, dann entdecken wir bei tieferer Betrachtung immer diesen grundlegenden Zusammenhang zwischen der Gesellschaft und der staatlichen Ordnung. Nur wenn bis in unser Vereins- und Familienleben hinein die selbstverständliche Achtung vor dem anderen und das „fair play“ gegenüber kontroversen Auffassungen, Geschmackseinstellungen usw. geübt und zur Selbstverständlichkeit eines Lebensstils entwickelt wird, kann es sich auch im engeren parlamentarischen Bereich durchsetzen. Auf eine Formel gebracht: Der demokratische Staat gedeiht nur in der demokratischen Gesellschaft. Darum ist er einzig dann zu realisieren, wenn wir alle ihn auch in unserer Lebensführung mit heraufführen.

Das heißt nichts anderes, als daß der demokratische Staat kein fertiges Produkt ist, das mit der Einführung einer Verfassung — und mag sie noch so gut sein — bereits da ist. Gerade dem demokratischen Staat ist es wesentlich, daß er immer wieder hervorgebracht werden will und muß. Von der Kinder- und Schulstube an müssen wir uns mit diesem seinem Lebensgesetz vertraut machen, müssen uns zunächst in den demokratischen Staat einleben und uns später, wenn wir entscheidungsfähig geworden sind, nicht nur bewußt in ihn einordnen, sondern ihn von uns aus mittragen.

Wenn nun aber — und damit komme ich direkt zum Thema „Vertrauen und Mißtrauen in der Demokratie“ — der Mensch ein Wesen ist, in dem Verstand, Gemüt und Willen bei jeder menschlichen Handlung und bei jeder menschlichen Beziehung, wenn auch in verschiedenem Maße, zusammenwirken, dann darf nicht darüber hinweggesehen werden, daß der Mensch sich aus seiner Freiheit heraus bewußt und willentlich unvernünftig, ja widervernünftig verhalten kann. Nach Auffassung der Pessimisten tut er das tatsächlich in der Mehrzahl aller Fälle auch, seien es Entscheidungen, Handlungen oder Wertungen. Unsere Beziehung zum Staat und damit zur Politik ist also, wie gesagt, weder rein sachlich vernünftig noch nur schwärmerisch gefühlsbetont. Das staatlich-politische Leben entspricht weder ausschließlich dem einer Aktiengesellschaft noch einzig dem einer Intimgesellschaft mit all den Herztönen, wie sie innerhalb der engen persönlichen Gruppierungen, etwa in der Ehe und Freundschaft, notwendig sind.

Am ehesten, und doch nur in einer schwachen Analogie, kann man den Staat mit der Familie vergleichen, und zwar mit der Familie, in die wir ohne unser Zutun hineingeboren sind, an der wir Anteil haben, in guten wie in bösen Zeiten, mit deren redlichen wie auch unredlichen Mitgliedern, die wir nicht verleugnen können und dürfen, wir zusammenhängen. Wir können uns von ihr nicht einfach losagen. Aber wir können — unter Umständen ohne Aufkommen einer Sympathie — positiv an der Gestaltung des Familienlebens mitwirken.

„Warum wollen die Deutschen nicht mehr Deutsche sein?“ fragte mich im Jahre 1945 im Kriegsgefangenenlager der französische Kommandant. In dieser unzulässig verallgemeinernden Frage steckt auch Verständnis für das Positive tragender Gemeinschaften, in die wir hineingeboren werden. Die Menschen werden nicht nur in verschiedenen Familien, sondern auch in unterschiedene Nationen und in unterschiedliche gesellschaftliche und staatliche Ordnungen — mit allem, was dazugehört — hineingeboren; und sie haben deswegen auch durch positive Wirksamkeit für diese mit einzugestehen. Wir können uns nicht einfach davon machen, wenn die Dinge schief laufen oder wenn sie gar zusammenbrechen. So wie wir aber auch innerhalb der Familie Sympa-

thie und Antipathie empfinden, ohne daß wir den Aufbau einer solchen Gemeinschaft davon abhängig machen können, so ist auch unser gesellschaftliches und staatliches Leben als menschliches Leben von Sympathien und Antipathien getragen, die wir ebensowenig einfach beiseite schieben können, selbst wenn sie nicht als einzige Wertanzeiger für unsere

Handlungen gelten können und dürfen. Zwar wird jede menschliche Zusammenarbeit — auch die politische — leichter werden, wenn Sympathie herrscht, wenn Freundschaft verbindet. Aber ebensowenig wie wir unsere Schulen oder das Berufsleben einzig auf Sympathie gründen können, ist dies für die demokratische Ordnung möglich.

## Nicht grundsätzliches, sondern begründetes Mißtrauen

Eines aber, das nicht mit Sympathie, die flüchtig und vorübergehend sein kann, verwechselt werden darf, ist als Grundlage für eine Demokratie unerläßlich. Ich meine das Vertrauen, ohne das es keine kontinuierliche und beständig wirksame menschliche Kooperation gibt.

Hierzu zwei einfache Beispiele: Wenn wir nicht alle das selbstverständliche Vertrauen hätten, daß die Ärzte über den menschlichen Körper und das Zusammenspiel seiner Funktionen Bescheid wüßten und über Möglichkeiten der Heilung verfügten, dann dürften wir uns ihnen niemals anvertrauen oder ihnen unsere Angehörigen buchstäblich „ans Messer liefern“. Und wenn wir nicht davon überzeugt wären, daß etwa unsere großstädtische Wasserleitungen ständig in Ordnung gehalten würden und aus sauberen Brunnen oder durch eine Filteranlage das Wasser zu uns gelangen ließen, dann könnten wir es nie wagen, einen Wasserhahn aufzudrehen.

Das sind zwar Binsenwahrheiten. Trotzdem gewinnt man angesichts des politischen Lebens unserer Tage gelegentlich den Eindruck, als ob viele Zeitgenossen unter Demokratie diejenige Lebensform der Gesellschaft verstünden, die von einem permanenten Mißtrauen der einen gegen die anderen und vor allem der Staatsbürger, der Wähler gegen „die da oben“ oder die jeweiligen Regierungen beherrscht sein müßte. Sicher, mit einer solchen Formulierung übertreibe ich; aber ich glaube, man sieht gerade durch diese Übertreibung hindurch den wichtigen Sachverhalt um so klarer. Ihn zum Bewußtsein zu bringen ist in einem gewissen Sinne lebenswichtig für die Demokratie.

Gewiß, es gibt Gründe für dieses Aufkommen des Mißtrauens, das zu einer Art Grundformel für die Betätigung, aber auch für die

Kritik im öffentlichen Leben geworden zu sein scheint. Nach alledem, was ein Teil der heute Lebenden erfahren mußte, also auf Grund vieler Enttäuschungen, die besonders aus dem Bereiche des öffentlichen Lebens stammen, ist dieses Mißtrauen zu einem guten Teil verständlich. Unverständlich wird es jedoch dann, wenn es trotz dieser Erfahrungen zu einem absoluten Mißtrauen gegen die Politik überhaupt gesteigert wird. Begründetes Mißtrauen ist etwas anderes als grundsätzliches Mißtrauen.

Auch hierzu ein Beispiel: Vor einigen Jahren war ich aus der mir auferlegten Verantwortung für das Programm des Zweiten Deutschen Fernsehens gezwungen, innerhalb einer Magazinsendung einen Bericht, der sich mit dem Thema „Südtirol“ beschäftigte, sage und schreibe während der Sendung herauszunehmen. Das war kaum geschehen, als von einem Mißtrauischen gefragt und dann von einer Agentur verbreitet wurde, die Absetzung dieses Beitrages sei erfolgt, weil der italienische Botschafter in Deutschland das von mir gefordert habe. Daß davon keine Rede sein kann, brauche ich wohl nicht eigens zu betonen. Kennzeichnend ist, wie hier ein durchgängiges oder weitverbreitetes Mißtrauen, das man für die Grundlage — und das mag durchaus subjektiv redlich gemeint sein — einer demokratischen Haltung hält, einen eigentlich selbstverständlichen Vorgang, eine Handlung aus Pflicht, gar nicht mehr zu sehen vermag und sofort einen massiven Druck und einen ihm nachgebenden Unverantwortlichen „unterstellt“. Ein solches unbegründetes, aber grundsätzliches Mißtrauen ist im genauen Sinne des Wortes tödlich. Es unterstellt, öffentlich wirksame Entscheidungen und Handlungen würden in der Regel von einem egoistischen Machtstreben oder einem Interessendruck, der hinter diesen Entscheidungen steht, ausgelöst. Daß

sie aber von jemandem verantwortet werden, daß jemand das tut, was er tun muß, das wird bei einem solchen Grundsatzmißtrauen, das man für notwendige Kontrolle hält, praktisch negiert. Ist aber die Vertrauensgrundlage beseitigt, dann ist Zusammenarbeit prinzipiell unmöglich geworden.

Zweifellos gibt es in der Politik — in der Demokratie ebenso wie in anderen Formen der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung — Lüge, Verantwortungslosigkeit, Geldgier, Machtgier; aber es gibt auch das Gegenteil. Das hängt von den Menschen, das hängt von dem — im weitesten Sinne — moralischen Zustand der ganzen Gesellschaft ab. Ich bin nicht der Auffassung der Pessimisten; ich glaube, wenn man das eine gegen das andere aufwiegen könnte, würde sich trotz aller Enttäuschungen, trotz aller schlimmen Ereignisse und Vorkommnisse in der Welt im kleinen wie im großen die Waagschale des Anständigen, wie man sie einmal umschreibend nennen kann, tiefer neigen. Auch im parlamentarischen Leben zeigt sich die überall im menschlichen Leben bestehende Ambivalenz, jene Doppelgesichtigkeit oder, wenn man es negativ ausdrückt, eine Doppelzüngigkeit. Aber es wäre eine maßlose Übertreibung, wenn man behaupten wollte, daß sie das demokratische und das zwischenmenschliche Leben beherrscht. Es wäre allerdings ebenfalls ein Mißverständnis, wollte man — und das wäre die Kehrseite — jedes Mißtrauen ausschalten. Dann würde man sich sowohl im privaten als auch im gesellschaftlichen Leben wie ein „tumber Tor“ bewegen. Dann würde man jenen Kräften freien Lauf lassen, die sich auf den blinden Glauben ihrer Anhänger stützen und weniger führen als verführen. Warnen sollte man nicht vor dem echten, sondern vor dem schlechten Mißtrauen. Es gilt das „gesunde Mißtrauen“ zu stärken, das sowohl das Vertrauen wie auch das Mißtrauen einschließt. Auf eine praktische Formel gebracht könnte man sagen: Ein grundsätzliches Mißtrauen bietet auf keinen Fall eine Grundlage für eine funktionierende Demokratie, und es zieht möglicherweise — wie politische Vorgänge auch der jüngsten Zeit zeigen — die Gefahr der Parlaments- oder sogar der Politik-, mindestens aber der Parteiverdrossenheit nach sich. Das liegt daran, daß das grundsätzliche Mißtrauen allem, nur nicht sich selbst mißtraut. Hier zeigt sich, daß es eigentlich gar nicht grundsätzlich *ist*, sondern *einzig so sein will*. Das Mißtrauen sollte sich darauf besinnen, wo es etwas Rechtes zu leisten vermag,

nämlich als eine *ständige wache Aufmerksamkeit* gegenwärtig zu sein, die zwar auch an das Gute im öffentlichen Leben glaubt, aber ständig mit dem Bösen und Verkehrten rechnet. Macht man diese Haltung dem parlamentarischen Leben, dem Verhältnis zwischen Parlament und Regierung, dem Verhältnis von Parlament und Wähler oder dem Verhältnis der drei klassischen Gewalten — der Gesetzgebung, der Regierung und der Rechtsprechung — zueinander nutzbar, dann läßt sich zeigen:

Das gesunde Mißtrauen, die wache Aufmerksamkeit jeder der einzelnen Gewalten gegenüber der anderen, besteht in einer Art Kontrollfunktion. Das Parlament soll und hat die Regierung zu kontrollieren. Die höchstgerichtliche Gewalt oder der Rechnungshof oder andere Gewalten haben ihrerseits eine Kontrolle bis hin zu der berühmten Normenkontrolle gegenüber der Legislative, aber auch gegenüber der Exekutive. Eine solche Aufmerksamkeit, ein Wille zur Kontrolle sollte auch dem Wähler zu eigen sein. Nicht das grundsätzliche Mißtrauen, sondern das genaue und aktive Verfolgen dessen, was vorgeht und wie die Menschen tatsächlich handeln, ist geboten. Und noch: Wer behauptet, daß Demokratie *einzig* die wechselseitige Kontrolle der Gewalt sei, der irrt. Denn die Demokratie geht wesensgemäß von dem Vertrauen auf die Freiheit und Würde des Menschen aus. Aber gerade weil sie diese an den Anfang aller ihrer Funktionen stellt, hat sie auch darüber mißtrauisch zu wachen, daß sie nicht verletzt werden.

Innerhalb dieses allerdings unvollständigen Katalogs von Gefährdungen in unserer jüngsten Geschichte muß auch auf die oft fehlende Bereitschaft hingewiesen werden, sich in einer sachlichen und demokratischen Weise mit den Irrtümern auseinanderzusetzen, die von Staatsbürgern im politischen Bereich begangen wurden und begangen werden. Ich bin der Auffassung, daß es etwas wie ein Recht auf Irrtum gibt, aus dem das Recht und die Anerkennung auch einer Konversion von einem Irrtum folgt. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dazu aufzufordern, politische Irrtümer zu begehen; und es ist hier natürlich nicht die Rede von Verbrechen, seien sie im privaten oder im öffentlichen Bereich geschehen. Ich meine vielmehr den trotz redlicher Einstellung begangenen und noch möglichen politischen Irrtum. Wenn es uns ernst ist mit der Anerkennung einer jeden menschlichen gewissenlichen Entscheidung — und darauf beruht

die Demokratie —, dann sollten wir uns persönlich und auch politisch um jene bemühen, von denen wir glauben oder auf Grund unserer jüngsten Entwicklung zu Recht annehmen, daß sie politischen Irrtümern unterliegen oder vielleicht eine Schwärmerei mit politischer Gestaltung verwechseln. Auch dieses Bemühen um den politisch Irrenden kann wiederum nur aus einem Grundvertrauen, das Ausdruck für den Glauben an den Bestand, an die Kraft, an

die Überzeugungsfähigkeit der Demokratie ist, erfolgreich sein. Wer davon ausgeht, daß man den Menschen zum Besseren überzeugen kann, kann nicht mit einem Grundmißtrauen beginnen; denn wie will man dann einen politisch Irrenden oder politisch Verführten überzeugen? Das Bessere muß dann freilich ebenso wie die „Besserung“ in der Lebensführung, in der Stilgebung und in der sachlichen Bewältigung von Aufgaben sichtbar werden.

## Vertrauen in der Bewährung

Wie steht es nun aber mit dem Vertrauen des Staatsbürgers in seine Demokratie, in unsere Bundesrepublik Deutschland, mit ihren im Grundgesetz verankerten Ländern und Gemeinden?

Wer die letzten Jahre der Weimarer Zeit bewußt miterlebt hat, wird im Vergleich zur Gegenwart feststellen können, daß heute bei der übergroßen Mehrheit des Volkes ein Grundvertrauen vorhanden ist. Es ist stärker lebendig als es trotz guter Verfassung und trotz vieler fairer politischer Persönlichkeiten in der Weimarer Zeit — in dieser oft glücklosen Epoche — der Fall war. Aber obwohl man dies mit Genugtuung verzeichnen darf, muß man doch gleichzeitig auf gewisse entfernte Parallelen oder mögliche Gefahren aufmerksam machen, durch die dieses Grundvertrauen bei uns schwach und bröckelnd werden kann oder schon schwächer und bröckelnder geworden ist. Vielleicht ist hier sogar in erster Linie ein berufsbezogenes „*mea culpa*“ zu sprechen.

Wie steht es um unsere Publizistik von heute im ganzen? Die Informationspflicht einerseits, die ihr auferlegt ist, und die Neigung und auch die Notwendigkeit andererseits, den Staatsbürger an den Vorgängen des öffentlichen Lebens in allen Dimensionen mit Interesse teilnehmen zu lassen, führt in vielen Fällen praktisch zu etwas wie einer Art Abwertung des politisch parlamentarischen Lebens. Spektakuläre oder ohne Zweifel kritisch zu bewertende Ereignisse und auch Personen treten „lauter“ auf als alles, was im Bereich der Erfüllung von Pflichten geschieht und was man oft für selbstverständlich und obendrein für langweilig hält. Sensationen lassen mitunter einen zu einseitigen und vor allem durch die Macht des Bildes emotional noch übersteuerten Eindruck ent-

stehen. Vieles trübt oder schwächt die intellektuelle Klarheit, die für eine Entscheidung notwendig ist.

Ein deutliches und gefährliches Zeugnis für eine solche übertriebene Gereiztheit scheint mir im Augenblick beispielsweise dieser gewisse negative Beiklang zu sein, den das Wort „Bonn“ durch die publizistische Verbreitung für viele angenommen hat; als ob es sich hier nicht um unsere freilich provisorische Bundeshauptstadt, sondern um eine Art Intrigenzentrale handelte. Leicht werden mit einem solchen assoziativen und gefühlsmäßigen Beiklang nicht nur bestimmte Einstellungen suggeriert, es besteht sogar die — vielleicht nicht gesehene — Gefahr, daß durch die unsachliche Verallgemeinerung die Politik und das Parlament zu „denen da oben“ gestempelt werden und die Zusammenarbeit boykottiert wird.

Über Ausmaß und Bedeutung dieser Erscheinung müssen wir uns wirklich Gedanken machen. Es ist zu überlegen, wie man bei aller Informationspflicht, bei aller kritischen Notwendigkeit doch verhindert, durch die emotionalen Mittel der Fernwirkung etwas beschwört, was die Haltung eines grundsätzlichen Mißtrauens auslöst und die so notwendige Vertrauensgrundlage aushöhlt. Ich hoffe, daß schon dadurch, daß man das Problem sieht und offen anspricht — selbst auf die Gefahr hin, mißverstanden zu werden —, die Aufmerksamkeit manches vermeidet, was den Zuschauer, den Wähler und auch den Leser gegen das einnimmt, von dem für ihn so viel abhängt: die echte Demokratie.

Über die speziellen Probleme eines bestimmten Berufes hinaus fordert etwas Beachtung, das „*praeter propter*“ für uns alle, für den Träger des aktiven politischen Lebens ebenso

wie für den schlichten Staatsbürger, gilt. Vielleicht hängt es mit einer unserer deutschen Eigentümlichkeiten zusammen, daß wir leicht, allzu leicht nur in Alternativen denken, in diesem „entweder so oder so“, und nicht genügend das Wesen der menschlichen Handlung, die in der Regel ein gewisses „sowohl als auch“ hat, erkennen und praktizieren. Deshalb fällt ein vielleicht notwendiger Regierungswechsel, der voreilig zu einer Regierungskrise aufgebauscht wird, für uns bereits schnell und leicht aus der Normalität heraus. Wir verneinen, daß etwas so Normales für das politische Geschehen in der Demokratie, wie es im Unterschied zu einem Wechsel etwa in einem totalitären System die Ablösung der Führungskräfte in einer funktionierenden Demokratie nun einmal ist, gleich mit einer persönlichen oder gesellschaftlichen Diffamierung verbunden sei oder sein müsse. Ich glaube allerdings, daß sich in diesem Punkte der Bundestag und die deutschen Landtage in der Nachkriegsentwicklung in der persönlichen Wertschätzung bei aller sachlichen Auseinandersetzung meist auch der Öffentlichkeit gegenüber bewährt haben, mehr als dies manchmal in der gezielt-kritischen Berichterstattung zum Ausdruck kommt. Wenn wir diese Gefahr im Sinne eines wirklichen Vertrauens bannen wollen, das zugleich auch eine wache Aufmerksamkeit dem politischen Leben gegenüber mit sich bringt, dann sollten wir nach der Devise handeln: Nehmen wir doch die politisch parlamentarischen Maßnahmen menschlich. Machen wir nicht aus jeder Sache gewollt oder ungewollt etwas so Grundsätzliches, als gehe es gleich — wie die Vokabeln oft heißen — um die Existenz des Staates.

Sicher wird es — wie auch in der Vergangenheit — bei uns immer wieder Situationen im politischen Leben geben, die einen gewissen Notstand, auch im geistig-politischen Bereich darstellen können. Aber wegen einiger folgenreicher Einzelmaßnahmen oder Ereignisse sofort einen Notstand zu berufen, heißt, das Grundvertrauen in die Demokratie, die wie alles auch eine menschliche Erscheinung ist, zu erschüttern. Sollte nicht auch hier die Gelassenheit, die nicht mit einem inaktiven „laissez faire“ verwechselt werden darf, eine viel größere Rolle spielen?

Wir sprechen davon, daß die Volksvertretung vom Vertrauen der Wähler, die Regierung vom Vertrauen des Parlaments getragen sein

muß, und wir tun recht daran. Das sind die entscheidenden Verbindungslinien; dieses Streben von unten nach oben muß auf ein Vertrauen gründen, das sich bewährt hat. Die Zustimmung des Wählers zu den Gewählten und zu ihrer sachlichen Arbeit im Parlament muß daraus erfolgen, daß die Gewählten das ihnen entgegengebrachte Vertrauen nicht verspielt und mißbraucht haben. Auch das Parlament als das gesetzgebende und kontrollierende Organ achtet gegenüber der Exekutive darauf, ob das Vertrauen in die Fähigkeit und das, was das Gesetz will, nicht enttäuscht wird. Auch die Länder als Gliedstrukturen des Bundes und die Gemeinden als untere Ebene des demokratischen Lebens müssen an diesem Wechselspiel des gegenseitigen Vertrauens teilnehmen, damit nicht durch grundsätzliches Mißtrauen der einen Ebene gegenüber der anderen eine wirkungsvolle Zusammenarbeit gehemmt wird.

Es wird oft der Vorwurf erhoben, die Denker der Menschheit hätten die demokratische Lebens- und Staatsform in ihrem Wesen und ihrer Wirkung nach doch recht verschiedenartig bewertet. Gewiß! Trotz aller Unterschiede, die sich zum Teil aus den zeitbedingten Formen der Demokratie ergaben, läßt sich aber ein konvergierendes, zusammenführendes Urteil ablesen. In der Demokratie handelt es sich um die beste, aber auch die am schwersten zu erreichende und zu bewährende Staats- und Lebensform. Gerade dies aber, daß sie eigentlich — gemessen an der Würde des Menschen und an seiner Freiheit — das Optimum und deswegen auch das Schwerste ist, das es im Gesellschaftlichen zu bewältigen gilt, hat sie mit anderen menschlichen Gemeinschafts- und Gesellschaftsformen gemeinsam. Auch eine optimale Liebesgemeinschaft in der Ehe, eine Lebensgemeinschaft der Familie ist ein Optimum, nicht einfach ein Geschenk, das einem in den Schoß fällt, ein Glück, das endgültig ist. Und selbst wenn mitunter der Eindruck nicht unbegründet ist, daß es sich, wenn es „gut geht“, um so etwas wie ein Geschenk handelt, gerade dann muß es, damit es in seinem Wert, in seiner Bedeutung, in seiner Strahlkraft erhalten bleibt, immer wieder neu erworben werden.

So können wir abschließend sagen: Überall, wo tiefe und umformende Bindungen erwachsen, entsprechen sie in ihrer optimalen Form dem menschlichen Wesen und seiner Würde. Da aber diese Würde in der Freiheit besteht

und die Freiheit nicht eine einmalige Sache ist, sondern etwas, was — wie der Dichter sagt — täglich zu erringen ist, gilt dies Gesetz auch für die Demokratie. Sie wächst, wenn wir alle täglich an ihr mitarbeiten und weder von „denen da oben“ erwarten, daß sie es machen, weil sie es machen müssen, noch von denen

da unten, daß sie sich endlich einmal politisch aktivieren, obwohl wir uns nicht darum bemühen. Nur wenn das von jedem auf seine Weise verstanden und realisiert wird, wächst die Demokratie. Der Boden für sie aber ist das Vertrauen im grundsätzlichen und die stete Wachsamkeit im moralischen Sinne.

## Lehrjahre für Minister?

## Zur Frage der Staatsminister und Parlamentarischen Staatssekretäre

Politiker fallen nicht vom Himmel. Eine gewisse Begabung ist selbstverständlich unentbehrlich; aber wie jedes Talent bedarf auch das politische der Schulung. Erst in der Praxis bilden sich die Qualitäten und Fertigkeiten aus, die zur Ausübung der politischen Ämter erforderlich sind. Mit der Wahl zum Abgeordneten oder Minister ist dieser Prozeß der Einübung nicht abgeschlossen. Im Gegenteil: In Abänderung eines Wortes von Robert M. Hutchins (das von diesem auf die Beamten gemünzt war) könnte man sagen, daß man als Politiker damit beginnen muß, Politiker zu werden.

Derartige Bemerkungen stellen zwar eine Binsenwahrheit dar. Trotzdem — oder vielleicht gerade deshalb — werden sie häufig mißachtet. Besonders in Deutschland besteht seit jeher eine fatale Neigung, Politik als eine Sache der Begnadung oder der Naturgabe aufzufassen, eine Angelegenheit also, die der weiteren Ausbildung nicht bedarf. Man klagt über den Mangel an parlamentarischen und ministrablen Persönlichkeiten; anstatt aber Vorkehrungen

zu treffen, um diesem Mangel abzuwehren, wartet man oft lieber auf das politische Genie, von dem man hofft, daß es alles zum Guten wendet. Dabei wären vielleicht gerade in Deutschland solche Vorkehrungen angebracht, da wir keine Führungsschicht besitzen, in der über Generationen hinweg politische Substanz — Erfahrung, Stil, Führungskraft — angesammelt, gepflegt und tradiert wird und in der die politischen Begabungen von Kindheit an in die Politik hineinwachsen.

Vorausgesetzt, man hält für Politiker eine Lehrzeit für wünschenswert: was kann, was soll diese dann vermitteln? Nur zu einem geringen Teil besteht Politik aus faktischem Sachwissen. Die Kenntnis der dynamischen Umstände ist für das politische Handeln wichtiger als die Kenntnis der statischen Faktoren. Für den Politiker ist es daher vor allem nötig, daß er erlebt, wie ein politischer Körper funktioniert. Nur in solchen Erfahrungen vollzieht sich politische Bildung.

## Laufbahnsystem im alten Rom

Alle erfolgreichen politischen Regime haben dem Rechnung getragen. Sie haben dafür gesorgt, daß der politische Nachwuchs Gelegenheit erhält, sich Schritt für Schritt mit dem politischen Handwerk vertraut zu machen, an Aufgaben zu üben und an Schwierigkeiten zu bewähren. Das alte Rom beispielsweise kannte ein strenges Laufbahnsystem, das zunächst durch Gewohnheitsrecht, später durch Gesetz (*lex villia annalis*, 179 v. Chr.) geregelt war. Danach gab es einmal eine obligatorische Intervallierung der Ämter; bevor ein römischer Bürger ein neues Amt antreten durfte, mußte ein bestimmter Zeitraum verstrichen sein. Sodann waren für die Ämter bestimmte Mindestalter vorgeschrieben; niemand durfte sich vor dem vollendeten 27. Lebensjahr um eine Magistratur bewerben. Endlich — und dies ist in unserem Zusammenhang das wichtigste —

herrschte eine geregelte Ämterfolge, der sogenannte „*gradus honorum*“ oder „*cursus honorum*“. Es war, wie Theodor Mommsen in seinem „*Römischen Staatsrecht*“ schreibt, üblich, „erst als Gehülfe des oberen Beamten sich Übung und Anerkennung zu verschaffen, bevor man sich um das höhere Amt selbst bewarb.“<sup>1)</sup> Vorstufe der politischen Laufbahn war der Militärdienst. Nach zehnjähriger Dienstzeit, davon fünf Jahre Militärtribun, konnte man Quästor werden, dann — nach einem Intervall von zwei Jahren — Prätor, und darauf — nach mindestens zwei weiteren Jahren ohne Amt — Konsul. Generelle Befreiungen von dieser Ämterfolge waren während der ganzen republikanischen Zeit unbekannt; aber auch mit persönlichen Befreiungen ging man äußerst sparsam um: Momm-

<sup>1)</sup> Darmstadt 1963<sup>3)</sup>, S. 536.

sen vermag nur zwei Konsuln zu nennen, die außerhalb der Ämterstaffel befördert wurden (honor extra ordinem). Der Zweck dieser Vorkehrungen bestand natürlich nicht darin, politische Genies zu züchten (was keine Ausbildung vermöchte); ihr Sinn lag vielmehr darin,

das ärgste Pfuschartum zurückzudrängen und dafür zu sorgen, daß stets ein genügendes Reservoir an hinreichend qualifizierten Männern zur Verfügung stand, aus dem sich das politische Personal rekrutieren und ergänzen konnte.

## Das englische Beispiel

Das andere große Beispiel für eine systematische und erfolgreiche Nachwuchspflege ist England. Zwar ist dort die Besetzung der Ämter nicht so streng geregelt wie in Rom, dennoch gibt es so etwas wie eine typische Ämterfolge: Bevor jemand Kabinettsminister wird, hat er gewöhnlich eines oder mehrere der Ämter durchlaufen, die zwischen dem Abgeordneten und dem Kabinettsmitglied stehen, ist er Parlamentarischer Privatsekretär, Parlamentarischer Staatssekretär, Minister ohne Kabinettsrang oder, seit neuester Zeit, Staatsminister gewesen. „There is a fairly normal progression from unpaid office as parliamentary private secretary to a minor office and from a minor office to a headship of a great office of State.“<sup>2)</sup> („Man steigt in der Regel von dem unbezahlten Amt als Parlamentarischer Privatsekretär zu einem [bezahlten] untergeordneten Amt und von dort zum Chef eines wichtigen Ressorts auf.“) Der Grundsatz, daß niemand Kabinettsmitglied werden soll, der nicht über ministerielle Erfahrungen in untergeordneten Ämtern verfügt, wird im allgemeinen Sir Robert Peel zugesprochen (Premierminister 1834 und 1841—46). Er ist nirgends gesetzlich festgelegt und auch nicht ohne Ausnahme gültig<sup>3)</sup>. Er hat sich durch Gewohnheit eingebürgert und bis heute bewährt.

Die Leiter der ministeriellen Karriere hat viele Sprossen. Zuerst steht der *Parlamentarische Privatsekretär*, dessen Stellung unbezahlt ist. Alle Minister, auch der Premierminister, sowie die Mitglieder des Schattenkabinetts und in einigen Fällen sogar Parlamentarische Staatssekretäre haben solche Sekretäre zu ihrer Verfügung. Die nächste Stufe stellt der *Parlamentarische Staatssekretär* (Parliamentary Secre-

tary) dar, der Parlamentarischer Unterstaatssekretär genannt wird (Parliamentary Under-Secretary of State), wenn der Chef des Ministeriums, wie zum Beispiel beim Foreign Office, den Titel eines Secretary of State trägt. Zu ihnen zählen auch die Finanz- und Wirtschaftssekretäre (Financial- and Economic Secretaries), die es in einigen Ministerien gibt. Ihre Zahl schwankt, ist jedoch im ganzen seit dem Ersten Weltkrieg stark angestiegen. 1914 gab es vierzehn Parlamentarische Staatssekretäre, 1919 bereits siebenundzwanzig, 1939 waren es dreißig und 1962 zweiunddreißig<sup>4)</sup>. Parlamentarische Staatssekretäre — man nennt sie auch „Junior-Minister“, im Unterschied zu den „Senior-Ministern“ — gibt es in den meisten Ministerien; in einigen größeren gibt es zwei oder drei. Ihre Inhaber gehören meist dem Unterhaus an; andernfalls sind sie Mitglieder des House of Lords (1962 betrug das Verhältnis 29 : 3). Sie dürfen nicht mit den Ständigen Staatssekretären (Permanent Secretaries) verwechselt werden, die den deutschen Staatssekretären entsprechen und die die höchsten Beamten im Ministerium sind.

Während und nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in einigen Ministerien der Posten eines *Staatsministers* (Minister of State) geschaffen, der im Rang gewöhnlich zwischen dem Parlamentarischen Staatssekretär und dem Ressortminister steht. 1962 gehörten der Regierung sechs Staatsminister an, davon zwei dem auswärtigen Amt, dem außerdem noch zwei Parlamentarische Unterstaatssekretäre zugeteilt sind<sup>5)</sup>. Im Unterschied zu Deutschland gehören in England nicht alle Minister automatisch auch dem Kabinett an. Die Zahl der *Minister*

<sup>2)</sup> Ivor Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge 1951<sup>2)</sup>, S. 105. — Häufig spricht man geradezu von dem englischen „Laufbahnpolitiker“ (British career politician).

<sup>3)</sup> Solche Ausnahmen untersucht F. M. G. Willson, *The Routes of Entry of New Members of the British Cabinet, 1868—1958*, in: *Political Studies*, vol. VII, 1959, S. 223 ff.

<sup>4)</sup> Herbert Morrison sieht in dem allzu starken Anwachsen der Zahl der Parlamentarischen Staatssekretäre und Minister die Gefahr der Gouvernentalisierung des Parlaments. Die Unabhängigkeit des Unterhauses sei gefährdet, wenn allzuvielen Abgeordneten der Regierung angehört (Regierung und Parlament, München 1956, S. 80).

<sup>5)</sup> Zur Geschichte des Staatsministeramtes vgl. Herbert Morrison, a. a. O., S. 77 f.

mit und ohne Kabinettsrang ist nicht ein für allemal festgelegt. Die Regierung Macmillan zählte 1958 achtzehn Minister, die nicht Mitglieder des Kabinetts waren, und neunzehn Kabinettsminister. (Die Darstellung ist vereinfacht, besonders was die Bezeichnungen betrifft. Nicht alle, die zur Gruppe der Parlamentarischen Staatssekretäre gehören, werden auch so genannt; nicht alle Ressortchefs tragen den Titel Minister. Innerhalb der einzelnen Gruppen gibt es feine Rangunterschiede<sup>6)</sup>.) Kabinettsminister, Minister, Staatsminister, Parlamentarische Staatssekretäre sowie „Whips“ (Einpeitscher) und einige andere Posten, die hier nicht berücksichtigt werden, bilden zusammen die Regierung. Rechnet man noch die Parlamentarischen Privatsekretäre dazu, dann handelt es sich um eine Gruppe von mehr als hundert Personen.

Der Drang zu diesen Ämtern ist groß. Wie Duff Cooper in seiner Autobiographie „Old men forget“ schreibt, ist es der Ehrgeiz eines jeden Abgeordneten, ins Ministerium zu kommen; „der Wettbewerb ist scharf und das Erreichen des Zieles gleichermaßen vom Zufall wie vom Verdienst abhängig“<sup>7)</sup>. Der Weg ist gewöhnlich lang. Blitzkarrieren sind selten. Die meisten Kabinettsminister zwischen 1862 und 1958 waren mehr als zwölf Jahre im Par-

lament und mehr als vier Jahre in untergeordneten Ämtern tätig, bevor sie ins Kabinett aufgenommen wurden. Die wenigsten erreichen diese Stellung. Von den 1859 Abgeordneten der Konservativen und der Labour-Partei, die zwischen 1918 und 1955 zum erstenmal in das Unterhaus gewählt wurden, gelang 519 der Eintritt in die ministerielle Hierarchie. 300 wurden Parlamentarische Staatssekretäre, 165 begannen als Junior-Minister, 50 als Minister und vier als Kabinettsmitglieder. Von den 300 Parlamentarischen Privatsekretären wurden nur 16 Kabinettsminister, 21 gelang der Aufstieg zum Minister, 112 erreichten den Rang eines Junior-Ministers, 201 kamen über den Posten des Privatsekretärs nie hinaus. Kabinettsminister besitzen fast durchweg Regierungserfahrungen, wenn sie ihr Amt antreten. Von den 60 Kabinettsmitgliedern begannen 16 als Parlamentarische Privatsekretäre, 28 als Junior-Minister und 12 als Minister<sup>8)</sup>. Nicht anders verhält es sich mit den Premierministern. Von den sechzehn Premiers zwischen 1895 und heute war lediglich einer, Ramsey MacDonald, zuvor noch in keinem Regierungsamt tätig gewesen. Die meisten hatten mindestens zwei, meist aber mehr Posten inne gehabt. Churchill bekleidete elf verschiedene Regierungsjämter bevor er 1940 zum Prime Minister ernannt wurde<sup>9)</sup>.

## Die Auswahl der Staatsminister und Juniorminister

Die Parlamentarischen Privatsekretäre werden vom Minister, die Parlamentarischen Staatssekretäre und Staatsminister vom Premierminister ausgewählt, selbstverständlich nachdem dieser den zuständigen Ressortchef konsultiert hat und nur im Einverständnis mit diesem. Es wäre wenig sinnvoll, einen Mann zum Gehilfen eines Ministers zu machen, der von diesem nicht akzeptiert wird. Tritt der Minister zurück, treten automatisch auch seine parlamentarischen Gehilfen zurück.

Die Auswahl der Staatsminister und Parlamentarischen Staatssekretäre erfordert von dem

Premier nicht weniger Geschick und Menschenkenntnis als die Zusammensetzung des engeren Kabinetts. Neben einzelnen Personen, die auf Grund ihrer Fähigkeiten, ihrer Verdienste, ihrer persönlichen Beziehungen und dergleichen nicht übergangen werden dürfen, müssen auch die verschiedenen Gruppen, Richtungen, Flügel, Clans und Interessen der Fraktion berücksichtigt werden — ohne daß dadurch der Zusammenhalt der Regierung gefährdet wird<sup>10)</sup>.

<sup>6)</sup> Zur „Minister-Hierarchie“ in England siehe D. J. Heasman, *The Ministerial Hierarchy*, in: *Parliamentary Affairs*, 1961—62, bes. S. 327 ff; ders., *The Prime Minister and the Cabinet*, in: *Parliamentary Affairs*, 1961—62, bes. S. 476 f.

<sup>7)</sup> Duff Cooper, *Old men forget*, dtsh.: *Das läßt sich nicht vergessen*, München 1954, S. 199. Vgl. Hans Daalder, *Cabinet Reform in Britain, 1914—1963*, Stanford University Press 1963, S. 11.

<sup>8)</sup> Detaillierte Angaben finden sich etwa bei Philip W. Buck, *M. P.s in Ministerial Office, 1918—55 and 1955—59*, in: *Political Studies*, vol. IX, 1961; F. M. G. Willson, a. a. O.; Mattei Dogan et Peter Campbell, *Le Personnel Ministériel en France et en Grande-Bretagne (1945—1957)*, in: *Revue Française de Science Politique*, vol. VII, 1957, S. 313 ff., 793 ff.

<sup>9)</sup> Kurze Übersicht bei Byrum E. Carter, *The Office of Prime Minister*, Princeton University Press 1956, S. 344 ff.

<sup>10)</sup> Über die Gesichtspunkte, die bei der Kabinettsbildung eine Rolle spielen: Byrum E. Carter, a. a. O., S. 165—191; Ivor Jennings, a. a. O., S. 52—78.

Da in England die Regierungen gewöhnlich von einer einzigen Partei gebildet werden, versteht es sich von selbst, daß der Minister, der Staatsminister und der Junior-Minister der gleichen Partei angehören. Tritt allerdings einmal der seltene Fall einer Koalitionsregierung ein, dann sind auch Ausnahmen von dieser Regel möglich. Als MacDonald sein erstes „National Government“ bildete, ernannte er den Konservativen Anthony Eden zum Parlamentarischen Unterstaatssekretär des Außenministers Marquess of Reading, eines Liberalen, und Eden behielt dieses Amt, als nach den Wahlen von 1931 ein anderes Mitglied der liberalen Partei, John Simon, das Foreign Office übernahm. Eine solche Konstellation ist vielleicht nur zu verstehen, wenn man den engen gesellschaftlichen Zusammenhalt der englischen Führungsschicht der damaligen Zeit berücksichtigt; auf alle Fälle setzt sie aber voraus, daß sich die Abgeordneten von ihren Fraktionen nicht als Aufpasser oder Contre-Minister in die Regierung entsenden lassen, und geht nur so lange gut, als die Loyalität der Junior-Minister gegenüber der Regierung stärker ist als die gegenüber der Fraktion und Partei.

Minister und Subminister müssen zueinander passen. Sie brauchen nicht aus dem gleichen Holz geschnitzt zu sein; mitunter ist es besser, wenn sie sich ergänzen, wenn der eine die Qualitäten hat, die dem anderen fehlen. Clement Attlee hat auf diesen Gesichtspunkt besonderen Wert gelegt. Zu seinen Prinzipien gehörte es, beispielsweise einem Gewerkschaftsmann einen Intellektuellen beizugeben. Dabei kam es natürlich vor, „daß der Minister denjenigen nicht mag, dem man ihm zugedacht hatte, weil gerade der die Mängel ausfüllt, die der Minister hat, ohne es jedoch zu wissen“<sup>11)</sup>.

Ein anderer Grundsatz Attlees bestand darin, keine Experten zu wählen. „Ich habe niemals jemand an die Aufgabe gesetzt, die er zu verstehen glaubt, denn oft erweisen sich die ‚Experten‘ als die denkbar schlechtesten Minister in ihrem eigenen Fachbereich. In diesem Land ziehen wir die Herrschaft von Amateuren der Herrschaft der Experten vor.“<sup>12)</sup> Der Grundsatz „government by amateurs“ entspricht einer alten und bewährten englischen Maxime. Um nur ein Beispiel zu nennen: Als

Edward Grey, der spätere Außenminister, im Jahre 1892 Parlamentarischer Unterstaatssekretär im Foreign Office wurde, hatte er, wie er in seinen Memoiren freimütig bekennt, „keine besondere Vorbildung“ für die Tätigkeit im Auswärtigen Amte genossen, noch jemals auswärtigen Angelegenheiten besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Doch ein junger Mann, der zum Parlamentarischen Unterstaatssekretär ernannt wird, muß keine speziellen Kenntnisse hierfür besitzen. Er muß kein Sachverständiger, sondern nur in öffentlichen Angelegenheiten unterrichtet sein. Eine parlamentarische Regierung ist, in Theorie und Praxis, keine Regierung von Fachmännern, wohl aber von erfahrenen Männern, die befähigt und erprobt sind, Fachmännern — das sind die Staatsbeamten — vorzustehen.“<sup>13)</sup> Theoretiker wie Praktiker des englischen Regierungssystems sind allgemein davon überzeugt, daß es den Amateuren, im Unterschied zu den Experten, leichter fällt, den Common Sense nicht aus dem Auge zu verlieren, daß sie besser imstande sind, das Wohl der Gesamtheit zu berücksichtigen, und daß sie eher ungewohnte Lösungen für Probleme finden<sup>14)</sup>.

Eng zusammen mit dieser Auffassung hängt die Gewohnheit des raschen, manchmal allzu raschen Ämterwechsels<sup>15)</sup>. Ein Politiker soll nicht zu lange in ein und demselben Ressort arbeiten, damit er sich nicht zum Experten entwickelt, das heißt, damit er nicht zum Routinier wird, dessen Horizont an den Grenzen seines Ressorts endet und dem die nötige Unbefangenheit gegenüber seinen Beamten abhanden gekommen ist. Zur „Ausbildung“ eines englischen Politikers gehört es gerade, hintereinander in verschiedenen Departements tätig zu sein, damit er eine möglichst breite Erfahrungsgrundlage sich aneignen und einen Überblick über das Ganze der Politik gewinnen kann. Besonders von einem Premierminister erwartet man, daß er vor seinem Amtsantritt mit möglichst vielen Aspekten der Regierungstätigkeit in Berührung gekommen ist.

Das Lob des Amateurs, das im übrigen ja ganz dem Leitbild des „Gentleman“ entspricht, wird

<sup>11)</sup> Zit. in: Ivor Jennings und Gerhard Ritter, Das britische Regierungssystem, Köln und Opladen 1958, Quellenbuch S. 118.

<sup>12)</sup> Ebenda.

<sup>13)</sup> Edward Grey, Fünfundzwanzig Jahre Politik, 1892—1916, München 1926, Bd. I, S. 14.

<sup>14)</sup> Siehe z. B. Ivor Jennings, a. a. O., S. 103 f.; Harold J. Laski, The Limitations of the Experts, in: William Ebenstein (ed.), Man and the State, New York, Rinehart, 1947.

<sup>15)</sup> Zur Kritik an dem häufig allzu schnellen Ämterwechsel siehe D. J. Heasman, The Prime Minister and the Cabinet, a. a. O., S. 471; Hans Daalder, a. a. O., S. 15.

häufig nicht ohne eine gewisse Koketterie vorgetragen. So etwa wenn Duff Cooper die ersten Tage seiner Tätigkeit als Junior-Minister im Schatzkanzleramt beschreibt: „Ich hatte befürchtet, meine begrenzten volkswirtschaftlichen Kenntnisse und meine Unwissenheit im Finanzwesen könnten sich als ernsthafte Hindernisse erweisen, doch innerhalb von einer Woche nach meiner Ernennung mußte ich eine Debatte über die Währung im Unterhaus entwickeln und war in der Lage, ohne die leiseste Kenntnis des Themas einen günstigen Eindruck zu erwecken, und erhielt viele Glückwünsche. Ich lenkte einfach die Aufmerksamkeit der Zuhörer auf die Widersprüche in den von den sachverständigen Vorrednern vorgeschlagenen Maßnahmen.“<sup>16)</sup> Zweifellos hat sich in diesem Punkt in den letzten Jahren einiges geändert. Die Politik ist komplizierter geworden und an die Politiker werden in bezug auf Sachkenntnisse unvermeidlich höhere Anforderungen gestellt. Harold Wilson hat

mehrfach die Forderung erhoben, „allen gezielten Dilettantismus abzulegen“. Dennoch gilt auch noch heute — und nicht zuletzt die Zusammensetzung der Regierung Wilsons beweist das —, daß bloßes Expertentum zur Übernahme eines Regierungsamtes nicht genügt. Wichtiger als noch so brillante spezialisierte Sachkenntnisse sind politische Urteilskraft, Fähigkeit der Menschenführung und das Vermögen, sich in die verschiedensten Obliegenheiten hineinzuarbeiten zu können.

Nicht immer natürlich werden diejenigen Personen bevorzugt, deren politischer Ehrgeiz am stärksten entwickelt ist und von deren politischen Fähigkeiten man sich am meisten verspricht. Mitunter sind für die Wahl rein taktische Motive ausschlaggebend. So gehört es ja seit jeher zu den bewährtesten Mitteln eines Premierministers, einen Rebellen dadurch zum Schweigen zu bringen, daß er ihm ein Amt gibt und damit der Regierungsdisziplin unterwirft.

## Unterschiedliche Stellung

Staatsminister bilden die unterste Stufe der Senior-Minister. Sie sind Minister der Krone und werden von der Königin ernannt. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, den Ministern einen Teil ihrer Arbeit abzunehmen, „und zwar in einem größeren Umfang, als es für den im Range niedriger stehenden Parlamentarischen Staatssekretär statthaft wäre“<sup>17)</sup>. Im Unterschied zu diesem können sie den Leiter des Ministeriums während dessen Abwesenheit oder auf Auslandsreisen vertreten, vorausgesetzt, daß dieser es wünscht. Denn genau wie die Parlamentarischen Staatssekretäre bleiben sie dem jeweils zuständigen Ressortchef unergeordnet. Sie können „nur im Namen dieses Ministers und im Rahmen seiner auf sie delegierten Vollmachten handeln“<sup>18)</sup>.

Für beide gilt auch die Regel von der kollektiven Verantwortung der Regierung, das heißt, „wenn einer von ihnen die Politik oder einen Beschluß der Regierung mißbilligte, würde er zurücktreten müssen... Alle Minister, ob Mitglieder des Kabinetts oder nicht, tragen eben eine kollektive Verantwortung, und zwar nicht nur für Kabinettsbeschlüsse,

sondern auch für Beschlüsse der Kabinettsausschüsse, auch wenn sie bei diesen nicht im geringsten mitgewirkt haben. Das klingt sehr hart und ist es auch in manchen Fällen. Aber die Regierung muß wie ein Mann zusammenstehen, und die Minister dürfen einander nicht widersprechen, sonst würden im Gebäude der Regierung Risse sichtbar werden. Für eine gute Regierung würde dies schädlich, womöglich tödlich, auf jeden Fall peinlich sein. Wer ein Amt in der Regierung übernimmt, muß sich mit dieser Bedingung abfinden; sie ist gewissermaßen Bestandteil seines Dienstvertrages.“<sup>19)</sup>

Was die Parlamentarischen Staatssekretäre betrifft, so gibt es keine verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die ihre Stellung und ihre Rechte definierten. Zwischen ihnen gibt es deutliche Rangunterschiede. Am angesehensten sind das Amt des Parlamentarischen Unterstaatssekretärs im Foreign Office, des Finanzsekretärs und des Wirtschaftssekretärs im Schatzamt. Seit 1957 haben die Inhaber dieser Ämter die gleichen Einkünfte und fast

<sup>16)</sup> Duff Cooper, a. a. O., S. 228 f.

<sup>17)</sup> Herbert Morrison, a. a. O., S. 78.

<sup>18)</sup> Ebenda, S. 79. Vgl. Hans Daalder, a. a. O., S. 251 ff.

<sup>19)</sup> Ebenda, S. 90. Inwieweit auch auf die Parlamentarischen Privatsekretäre der Grundsatz der kollektiven Verantwortlichkeit zutrifft, darüber siehe D. J. Heasman, *The Ministerial Hierarchy*, a. a. O., S. 329.

denselben Status wie die Staatsminister. (Eine Zeitlang, 1950 und 1951, trugen der Finanz- und der Wirtschaftssekretär auch den persönlichen Titel eines Staatsministers.) Der Finanzsekretär gilt seit jeher als Anwärter auf den nächsten freien Sitz im Kabinett. Von den 52 Finanzsekretären von 1868 bis 1959 wurden 33 in der Folge Kabinettsminister <sup>20)</sup>.

Der Platz der Parlamentarischen Staatssekretäre innerhalb der Ministerien ist nicht scharf und ein für allemal gültig zu definieren. Zum Teil haben sich in den einzelnen Departments unterschiedliche Gewohnheiten herausgebildet, die eng mit der Organisationsstruktur des betreffenden Amtes zusammenhängen und unabhängig von den jeweiligen Amtsinhabern tradiert werden. Wie Eden berichtet, war zu Beginn der dreißiger Jahre das Auswärtige Amt „das einzige Ministerium, in dem der Ständige Unterstaatssekretär, ein Beamter, im Rang höher stand als der Parlamentarische Unterstaatssekretär, der Ministerrang hatte. Die Folge war, daß ich zwar damit rechnen konnte, die meisten Dokumente zu gegebener Zeit zu erhalten, daß sie aber zunächst vom Ständigen Unterstaatssekretär den Weg hinauf zum Minister gingen und ich sie erst auf dem Weg nach unten zu sehen bekam. Handelte es sich um eine dringende Angelegenheit, die von dem Ständigen Unterstaatssekretär sofort erledigt werden mußte, so konnte es geschehen, daß ich die Akten noch später zu Gesicht bekam... Damals wurde der Außenminister förmlich abgeschirmt von höheren Beamten, und der Parlamentarische Unterstaatssekretär mußte sich selber zurechtfinden.“ <sup>21)</sup>

Im wesentlichen hängt die Stellung des Parlamentarischen Staatssekretärs jedoch von der Person des zuständigen Ministers ab. Einen unmittelbaren und automatischen Zugang zu den Akten hat er nicht. Offiziell kann er keinerlei Ansprüche stellen. „Es steht vollkommen im Ermessen des Ministers zu bestimmen, welche Entscheidungen oder welche Kategorien von Entscheidungen ohne seine Zuziehung unmittelbar von einem Parlamentarischen Sekretär ... getroffen werden dür-

fen.“ <sup>22)</sup> Manche Ressortchefs sind bereit, ihren Parlamentarischen Sekretären eine Reihe von wichtigen Aufgaben zu übertragen und sie an der politischen Leitung des Ministeriums zu beteiligen. Andere wiederum wachen eifersüchtig über ihre Befugnisse und halten den Junior-Minister von jeder produktiven Tätigkeit fern.

Nicht zuletzt kommt es natürlich auch auf das Verhältnis an, das die Parlamentarischen Staatssekretäre zu den höheren Beamten des Ministeriums gewinnen. Diese zeigen „den Junior-Ministern häufig die kalte Schulter, betrachten sie mehr als Laufburschen denn als politische Chiefs.“ <sup>23)</sup>

Angesichts der Tatsache, daß die Stellung eines Junior-Ministers entscheidend von persönlichen Faktoren abhängt, nimmt es nicht wunder, wenn sein Amt so ganz verschieden beurteilt wird. „Je nach der Haltung, die der Minister ihm gegenüber einnimmt, und je nachdem, wie er sich mit den höheren Ministerialbeamten stellt, kann das Leben eines Parlamentarischen Sekretärs hochinteressant und ausgefüllt, aber auch tödlich langweilig und leer sein.“ <sup>24)</sup> Junior-Ministern, die das Unglück haben, an einen Chef zu geraten, der kein Verständnis für sie zeigt, und auf Beamte angewiesen zu sein, die nicht den Willen besitzen, sie in die Geschäfte des Ministeriums einzuarbeiten, bleibt, nach einem Ausspruch von Ellen Wilkinson, als Trost nur noch ein Vers aus den „Indischen Liebesliedern“: „less than the dust“ <sup>25)</sup> (weniger als der Staub).

Allem Anschein nach ist das Ansehen der Parlamentarischen Staatssekretäre in der letzten Zeit gestiegen. Die Minister und Beamten scheinen allgemein eingesehen zu haben, daß sich Junior-Minister nützlich einsetzen lassen; infolgedessen sind sie auch eher bereit, ihre Arbeit im Rahmen des Möglichen mit ihnen zu teilen <sup>26)</sup>. Welche Gründe überhaupt dafür sprechen, mit einem Junior-Minister zusammenzuarbeiten, hat am schönsten Herbert Morrison ausgesprochen: „Ich persönlich finde es

<sup>20)</sup> F. M. G. Willson, a. a. O., S. 230 f. Vgl. Hans Daalder, a. a. O., S. 26, 252; D. J. Heasman, *The Ministerial Hierarchy*, a. a. O., S. 328.

<sup>21)</sup> Anthony Eden, *Angesichts der Diktatoren, Memoiren 1923—1938*, Köln/Berlin 1962, S. 43. Ähnlich schildert die Situation Edward Grey, a. a. O., S. 15.

<sup>22)</sup> Herbert Morrison, a. a. O., S. 85; vgl. Hans Daalder, a. a. O., S. 26.

<sup>23)</sup> Hans Daalder, a. a. O., S. 26.

<sup>24)</sup> Herbert Morrison, a. a. O., S. 88.

<sup>25)</sup> Zit. ebenda, S. 93. (Ellen Wilkinson war selbst für einige Jahre Parlamentarischer Staatssekretär unter einem sehr verständnisvollen Minister, nämlich Herbert Morrison; auf sie trifft dieser Vers nicht zu.)

<sup>26)</sup> So Hans Daalder, a. a. O., S. 254.

grausam, töricht und ungerecht, wenn man ihn im Ministerium schneidet oder ihm nur wenig oder gar nichts zu tun gibt; grausam, weil es ein unglückliches Gefühl und Bitterkeit erzeugen muß; töricht, weil der Parlamentarische Sekretär von heute der Minister von morgen sein kann, und weil es deshalb wünschenswert ist, daß er so viel Erfahrungen wie möglich sammelt, und daß er lernt, verantwortlich zu

arbeiten; und ungerecht, weil es in ihm das Gefühl des Überflüssigseins erzeugt und weil man einen Narren aus ihm macht, wenn er aus anderen Quellen von Dingen hören muß, die er hätte längst dienstlich erfahren haben sollen. . . . Abgesehen davon kann ein Parlamentarischer Sekretär, wenn er richtig eingesetzt wird, dem Minister manche Arbeit abnehmen.“<sup>27)</sup>

## Die Aufgaben der Parlamentarischen Staatssekretäre

Parlamentarische Staatssekretäre können eine fünffache Aufgabe erfüllen:

Zum einen können sie dem Minister gesellschaftliche Verpflichtungen und Korrespondenzen abnehmen, ihn bei Veranstaltungen vertreten und dergleichen mehr.

Zum andern können sie dazu beitragen, den Kontakt zwischen dem Ministerium und dem Parlament aufrechtzuerhalten, indem sie den zuständigen Amtsstellen die Stellungnahmen, die Beschwerden und die Gesuche der Abgeordneten zuleiten und umgekehrt den Parlamentariern den Standpunkt und die Wünsche des Ministeriums nahebringen. Diese beiden Aufgaben teilen die Junior-Minister mit den Parlamentarischen Privatsekretären<sup>28)</sup>.

Drittens können Parlamentarische Staatssekretäre den Minister auf dessen Wunsch im Unterhaus (beziehungsweise im Oberhaus, falls sie diesem angehören) vertreten, Anfragen beantworten oder Erklärungen abgeben. Vorausgesetzt natürlich, daß das Parlament damit einverstanden ist und nicht den Ressortchef selber zu hören wünscht. Auf jeden Fall trägt der Ressortchef die volle Verantwortung für die Handlungen seines Junior-Ministers.

Viertens können Parlamentarische Staatssekretäre an der politischen Leitung der Ressorts beratend beteiligt werden. (Wohlgermerkt an der politischen, nicht an der administrativen Leitung, die stets in der Hand des beamteten Ständigen Staatssekretärs bleibt.) Es gibt Ressortchefs, die ihre Junior-Minister zu den wichtigsten Beratungen hinzuziehen, die sie Einblick in die Akten nehmen lassen, die ihnen das Recht einräumen, Angelegenheiten zur

Sprache zu bringen, Memoranden zu verfassen, Empfehlungen abzugeben und so fort. Minister, die ihrem Junior-Minister die Befugnis eines politischen Beraters zugestehen, räumen ihm damit einen Einfluß auf die politische Führung des Ministeriums ein, was natürlich nichts an der Tatsache ändert, daß die letzte Entscheidung beim Minister bleibt.

Fünftens können Parlamentarische Staatssekretäre mit bestimmten Aufgaben innerhalb des Ministeriums betraut werden, entweder von Fall zu Fall oder von vornherein. Als Duff Cooper Finanzsekretär im Kriegsministerium war, händigte ihm sein Chef, Sir Laming Worthington-Evans, „manchmal ein fürchterliches Aktenbündel mit den Worten aus: ‚Das scheint eine komplizierte Frage zu sein. Ich habe noch nicht hineingeschaut und auch nicht die Absicht, es zu tun. Sie können nach Ihrem Gutdünken entscheiden.‘“<sup>29)</sup> Herbert Morrison pflegte als Minister gleich bei seinem Amtsantritt bestimmte Geschäfte an seine Junior-Minister zu delegieren. Da ihm jeweils zwei Gehilfen zur Verfügung standen, bereitete es ihm viel Mühe, „die Aufgaben unter die beiden Mitarbeiter so zu verteilen, daß keiner sich zurückgesetzt fühlen konnte.“<sup>30)</sup>

Die folgende Beschreibung zeigt, wie er dabei vorging. Als er das Ministerium für innere Sicherheit übernahm, bestimmte er zunächst den Kreis der Geschäfte, die ihres geheimen Charakters oder ihrer Delikatesse wegen ihm direkt zur Entscheidung vorzulegen waren. Alle anderen Akten und Memoranden sollten jedoch „grundsätzlich über den zuständigen Parlamentarischen Sekretär (laufen), der sie zu lesen und schriftliche Empfehlungen und Vorschläge zu machen hatte. Schließlich über-

<sup>27)</sup> Herbert Morrison, a. a. O., S. 88 f.

<sup>28)</sup> Über die Aufgabe der Parlamentarischen Privatsekretäre: W. J. M. Mackenzie and J. W. Grove in *Central Administration in Britain*, London 1957, S. 192 f.; siehe auch Anthony Eden, a. a. O., S. 27.

<sup>29)</sup> Herbert Morrison, a. a. O., S. 199.

<sup>30)</sup> Ebenda, S. 90.

trug ich eine ganze Anzahl von weniger wichtigen Geschäften zur Entscheidung den Parlamentarischen Sekretären mit der Auflage, mir auch diese vorzutragen, wenn sie eine Angelegenheit für besonders wichtig hielten

oder befürchten mußten, daß irgendwelche Komplikationen daraus entstehen könnten, oder wenn der betreffende Parlamentarische Sekretär in der Sache mit den Beamten des Ministeriums nicht einer Meinung war“<sup>31)</sup>.

## Verantwortlichkeit und Weisungsbefugnis

Es ist klar, daß gerade die ständige Delegation von Befugnissen leicht zu Spannungen und Reibereien zwischen den Parlamentarischen Staatssekretären und der Ministerialbürokratie führt. Das mußte auch Morrison erfahren, als er das Foreign Office übernahm und dort dieselbe Regelung einführen wollte, die er zuvor im Ministerium für Innere Sicherheit so erfolgreich ausprobiert hatte. Als er seinen beiden parlamentarischen Mitarbeitern bestimmte Aufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen wollte, warnten ihn die Beamten „vor den praktischen Schwierigkeiten, vor der Gefahr von Mißverständnissen oder davor, daß Maßnahmen getroffen werden könnten, die nicht meine Billigung fänden“. Im Hintergrund dieser Warnung stand unausgesprochen die Furcht der Beamten, daß ihre Macht sich vermindert und ihre Arbeit erschwert wird, wenn zwischen ihnen und dem Minister noch ein Junior-Minister steht, der nicht umgangen werden darf. Sie befürchteten, „daß sie über eine Angelegenheit womöglich erneut Vortrag halten und dadurch die doppelte Zeit und Arbeit aufwenden müssen, wenn der Parlamentarische Sekretär gegen ihre Ansicht votiert.“<sup>32)</sup>

Sieht man einmal von den Macht- und Prestigefragen ab, dann schälen sich aus diesen Schwierigkeiten zwei Probleme heraus: Einmal das der Verantwortlichkeit. Nach englischer Tradition ist der Minister für die Handlungen seiner Untergebenen verantwortlich. Seine Verantwortlichkeit erstreckt sich dabei nicht nur auf die Handlungen seiner Beamten, sondern auch auf die seiner politischen Mitarbeiter, seiner Staatsminister und seiner Junior-Minister. Die Frage ist, ob dieser Grundsatz überhaupt noch durchführbar ist, wenn die Arbeitsüberlastung den Minister zwingt, einen Teil seiner Zuständigkeiten zu delegieren. Eine Reihe von Kommissionen haben sich mit diesem Problem befaßt, ohne dafür eine Lö-

sung zu finden<sup>33)</sup>. Morrison selbst hat erwogen, ob es nicht richtiger wäre, „dem Parlament die Situation ganz offen auseinanderzusetzen und den unterstellten Ministern für gewisse Angelegenheiten öffentlich die Verantwortung gegenüber dem Parlament zu übertragen“<sup>34)</sup>. Eine solche Regelung wäre jedoch bedenklich, da sie den an sich vernünftigen Grundsatz in Frage stellen würde, daß jedes Ministerium eine einheitliche Spitze haben sollte. Es wird wohl kaum etwas anderes übrig bleiben, als es dem Parlament von Fall zu Fall zu überlassen, inwieweit es den Minister für die Handlungen seiner Untergebenen verantwortlich machen will. Von dem Minister wird man verlangen müssen, daß er, wenn er bestimmte Geschäfte delegiert, genaue Richtlinien erläßt, wie diese Geschäfte besorgt werden sollen, daß er sicherstellt, daß diese Richtlinien eingehalten werden, und daß er sich die Entscheidung der bedeutenden und der strittigen Fälle vorbehält. Unter Umständen muß er Junior-Minister, die gegen seine Anweisungen verstoßen, dem Premier zur Entlassung vorschlagen.

Das andere Problem ist das des Weisungsrechtes. Während die Junior-Minister in der Regel für sich ein Weisungsrecht wünschen, lehnen die Beamten es in der Regel ab. Die Praxis sieht so aus, daß ein Parlamentarischer Staatssekretär gegenüber den Beamten des Ministeriums nur insoweit ein Weisungsrecht besitzt, als ihm ein solches vom Minister zur Erledigung bestimmter Aufgaben eingeräumt worden ist. Er hat also allerhöchstens eine partielle und jederzeit widerrufbare, keine generelle Weisungsbefugnis. Und auch diese scheint gewöhnlich eingeschränkt zu sein, wie etwa aus der Regelung hervorgeht, die Morrison in seinem Ministerium getroffen hat: Stimmt ein Parlamentarischer Sekretär in einer Angelegenheit nicht mit den betreffenden Beamten überein, ist er gehalten, die Ent-

<sup>31)</sup> Ebenda, S. 90 f.

<sup>32)</sup> Ebenda, S. 91, 89.

<sup>33)</sup> Siehe Hans Daalder, a. a. O., S. 126, 268, 318.

<sup>34)</sup> Herbert Morrison, a. a. O., S. 91.

scheidung des Ministers einzuholen<sup>35</sup>). Gegenüber dem Ständigen Staatssekretär hat der Junior-Minister kein Weisungsrecht. Ist zum Beispiel der Ständige Staatssekretär nicht der gleichen Ansicht wie der Junior-Minister, dann braucht er sich diesem nicht zu unterwerfen,

sondern kann die Angelegenheit dem Minister zur Entscheidung vorlegen<sup>36</sup>). So unbefriedigend diese Lösung für den Junior-Minister auch sein mag: jede andere Lösung würde das Prinzip der einheitlichen Führung des Ministeriums gefährden.

## Das Recht auf Information und Gehör

Nicht weniger umstritten als die Frage der Verantwortlichkeit und des Weisungsrechtes ist der Anspruch auf Information und Gehör. Formal gesehen besitzen die Junior-Minister keinen solchen Anspruch. In der Praxis wird er ihnen in unterschiedlichem Maße gewährt.

An Kabinettsitzungen nehmen sie im allgemeinen nicht teil. (Ist ein Minister verhindert, vertritt ihn gewöhnlich sein Staatsminister oder ein Kollege.) Auch Kabinettpapiere bekommen Junior-Minister selten zu sehen. Für diese Regelung lassen sich vernünftige Gründe anführen. Diese fallen jedoch weg, wenn, wie es häufig vorkommt, Junior-Minister auch von den Beratungen und Informationen innerhalb ihres eigenen Ministeriums ausgeschlossen werden. Manche Minister ziehen ihre Parlamentarischen Staatssekretäre nur wenig zu Beratungen heran und lassen sie nur in geringem Maße oder verspätet Einblick in die Akten nehmen. Im Foreign Office scheint dies früher die Regel gewesen zu sein. Wie Edward Grey berichtet, sah er zwar alle wichtigen Telegramme und sonstigen Ausfertigungen, aber erst, nachdem sie erledigt und abgesandt waren<sup>37</sup>). Anthony Eden schreibt, daß er in Besprechungen mit Regierungsmitgliedern bisweilen zu Ausflüchten greifen mußte, weil er von seinem Ministerium nicht genügend unterrichtet war<sup>38</sup>). Nach Morrison sind die Parlamentarischen Sekretäre im Unterhaus öfter in der peinlichen Lage, fragenden Abgeordneten gegenüber ihre Unkenntnis eingestehen zu müssen<sup>39</sup>). Duff Cooper, der sich bitter beklagt, daß die Junior-Minister über die Probleme der hohen Politik kaum besser unterrichtet seien als die „back-bencher“, die in den letzten Reihen des Unterhauses sitzen, erzählt,

wie er als Finanzsekretär in der Öffentlichkeit einmal ungewollt eine andere Politik als sein Chef verfochten habe, nur weil dieser ihn über seine Pläne im unklaren ließ<sup>40</sup>).

Eine solche Abschnürung von den Informationen und Beratungen ist natürlich nicht gerade dazu angetan, das Ansehen der Junior-Minister zu erhöhen und ihre Selbstachtung zu stärken. Verständnissvolle Minister haben sich daher stets dafür eingesetzt, daß die Junior-Minister so weit wie möglich über die Angelegenheiten des Ministeriums informiert und zu den Beratungen hinzugezogen werden. Und dies nicht nur, um ihr Ansehen zu festigen und ihre Selbstachtung zu steigern, sondern auch noch aus zwei anderen, entscheidenden Gründen: Je mehr nämlich die Junior-Minister an der Arbeit ihres Ministeriums beteiligt werden, desto größer ist auch der Nutzen, den sie selbst aus ihrem Amte ziehen können und den das Amt von ihnen hat. Wiederum ist es Herbert Morrison, der dies ganz klar sieht: „Eine Ungerechtigkeit gegenüber den Parlamentarischen Sekretären ist es auch, wenn man sie nicht zu den Sitzungen und Konferenzen innerhalb des Amtes zuzieht. Aus naheliegenden Gründen ist ihre Gegenwart nicht in allen Fällen richtig und angebracht; schließt man sie jedoch systematisch aus, so lernen sie die Hintergründe der politischen Entscheidungen nicht kennen. Abgesehen davon bedeutet es für sie eine nützliche Lehre für den Fall, daß sie selbst einmal einen Posten mit höherer Verantwortung bekleiden sollten, wenn sie auch nur zuhören können, wie ihr Chef solche Sitzungen leitet. Ich habe es mir deshalb stets zur Regel gemacht, die betreffenden Parlamentarischen Sekretäre zu solchen Konferenzen zuziehen zu lassen, und ich achtete darauf, daß sie Gelegenheit erhielten, ihre Ansichten zu äußern, auch wenn diese keineswegs immer akzeptiert wurden. Dieses Ver-

<sup>35</sup>) Ebenda.

<sup>36</sup>) Ebenda, S. 89. Dieselbe Ansicht äußerte Macmillan vor dem Unterhaus; zit. bei Hans Daalder, a. a. O., S. 332.

<sup>37</sup>) Edward Grey, a. a. O., S. 15.

<sup>38</sup>) Anthony Eden, a. a. O., S. 43.

<sup>39</sup>) Herbert Morrison, a. a. O., S. 88.

<sup>40</sup>) Duff Cooper, a. a. O., S. 200.

fahren war für unsere Beratungen förderlich und half oft, den Kern der Probleme herauszuschälen. Andererseits konnten die Sekretäre die schwierige Kunst des Umgangs mit Ministerialbeamten erlernen. Wenn ich schließlich derjenige war, der die Entscheidung traf, so

verließ doch jeder die Konferenz, auch wenn er mit seiner Meinung nicht durchgedrungen war, ohne Groll und im Bewußtsein, daß er bei der Beratung und beim Zustandekommen der Entscheidung seinen Teil beigetragen hatte.“<sup>41)</sup>

## Pro und Contra

Bedenkt man, wie wenig Rechte der Parlamentarische Staatssekretär besitzt, wie sehr er auf das Wohlwollen des Ministers angewiesen bleibt und wie unterschiedlich die Praxis ist, dann versteht es sich von selbst, daß das Urteil über diese Einrichtung nicht einhellig ist. Je nachdem, welche Erfahrungen der Beobachter oder Betroffene vor Augen hat, fällt sein Urteil anders aus.

Das Wort von Ellen Wilkinson: „Geringer als der Staub“, wurde schon angeführt. Duff Cooper urteilt: „Das Leben eines Junior-Ministers — ich sollte es im ganzen sechs Jahre führen — war nicht unangenehm, doch bietet es wenig Gelegenheit zur Vorbereitung auf noch höhere Verantwortlichkeit, zu der es hinführen sollte. Es beraubt zugleich den jungen Politiker der Möglichkeit, sich auszuzeichnen oder seine ‚Verfahrenstechnik‘ im Unterhaus zu verbessern... Junior-Minister werden in Wirklichkeit einfach kaltgestellt, und wenn ihre Kaltstellung lange dauert, können ihre Fähigkeiten aus Mangel an Beschäftigung leiden und sogar verkümmern. Allzuoft geschieht es, daß ein vielversprechender back-bencher, der ein fähiger Unterstaatssekretär gewesen war, sich bei der Beförderung als große Enttäuschung erweist.“<sup>42)</sup>

Hingegen Edward Grey spricht von einer „wundervollen und interessanten Schulung.“<sup>43)</sup> Grey begründet auch warum. „Die ersten Jahre im Amte sind begreiflicherweise sehr wichtig im Leben eines jungen Mannes. Sie schulen ihn in der Technik und im Tempo der Erledigung von Arbeiten. Er lernt, seinen Verstand anzuspannen und sich durch das spröde und wenig anziehende Material durch-

zuarbeiten. Sein Gedächtnis wird geübt; er lernt die Dinge in seinem Kopfe ordentlich aufzuspeichern, so daß sie ihm nicht im Wege, doch sofort gegenwärtig sind, wenn er ihrer benötigt. Der Gewohnheit, voreilige Schlüsse zu ziehen, wird Einhalt getan, denn er kommt mit den Grenzen und Schwierigkeiten eines öffentlichen Amtes in Berührung, von denen er früher nichts wußte. Er lernt es, seine eigenen Fähigkeiten zu gebrauchen und wird auf das Fatale und vielleicht sogar die Gefahr seiner Fehler aufmerksam gemacht.“<sup>44)</sup>

In diesen Worten wird deutlich, worin der eigentliche Sinn der Institution des Junior-Ministers liegt. Nicht so sehr darin, den Ressortchef zu entlasten, als darin, den Abgeordneten in die Kunst des Regierens einzuführen. Anders als beim Staatsminister liegt der Wert der Juniorministerschaft in erster Linie nicht in dem Nutzen, den der Minister davon hat, sondern in den Erfahrungen, die der jeweilige Inhaber in seinem Amte zu sammeln vermag. Parlamentarische Staatssekretäre sind, wenn der Vergleich erlaubt ist, gleichsam die Lehrlinge in der Regierungskunst, Staatsminister die Gesellen. Zweck des Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs ist es, seinen Inhabern einen Einblick in die verschiedenen Tätigkeiten des Staates zu verschaffen, sie mit der Technik der Entscheidung, der Kunst der Delegation, den Methoden der Verwaltung bekannt zu machen, ihnen die Fähigkeit zu vermitteln, in unvorhergesehenen Lagen sich zurechtzufinden, sie den Umgang mit der Ministerialbürokratie zu lehren und so fort. Die Jahre als Junior-Minister sind eine Schule für diejenigen, die selbst einmal Minister werden wollen<sup>45)</sup>.

<sup>41)</sup> Herbert Morrison, a. a. O., S. 92 f.

<sup>42)</sup> Duff Cooper, a. a. O., S. 200 f.

<sup>43)</sup> Edward Grey, a. a. O., S. 15.

<sup>44)</sup> Ebenda, S. 36.

<sup>45)</sup> Vgl. auch Ivor Jennings, a. a. O., S. 105 f.

## Staatsminister und Parlamentarische Staatssekretäre in Deutschland

Wir haben die britische Praxis so ausführlich an Hand von Zitaten englischer Staatsmänner dargelegt, weil die Pläne, Parlamentarische Staatssekretäre nun auch bei uns einzuführen, auf das englische Beispiel zurückgehen, zum mindesten auf dieses Beispiel immer verweisen, ohne daß im allgemeinen eine genauere Anschauung darüber herrscht, wie diese Einrichtung in England eigentlich funktioniert.

An sich ist der Plan, in einigen Bundesministerien Junior-Minister zu ernennen, nicht neu. Entsprechende Vorschläge wurden noch bei jeder Regierungsbildung seit 1949 erörtert<sup>46)</sup>. Nur die Motive haben sich teilweise verschoben. Bei den früheren Projekten handelte es sich — jedenfalls was die Vorschläge der SPD und der FDP betrifft — in der Mehrzahl um Versuche, Vertrauensleute als Aufpasser und Kontrolleure in die Ministerien zu bringen, also Contreminister zu schaffen; die Junior-Minister sollten nach diesen Plänen daher auch meist einer anderen Partei als der Minister angehören. Dieses Motiv spielt heute, erfreulicherweise, keine Rolle mehr. Die beiden Koalitionspartner, CDU/CSU und SPD, sind sich darin einig, daß Minister und Junior-Minister grundsätzlich Mitglieder der gleichen Partei sein sollten. Man verspricht sich von dieser Einrichtung vor allem zweierlei: einmal, daß sie die überlasteten Ressortchefs entlastet, und zweitens, daß sie dem politischen Nachwuchs die Möglichkeit bietet, sich zu erproben und das Handwerk des Ministers zu erlernen.

Verfolgt man die Debatte, die in den letzten Monaten um die Einführung von Junior-Ministern geführt wurde, genauer, dann entdeckt man unschwer, daß bei den Befürwortern zwei verschiedene Vorstellungen im Spiele sind. Während die einen, die von den Junior-Ministern hauptsächlich eine Entlastung der Minister erhoffen, bewußt oder unbewußt das Vorbild des englischen „Minister of State“ im Auge haben, schwebt den anderen, denen es vorab um eine Ausbildungsmöglichkeit für Ministeraspiranten geht, mehr der „Parliamentary Secretary“ vor. Bei dem Regierungsentwurf stand offensichtlich die letztere Vor-

stellung Pate, wohingegen bei dem Gegenentwurf des Rechtsausschusses des Bundestages eindeutig die erstere Vorstellung dominiert.

Nun ist kein Zweifel, daß beide Einrichtungen in der Bundesrepublik angebracht und verfassungsrechtlich durchaus zulässig wären<sup>47)</sup>: Nur sollte man sie auseinanderhalten und nicht miteinander vermengen. Beide verfolgen verschiedene Zwecke, auch wenn die Grenzen in der Praxis mitunter fließend sind.

Was die Staatsminister<sup>48)</sup> betrifft, so hat der Staatsrechtler Ernst-Wolfgang Böckenförde schon vor Jahren vorgeschlagen, in einigen besonders überlasteten Ministerien solche Positionen einzurichten: „Die Aufgabenvermehrung und die Zunahme der internationalen Kontakte hat für etliche Ressorts die politische Ressortleitung zu einer Aufgabe werden lassen, die der Ressortminister allein, will er sie gewissenhaft vornehmen, gar nicht mehr bewältigen kann. Zu diesen Groß-Ressorts gehören an erster Stelle das Verteidigungsministerium, ferner das Außen-, Wirtschafts- und wohl auch das Innenministerium. In ihnen ist die Entlastung des Ministers durch einen oder mehrere politische Ministergehilfen dringend erforderlich, wenn nicht der Minister in Ressortarbeit ersticken und versanden soll, anstatt für die wirkliche und verantwortliche Ressortleitung frei zu sein. Im Bundesverteidigungsministerium etwa könnte ein Staatsminister für NATO-Angelegenheiten, der den Minister auch in den Konferenzpflichten entlasten kann, von großem Nutzen sein, ebenso ein Staatsminister für die Bundeswehrverwaltung. Im Auswärtigen Amt wäre zumindest ein Staatsminister, und zwar mit fallweise zu bestimmendem Aufgabenkreis, vonnöten, damit dem Außenminister ein Teil der Konferenz- und Reisepflichten abgenommen werden kann oder umgekehrt während der oft längeren Abwesenheit des Ministers das Ressort nicht politisch gänzlich verwaist ist. Das Wirtschaftsministerium könnte einen Staatsminister für europäische Wirtschaftsangelegenheiten, der Innenminister einen solchen für Staatsschutz-

<sup>46)</sup> Siehe Theodor Eschenburg, *Parlamentarische Staatssekretäre?*, in: *Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik*, Bd. I., München 1964, S. 31 ff; ders., *Parlamentarische Staatssekretäre*, in: ebd., Bd. II, S. 18 ff; ders., *Staatsminister*, in: ebd., Bd. II, S. 26 ff.

<sup>47)</sup> Siehe Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, Berlin 1964, S. 225 ff.

<sup>48)</sup> Da in einigen Bundesländern die Minister den Titel „Staatsminister“ tragen, wäre zu überlegen, ob man, um Verwechslungen zu vermeiden, nicht einfach die Bezeichnung „Minister“ wählen sollte.

angelegenheiten zu seiner Entlastung gebrauchen.“<sup>49)</sup>

Dieser Vorschlag ist auch heute noch aktuell. Um die Funktionsfähigkeit der Ministerien nicht zu beeinträchtigen und um das Prinzip der obersten Ressortleitung durch den Bundesminister und dessen parlamentarische Verantwortlichkeit nicht zu verletzen, muß man sich allerdings darüber im klaren sein, daß Staatsminister keine Neben-, sondern nur Hilfsminister sein dürfen. Sie bleiben dem jeweiligen Ressortchef untergeordnet und können nur in dessen Namen und im Rahmen der von diesem auf sie delegierten Befugnisse handeln. Die Verantwortung gegenüber dem Kabinett und dem Parlament bleibt in jedem Falle beim Ressortminister; auch dann, wenn dieser die Staatsminister beauftragt, bestimmte Aufgaben oder Aufgabenkreise selbständig zu erledigen, handeln sie nicht in eigener Verantwortung, sondern nehmen nur die Verantwortlichkeit des Ministers wahr. Dem Kabinett können sie nicht angehören, wohl aber können sie den Minister auf dessen Wunsch und im Einverständnis mit dem Kanzler dort vertreten. Auch im Parlament, im Ausland, in der Öffentlichkeit können sie im Namen des Ministers sprechen, müssen dabei aber stets die Politik der

Regierung vertreten; sind sie mit dieser nicht einverstanden, haben sie den Abschied zu nehmen. Ein Weisungsrecht gegenüber den beamteten Staatssekretären steht ihnen nicht zu. Protokollarisch können sie einen höheren Rang als diese einnehmen; im Amt aber stehen sie neben, nicht über ihnen. Auf Verlangen des Ministers oder des Regierungschefs können sie jederzeit entlassen werden<sup>50)</sup>.

Daneben sollte man aber unbedingt auch an der Ernennung von Parlamentarischen Staatssekretären festhalten, wie sie der Regierungsentwurf vorsieht. Die Parlamentarischen Staatssekretäre könnten die Verbindung zwischen dem Parlament und den Ministerien aufrechterhalten, sie könnten den Minister bei bestimmten Gelegenheiten — unter Umständen auch im Kabinett — vertreten, sie könnten im Ministerium bestimmte Sonderaufgaben übernehmen und so fort; ihr Hauptzweck sollte jedoch darin bestehen, dem ministeriellen Nachwuchs die Möglichkeit zur Erprobung zu eröffnen. Bei der Auswahl der Parlamentarischen Staatssekretäre, der Ausgestaltung ihres Amtes, der Zuweisung der Aufgaben an sie, sollte dieser Zweck stets im Vordergrund stehen und am meisten berücksichtigt werden.

## Bedingungen des Erfolgs

Daß dieser Zweck auch erfüllt wird, hängt vor allem von vier Punkten ab:

*Erstens* von der Auswahl der Parlamentarischen Staatssekretäre. Sie sollten als Personen, nicht als Vertreter irgendwelcher Interessen, Gruppen oder Flügel gewählt werden. Anciennität, Versorgungsgesichtspunkte, konfessioneller Proporz und so weiter sollte keine Rolle spielen. Auch Ressortkenntnisse dürfen nicht ausschlaggebend sein. Desgleichen nicht Verdienste in der Partei oder Fraktion. In England gehört es zu den seltenen Ausnahmen, wenn Abgeordnete, die eine Karriere

innerhalb der „Fraktionsgeschäftsführung“ — als Whip (Einpeitscher) und dergleichen — gemacht haben, Minister werden<sup>51)</sup>. Die Eigenschaften, die zur Leitung einer Fraktion nötig sind, sind nicht unbedingt die gleichen, die ein Minister aufweisen sollte. Man sollte daher Personen wählen, die für ein Regierungsamt die meisten Fähigkeiten mitzubringen versprechen. Wenn sie diese Erwartung enttäuschen, sollte man sie wieder entlassen. Man sollte sie auch nicht zu lange in ein und demselben Ministerium belassen, sondern ihnen die Gelegenheit geben, die Regierungstätigkeit unter dem Blickwinkel verschiedener Ressorts kennenzulernen.

*Zweitens* kommt es auf die Minister und die Ministerialbeamten an, darauf, daß diese die Parlamentarischen Staatssekretäre ausreichend und aufrichtig über alle bedeutenden Vorgänge informieren, sie zu den Beratungen als

<sup>49)</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O., S. 231.

<sup>50)</sup> Eine solche Regelung ergibt sich nicht nur eindeutig aus der englischen Praxis, sie entspricht auch der Meinung der deutschen Politischen Wissenschaft und der deutschen Staatslehre, soweit sie sich zu diesem Punkt geäußert hat. Neben den Aufsätzen von Eschenburg und Böckenförde vgl. auch den Artikel von Karl Josef Partsch, Politische Gehilfen, nicht Frühstücksbarone, in der „Zeit“ vom 10. 2. 67.

<sup>51)</sup> Vgl. F. M. G. Willson, a. a. O., S. 229 f.

Gleichberechtigte hinzuziehen und ihnen wichtige Sonderaufgaben zuweisen und nicht als „Frühstücksbarone, Festredner, Reismarschälle oder Empfangschefs“<sup>52)</sup> mißbrauchen.

*Drittens* spielt natürlich die Person des jeweiligen Parlamentarischen Staatssekretärs eine Rolle. Er muß zu dem Minister und dem beamteten Staatssekretär passen und sich mit ihnen verstehen. Er muß ihnen gegenüber loyal sein. Er darf dem Staatssekretär nicht in die Leitung der alltäglichen Geschäfte hineinreden. Er darf und soll seine Meinung zu allen politischen Fragen offen äußern — aber dann, wenn die Entscheidung gefallen ist, muß er sie respektieren und sich zu eigen machen, andernfalls muß er zurücktreten.

*Viertens* endlich kommt es darauf an, daß bei künftigen Regierungsneubildungen oder -umbildungen das Regierungspersonal auch aus den Reihen der Parlamentarischen Staatssekretäre genommen wird. Ausnahmen sollten natürlich immer möglich sein; auch in England ist nicht jeder Minister zuvor „Parliamentary

Secretary“ gewesen. Aber in der Regel sollten bewährte Junior-Minister den Vorrang vor allen anderen Abgeordneten genießen. Es werden sich kaum genügend qualifizierte Leute für das Amt eines Junior-Ministers interessieren, wenn dieses mehr einem „Abstellgleis“ als einer „Durchgangsstation“ zu höherer Verantwortung gleicht.

Die Stellung der Parlamentarischen Staatssekretäre sollte zunächst möglichst flexibel, die positiv-rechtliche Regelung auf das nötigste beschränkt werden, bis konkrete Erfahrungen vorliegen. (Alles was in dieser Beziehung nötig ist, ist in dem Entwurf der Bundesregierung über die Stellung der Parlamentarischen Staatssekretäre gesagt.) Fürs erste sollte man es auch bei der vorgesehenen Zahl von sechs Junior-Ministern belassen. Im Bundeskanzleramt sollte man auf die Ernennung eines solchen verzichten, da die Gefahr groß ist, daß dieser eine den übrigen Junior-Ministern übergeordnete, fast ministerähnliche Stellung erhält<sup>53)</sup>.

<sup>52)</sup> So Karl Josef Partsch in dem in Anm. 50 genannten Artikel.

<sup>53)</sup> Siehe Ernst-Wolfgang Böckenförde, a. a. O., S. 230.