

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Franz Schneider

Diskussion und Evidenz
im parlamentarischen
Regierungssystem

B 6/68

7. Februar 1968

Franz Schneider, Dr. phil., Dr. jur.,
Ordinarius für Politikwissenschaft an der Pädagogischen Hochschule München der Universität München, geb. am 12. Januar 1932; Habilitation 1965.

Veröffentlichungen: Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, München 1962; Pressefreiheit und politische Öffentlichkeit, Neuwied und Berlin 1966; Politik und Kommunikation, Mainz 1967.

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 6,— vierteljährlich (einschließlich
Mehrwertsteuer DM 0,29) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage
zum Preise von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Diskussion und Evidenz im parlamentarischen Regierungssystem

Die Kritik an der heutigen Parlamentsdiskussion führt häufig zur Behauptung einer Parlamentskrise. Dieser Beitrag will versuchen, die Fronten zu klären und speziell zum Problem der Diskussionstypen neue Anregungen zu geben.

Dolf Sternberger ¹⁾, Wilhelm Hennis ²⁾ und Paul Sethe gehören zu den Vorreitern jener Kritikerbewegung, die im Deutschen Bundestag einen erheblichen Diskussionsschwund feststellt und diesen als verfassungsbedenklich beklagt. Sethe sieht in einer etwas gespenstischen Vision bereits das Ende des Parlamentarismus überhaupt heraufdämmern: „Hennis hat vom parlamentarischen Regierungssystem gesagt, es sei ‚für unsere Zeit‘ das beste denkbare System. Darin liegt nüchterne Erkenntnis, aber auch Resignation. Es hat Zeiten gegeben, in denen man annahm, die parlamentarische Demokratie sei die Höchstform der staatlichen Entwicklung des Menschen, etwas anderes, Besseres könne es nicht mehr geben. Heute glauben wir zu sehen, daß das System nicht ewig dauern wird. Schon ist der hohe Mittag seiner Wirksamkeit vorüber, die ersten Schatten der Dämmerung senken sich herab. Wenn es einst gefallen ist, wird man nach den ‚Schuldigen‘ suchen. Aber es gibt keine Schuldigen. Das Gesetz vom Blühen und Verwelken gilt auch hier.“ ³⁾

Für andere dagegen ist die Verkümmernung des spannungsgeladenen und spannenden Debattierens im Plenum lediglich eine ästhetische und keine essentielle Frage ⁴⁾, und wieder andere betonen, daß die Reduzierung des Plenums auf vier oder fünf große Galaauftritte

pro Jahr eine Sublimierung des redenden Abgeordneten zur Spezies des arbeitenden Abgeordneten bedeute ⁵⁾. Die Wellen der Probleme und der Auffassungen überschlagen sich.

Die Geschichte des Parlamentarismus von der konstitutionellen Monarchie bis zu den Volksvertretungen moderner Demokratien kennt zahlreiche Spielarten in der Funktionsbestimmung des Parlaments. Für die westlichen Demokratien gibt es heute zwei grundsätzliche Typen: das Parlament englischen Typs und das Parlament nach dem Muster der Vereinigten Staaten. W. Steffani hat diese Typen 1965 in dieser Zeitschrift knapp und überzeugend dargestellt ⁶⁾. Im Falle des parlamentarischen Regierungssystems in England steht das Plenum als „die offizielle Bühne aller großen, die Nation bewegenden politischen Diskussionen“ im Zentrum. Träger der Diskussion sind die führenden Exponenten der Parteien, Hauptadressat der Darlegung ist die öffentliche Meinung. Im Falle des präsidentiellen Systems der Vereinigten Staaten wird das Parlament zu „einer Spezialbürokratie, in der parlamentarische Experten Experten der Exekutive in höchst intensiver Weise um Rede und Auskunft ersuchen und bis zu Detailfragen und bis zu kleinsten Einzelposten hin überprüfen. . . . Nicht der Redner, sondern der kenntnisreiche Detailexperte, der unermüdliche Sachbearbeiter wird zur wichtigsten Parlamentsfigur.“

Den ersteren Typ nennt Steffani „Redeparlament“, den letzteren „Arbeitsparlament“. Dem am amerikanischen politischen Denken geschulten Steffani mußten dabei gewisse Bedenken verborgen bleiben, die diese Wortprägungen im Bereich deutscher politischer Mentalität hervorrufen. Es ist nicht der Schönheitsfehler gemeint, daß „Redeparlament“ eine philologische Verdoppelung darstellt: Parlament kommt von *parlare*, und *parlare* bedeu-

¹⁾ Dolf Sternberger, z. B.: Der Bundestag hat viel gutzumachen, in: FAZ, 30. Okt. 1963; Ein allzu stilles Parlament, in: FAZ, 9. Juli 1964.

²⁾ Wilhelm Hennis, z. B.: Haben wir ein faules Parlament?, in: Die Zeit, Nr. 43 vom 22. 10. 1965.

³⁾ Paul Sethe, Ein Parlament im Geheimen, in: Die Zeit, Nr. 44 vom 29. 10. 1965.

⁴⁾ Anton Böhm, Das Parlament ist kein Theater, in: Rheinischer Merkur, Nr. 12 Ostern 1967: „Aber ist das Parlament dazu da, als eine Art politisches Theater dramatische Vorstellungen mit aufgeregten Redeschlachten und effektvollen Höhepunkten zu geben? Das alles sind doch keine politischen, sondern ästhetische Kategorien.“

⁵⁾ In diesem Sinne Heinz Rausch, Parlamentsreform — Tendenzen und Richtungen, in: Zeitschrift für Politik 14 (1967), S. 259 ff., besonders S. 262.

⁶⁾ Winfried Steffani, Amerikanischer Kongreß und Deutscher Bundestag, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 43/65, 27. 10. 1965, S. 16 f.

tet ohnehin bereits „reden“; gemeint ist etwas anderes: Da der Deutsche, wenn er sich gelegentlich seiner politischen Ideale erinnert, von schweigender (und dadurch angeblich männlicher) Entschlußkraft träumt, nicht aber von redendem Zeitvertreib, so schwebt das „Redeparlament“ von Anfang an in der Gefahr der Minderwertigkeit. „Wer *arbeitet*, soll auch essen“, heißt ein deutsches Sprichwort; wer bloß redet, kann ruhig hungern. Deutschland steht nun einmal in einer Tradition, in der das Parlament lange als „Schwatzbude“ diskreditiert wurde und in der der Parlamentarismus bereits einmal an Geringschätzung und Fehlschätzung zugrunde ging. Und es steht ferner in einer Tradition, in der gerade dieser englische Parlamentstypus als undeutsch und damit unsinnig abgelehnt wurde⁷⁾. Der deutsche Parlamentarismus und seine Verankerung in der öffentlichen Meinung stehen nicht auf so sicheren Beinen, daß man unnötige Belastungsproben riskieren sollte — unnötig deshalb, weil die Bezeichnungen „Diskussionsparlament“ und „Ausschußparlament“ bei geringerer Emotionsgefahr die sachliche Aussage zumindest nicht verschlechtern.

Während Steffani die genannten Typen zu unpolemischer Umschreibung nebeneinander stellt, verdichten sie sich bei Rausch zu Prinzipien, die sich gegenseitig widersprechen. Rausch zwingt Steffanis Begriffe in das Korsett eines Entweder-Oder: „Daß zwischen beiden (scil. Rede- und Arbeitsparlament) ein unüberbrückbarer Graben liegt, wird nicht erkannt. Alle Bundestagskritiker sind sich nicht bewußt, daß eine Entscheidung für den einen oder den anderen Typus Merkmale des jeweils anderen zwangsläufig ausschließen muß ...“⁸⁾. Hier ist ein großer Irrtum ausgesprochen. Gerade dieser Graben zwischen sachlicher Detailarbeit und politischem Argumentieren muß überbrückt werden, um Effizienz und Evidenz zu verknüpfen. Dies meint auch Steffani, wenn er mit Bezug auf den Bundestag von einer parlamentarischen Mischform spricht. Fakten und Standpunkte müssen erarbeitet werden — oft genug in Form des „Redens“, des Gesprächs,

7) Vgl. Oswald Spengler, Politische Schriften, München und Berlin 1932, S. 57: „So ist die ‚Parlamentarische Regierungsform‘ ein spezifisch englisches Gewächs und ohne die gesamten Voraussetzungen des englischen Wikingercharakters, ohne die Inselage und eine mehrhundertjährige Entwicklung, die den ethischen Stil dieses Volkes mit diesem Stil der Geschäftsführung vollkommen verschweißt hat, weder nachzuleben noch mit irgendwelcher Aussicht auf auch nur annähernd gleiche Erfolge in ihren Methoden nachzuahmen. Parlamentarismus in Deutschland ist Unsinn oder Verrat.“

8) Rausch, a. a. O., S. 261 f.

der Diskussion —, damit man sie als Argumente verwenden kann. Und dieses Argumentieren wiederum ist echte und schwere „Arbeit“; gerade die englischen Parlamentarier stöhnen über physischen Bankrott, und manche Nachwahl ist die Folge des Herzinfarkts. Das Problem des Argumentierens ist im Grunde weniger ein Problem des Redens als ein Problem der Evidenz. Demnach könnte man das Gegensatzpaar auch als „Evidenzparlament“ und „Ausschußparlament“ formulieren, aber auch hier ist der Gegensatz kein Faktum brutum, sondern ein Spannungszustand, der nach Auflösung verlangt.

Alle Betrachter des deutschen Parlamentarismus sind sich einig, daß die Entwicklung in Richtung Ausschußparlament geht. „Das Arbeitsparlament fordert einzig und allein den spezialisierten Fach- und Sachkenner, der anstehende Probleme rasch und einsichtig zu lösen vermag.“⁹⁾ Das bedeutet, daß die Parlamentsausschüsse sich zu Gegenbürokratien der Regierungsbürokratie akademisieren und diese dadurch kontrollieren. Der Unterschied ist, daß die einen Betrachter dies als „Entwicklungen eines lebenden Systems“ (Rausch) registrieren und gutheißen, die anderen es aber kritisieren, weil ihnen die Evidenz als unabdingbarer Bestandteil des Parlamentarismus erscheint, weil ihnen der Gedanke, daß Parlamentsfraktionen zu Parlamentsfakultäten werden könnten, auch im Ansatz systemwidrig vorkommt. Man kann den Parlamentarismus abschaffen. Man kann ihn aber auch als Wort bestehen lassen und mit anderem Inhalt füllen. Die Frage lautet dann immer: Liegt eine Fortentwicklung vor oder eine Pervertierung? Hier muß der Kritiker prüfen, in welcher Ecke der Teufel der Pervertierung lauert — in zuviel Parlamentsevidenz oder in zu wenig. Über die typisch deutsche Erbsubstanz in dieser Frage gibt bereits August Ludwig Schlözer 1782 Auskunft: „Wir arme Deutsche haben noch eine Menge Staatsgeheimnisse mehr als unsere Nachbarn; und ob nun alles diesen Namen verdiene, was damit gestempelt wird, das wäre freilich noch eine große Frage. Aber für den Eigennutz ist das Wort Geheimnis von jeher sehr einträglich gewesen.“¹⁰⁾

Das Parlament ist zwar nur *eine* Institution des demokratischen Regierungsprozesses, aber neben dem Kabinett nach wie vor die wichtigste. Wenn sich deshalb in Diskussion und Evidenz im Parlament Verschiebungen erge-

9) Rausch, a. a. O., S. 262.

10) August Ludwig Schlözer, Stats-Anzeigen 1782, Bd. 1, H. 1, S. 1.

ben, so können diese Verschiebungen sinnvollerweise nur zusammen mit den Auswirkungen auf die anderen Instanzen des Government gesehen werden, soweit nicht umgekehrt Parlamentsentwicklungen Auswirkungen anderswo lokalisierter Änderungen sind. Wenngleich das Parlament das Hauptinteresse beansprucht, soll deshalb unsere Darstellung den Begriff der Diskussion und der Evidenz für den Regierungsprozeß im weiteren Sinne beleuchten.

In einem demokratischen Regierungsprozeß gibt es zwei grundsätzliche Arten des Redens: Die Interpellationsdiskussion¹¹⁾ und die Entscheidungsdiskussion (= Dezisionsdiskussion). Die *Interpellationsdiskussion* ist jene Art der Debatte, die durch Interpellationen, daß heißt durch Anfragen, entsteht und durch ein Frage- und Antwortspiel den Befragten zwingt, Farbe zu bekennen. Die Interpellation dient der Information und der Kontrolle. Sie ist vor allem bekannt als Fragestunde des Parlaments und als genehmigte Zwischenfrage bei Abgeordnetenreden. Aber auch in allen anderen Gesprächskreisen des Government hat sie ihre Bedeutung. *Entscheidungsdiskussionen* dagegen sind, wie das Wort besagt, jene Gespräche, die Entscheidungen sachlich kristallisieren und sprachlich artikulieren oder zumindest diesen Vorgang vorbereiten. Beide Arten sind für ein auf den Rädern der Checks and balances laufendes Government unentbehrlich, obzwar natürlich der Entscheidungsprozeß als Motor des politischen Geschehens im Vordergrund steht.

Government by discussion bedeutet immer Decision by discussion. Dieser Entscheidungsvorgang ist unser Thema. Die *hier* zu entwickelnden Typen und Gedanken sind vor dem

Hintergrund jenes Zwangs zur Entscheidung zu sehen, in dem jede Regierung steht. Das *Diskussionsprinzip* ergänzt sich durch das *Evidenzprinzip*, denn die Demokratie stellt die Frage: Wieviel von dem, was im Regierungsprozeß gesagt wird — und zwar auf dem Weg zu den Entscheidungen und später zur nachträglichen Begründung der Entscheidungen —, muß so gesagt werden, daß das Volk es hören kann? Manche Gespräche taugen nicht für die Öffentlichkeit, andere aber taugen nicht als Geheimnis.

Fassen wir also unsere Fragen nochmals zusammen: Wie ist die Diskussion im Parlament und in der Regierung heute zu klassifizieren, wo fallen die Entschlüsse? Zum zweiten: Ist das Parlament noch der Ort, an dem das Für und Wider der Entscheidungen öffentlich wird, oder zieht es sich zurück auf eine Arkandiskussion, die nur noch die Abstimmungsmaschinerie sichtbar werden läßt? Ist ein solches „Parlament“ noch ein Organ dessen, was man als Parlamentarismus bezeichnen darf? Und die dritte Richtung des Fragens: Wenn sich als Diagnose die Veränderung traditioneller Diskussions- und Öffentlichkeitsprinzipien ergeben sollte, ist dann diese Veränderung einem Diskussions- bzw. Öffentlichkeitsschwund oder nur einer Verlagerung der Gewichte gleichzusetzen? Wird im letzteren Fall ein Vorgang des sogenannten „stillen Verfassungswandels“ sichtbar, durch den die gelebte Verfassung die traditionellen Normen einer Verfassungskonvention oder Verfassungskodifikation überformt?

Unsere Untersuchung orientiert sich am *parlamentarischen* Regierungssystem, speziell am Modell Englands und der Bundesrepublik Deutschland.

A. Das Diskussionsprinzip

I. Prinzipien des Entscheidungsgesprächs

Die Politische Wissenschaft hat Regierungssysteme und Regierungsprozesse unter den verschiedensten Gesichtspunkten behandelt. Eine Analyse unter dem Gesichtspunkt verschiedener Diskussionstypen, der Typenwandlungen und ihrer Auswirkungen wurde jedoch bisher vernachlässigt. Demgegenüber ist es höchst aufschlußreich zu fragen: Wie reden

die Leute miteinander, die politische Macht haben oder mittels Durchsetzung ihrer Pläne politische Macht erstreben? Es soll versucht werden, jene Gesetzmäßigkeiten in den Griff zu bekommen, die unter dem Gesichtspunkt verschiedener Diskussionstypen einen Regierungsprozeß aufgliedern.

Zweckmäßiger Ansatzpunkt ist zunächst der Wortkern. „Parlament“ kommt — wie oben schon erwähnt — von *parlare*, *parlare* heißt sprechen. Aber nicht das Reden gemeinhin

¹¹⁾ Diesen Ausdruck übernehme ich von Steffani, a. a. O., S. 20.

bewirkt eine Diskussion; es muß das *Argument* hinzukommen. Das „Argumentum“ hatte seinen Platz vor allem in der römischen Gerichtssprache; später war es schon den frühesten englischen Petitions- und Gesetzgebungsparlamenten als gezieltes, sachliches Überzeugen des Meinungsgegners und somit als Basis politischer Verhandlungsgepflogenheit geläufig. Nicht das Fechten mit Worten bringt das Government voran, sondern die Auseinandersetzung sachlich begründeter Meinungen. Erst das Argument ist es, welches das Government by talking zum Government by discussion sublimiert. Ein Zweites ist zu wiederholen: Es interessiert hier nicht der Interpellationsprozeß, sondern der Entscheidungsprozeß. Vor dem Hintergrund des Zwanges zur Entscheidung ist die Aufschlüsselung des Regierungsprozesses unter dem Gesichtspunkt verschiedener Diskussionstypen vorzunehmen. Folgende Prinzipien sind für ein solches Entscheidungsgespräch typisch¹²⁾:

1. Das symbuleutische Diskussionsprinzip
2. das agonale Diskussionsprinzip
3. das deklaratorische Diskussionsprinzip

Symbuleutisch bedeutet, dem griechischen Ursprungswort entsprechend, soviel wie „gemeinsam beratend, und zwar auf ein bestimmtes Ziel zu“. Agonal — vom griechischen Agon — meint eine kampfbetonte Diskussion im Sinne eines Wettbewerbs. Deklaratorisch ist gebildet aus *declarare* = erklären, bloß deklarieren.

Auf den kürzesten Nenner gebracht, kann man diese Typen wie folgt umschreiben:

II. Die Diskussion im Parlament

Gehen wir vom ältesten und ehrwürdigsten Parlament dieser Erde aus, vom englischen Unterhaus. Die lange geschichtliche Entwicklung ermöglichte hier die Herausbildung fester Traditionen und lenkt den Blick auf das, was sich modellhaft entwickelt hat. Diese Entwicklung zeigt auf dem langen Weg vom *Magnum Concilium* zum modernen Fraktionenparlament mit aller Deutlichkeit den allmählichen Übergang des symbuleutischen Prinzips ins

¹²⁾ Die Darstellung dieser Typen habe ich versucht in „Politik und Kommunikation“, Mainz 1967, S. 13 ff. Ich übernehme aus dieser Abhandlung einige Materialien und Textstellen.

1. Die symbuleutische Diskussion meint ein wechselweises lautes Denken der Beteiligten auf ein bestimmtes, gemeinsam zu erreichendes Ergebnis zu. Die Einzeläußerung legt dabei keine Betonung auf Individualität, sondern versteht sich als Beitrag zu einer Lösung, die nach Überzeugung der Beteiligten als eine gemeinsame gilt.

2. In der agonalen Diskussion ist der Äußerung der Wille und die Chance gegeben, einen individuellen Standpunkt gegen andere Auffassungen durchzusetzen; eine notwendig werdende Entscheidung wird herbeigeführt durch argumentierendes Überzeugen der Gegner, zumindest aber anderer Beteiligter, soweit diese zu einem Zustimmung- oder Abstimmungssieg verhelfen können.

3. Zur deklaratorischen Diskussion wird das Wettbewerbsprinzip umgeartet, wenn die Fronten so verhärtet sind, daß hinsichtlich bevorstehender Entscheidungen von vornherein feststeht, daß die Argumente auf die anderen an der Entscheidung beteiligten Meinungsträger ohne Wirkung bleiben; die Diskussion verblaßt zur bloßen Deklaration, bleibt aber ein Evidentmachen der widersprechenden Argumente und ist in ihrer Wirkung gegebenenfalls auf Außenstehende (Publikum, öffentliche Meinung) berechnet.

Diese drei Prinzipien sind allgemeine Typen des Entscheidungsgesprächs und helfen als Koordinaten bei der Diskussionsdiagnose. Zwar werden sich diese Typen an den Randzonen überdecken, im Kern sind sie jedoch grundverschieden. Welche Rolle spielen nun diese Typen im Regierungsprozeß?

agonale und später die Ablösung des agonalen Prinzips durch das deklaratorische. Sir Thomas Smith schreibt in seiner posthum (1583) veröffentlichten Schrift „*De Republica Anglorum*“ in dem Kapitel über das Parlament: Die Abgeordneten sind beisammen, „um sich befragend und orientierend umzusehen und das aufzuzeigen, was gut und notwendig für das Gemeinwohl ist, und um Beratungen darüber zu führen.“¹³⁾ Die Entscheidung ist dann Ergebnis einer „*mature deliberation*“, einer reiflichen und zur Reife gebrachten Be-

¹³⁾ Sir Thomas Smith, *De Republica Anglorum* (1583), ed. L. Alston, Cambridge 1906, S. 48.

ratung. Noch — und gerade — für die Zeit zwischen den großen Wahlrechtsreformen, zwischen den Jahren 1832 und 1867, vertritt Gerhard A. Ritter die Auffassung, das englische Regierungssystem sei am treffendsten als „Parliamentary Government“¹⁴⁾ zu umschreiben, also als System, das die Funktion der vorwiegend agonalen Entscheidungsfällung dem Parlament anvertraut. Parliamentary Government bedeutet demnach *decision by Parliament* und nicht nur *decision in Parliament*, wenn man letzteres rein örtlich meint und darunter einen automatischen, ferngesteuerten Abwicklungsprozeß versteht. Das symbuleutische und agonale Diskusselement gibt dem Parlament die Möglichkeit der Entscheidungsbildung, das deklaratorische Element begrenzt das Parlament auf die Entscheidungsdokumentation.

Unterzieht man die heutige Parlamentsdiskussion einer Betrachtung, so bietet sich folgendes Bild dar: Zwar ist das Unterhaus nach wie vor der Ort großer Redeschlachten. Dies wird allein schon durch die Platzordnung der Abgeordneten visuell unterstrichen, denn die Abgeordneten sitzen, nach Regierung und Opposition getrennt, Gesicht zu Gesicht einander gegenüber. Aber dennoch sind es nicht das sachliche Geschick, die rhetorische Kunst oder die politische Leidenschaft der Redner, welche die Abstimmungsentscheidungen beeinflussen, sondern die Weisungen der Whips, der Einpeitscher. Von der Funktion innerhalb des Parlaments her gesehen, ist die Diskussion heute in der Regel als deklaratorisch zu klassifizieren. „Free vote“ gestatten Regierung und Oppositionsführung den Members of Parliament nur in wenigen und relativ unpolitischen Gewissensfragen. In allen andern Fällen hat die Diskussion für den Abstimmungsentscheid selbst keine Bedeutung. Ausschluß von den zahlreichen Pfründen, die der Premier zu vergeben hat, Verlust der Chance innerparteilichen Avancements, Entzug des Ladungschreibens durch die Fraktion und — seit der zunehmenden Kooperation der lokalen Parteiorganisation mit der Fraktion — die Gefahr, bei der nächsten Wahl nicht wieder als Kandidat aufgestellt zu werden, dies sind die Druckmittel, denen sich die Hinterbänkler gegenübersehen. Wilson nahm sich deshalb die Freiheit, der Revolte der über 60 Labour-Backbenchers, welche sich bei der Verteidigungsdebatte der Stimme enthalten hatten, mit den Worten zu begegnen: „Jeder Hund darf einmal

beißen, aber eine andere Meinung bekommt man über einen Hund, der dauernd beißt ... Dann kann es ihm passieren, daß seine Hundemarke beim nächsten Mal nicht erneuert wird.“¹⁵⁾ Bereits Max Weber hat in seiner Schrift „Politik als Beruf“ gesagt, „daß heute die englischen Parlamentarier mit Ausnahme der paar Mitglieder des Kabinetts (und einiger Eigenbrötler) normalerweise nichts anderes als gut diszipliniertes Stimmvieh sind.“¹⁶⁾

Der Fraktionszwang macht die Abstimmung heute zur Routineveranstaltung. „Die Abstimmungen im Parlament“, um mit McKenzie zu sprechen, „sind in gewissem Sinne nichts weiter als ein Ritus zur Erinnerung an die Tatsache, daß die herrschende Partei die letzte Wahl gewonnen hat, und eine Demonstration, daß ihre Mitglieder im Unterhaus das Kabinett nach wie vor — gewöhnlich einstimmig — unterstützen.“¹⁷⁾ Die prekäre Mehrheitssituation Wilsons bis April 1966 hat hier nichts geändert: Auch der widerspenstige William Warbey, Parlamentsmitglied für Ashfield, der Wilson immer wieder drohte, er werde bei der nächsten Abstimmung zum Dissenter werden, hat seine Drohung in den entscheidenden Situationen nicht wahr gemacht; auch er hat, wie es im Parteijargon heißt, das Boot nicht geschaukelt. Selbst die Dissenters in der Vietnamdebatte und -abstimmung (Juli 1966) konnten Wilson nicht gefährden; einmal weil die Labourmehrheit inzwischen groß genug geworden war, um einige Schwankungen mühelos zu überdauern, zweitens aber, weil die Meinung der Dissenters nicht zur Opposition hintendierte, sondern die Extremierung der Position der eigenen Partei verlangte¹⁸⁾. Selbst bei der kürzlich erfolgten Pfundabwertung, die von vielen Abgeordneten der Labour Party als Versagen der Regierung betrachtet und abgelehnt wurde, zeigten sie öffentlich eine unerwartete Einigkeit. Sie wissen, daß nur das

¹⁵⁾ David Wood, in: The Times, London, Late Edition, Nr. 56 880 vom 3. 3. 1967, S. 1.

¹⁶⁾ Max Weber, Gesammelte Politische Schriften, hrsg. v. J. Winkelmann, Tübingen 1958², S. 534.

¹⁷⁾ R. T. McKenzie, Probleme der englischen Demokratie, in: Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft (hrsg. v. R. Löwenthal), Berlin 1963, S. 57.

¹⁸⁾ Gerhard A. Ritter weist auf die Tatsache hin, daß die Parteimitglieder in den Wahlkreisen mehr und mehr von sich aus gegen parlamentarische Rebellen vorgehen. Sie dulden zwar die Abweichung eines Parlamentsmitglieds in Richtung auf eine stärkere Extremposition, aber die Neigung hin zur gegnerischen Fraktion bleibt ohne Nachsicht. (Gerhard A. Ritter, Diskussionsbeitrag auf der Tagung der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft vom 23. bis 25. April 1963 in Heidelberg, in: Politische Vierteljahresschrift 5 [1964] S. 54).

¹⁴⁾ Gerhard A. Ritter, Regierung und Parlament in Großbritannien seit dem 17. Jahrhundert, in: Politische Vierteljahresschrift 5 (1964) S. 25.

Image eines erfolgreichen Premierministers bei den nächsten Wahlen ihre eigenen Sitze garantiert. Alle stimmten für die Pfundabwertung, mit Ausnahme eines Abgeordneten — und dieser trat aus der Fraktion aus¹⁹⁾. Ernst wurde es erst im Januar 1968, als 25 Abgeordnete des linken Flügels das „Sparpaket“ Wilsons durch Stimmenthaltung boykottierten. Die Empörung der botmäßigen Hinterbänkler zwang den Premier, die 25 Schwarzen Schafe aus der Fraktion auszuschließen. Das Abstimmungsergebnis war allerdings auch in diesem Fall nicht gefährdet: Die konservative Opposition hatte kurioserweise auf eine Beteiligung an der Abstimmung verzichtet, um die Rebellen der Labour-Fraktion selbst in die Opposition zu locken — die Dissenters entgingen damit wenigstens dem Vorwurf, mit den Konservativen gemeinsam an einem Strick zu ziehen.

Wenige, gelegentliche Ausnahmen bestätigen die Regel: Das Unterhaus kann reden, aber es kann nicht mehr überreden. Selbstverständlich wird die Kritik der Opposition dadurch nicht sinnlos: sie dringt an die Öffentlichkeit und zwingt die Regierung zu Selbstkritik, Selbstkontrolle und gegebenenfalls Selbstkorrektur. Eine Korrektur trägt offiziell immer das Kleid der Selbstkorrektur, nie das der Fremdkorrektur. Der Agon des Unterhauses entscheidet sich erst am Wahltag durch die Wähler. „Die Angriffe der Opposition bezwecken schon lange nicht mehr, das Kabinett durch das Parlament zu stürzen, sie zielen darauf hin, das Kabinett durch die öffentliche Meinung zu stürzen.“²⁰⁾ Eine andere Frage ist, ob nicht die Echowellens, welche die Parlamentsdiskussion in der Öffentlichkeit wirft, dort den agonalen Charakter zurückgewinnen. Innerhalb des Hauses gibt es jedoch „decision by discussion“ in der Regel nicht. In dieser Tatsache liegt die Ursache für die Machteinbuße des Unterhauses. Denn Macht verlagert sich dorthin, wo Entscheidungen reifen und Entscheidungen fallen. Früher verliefen Präsenz und Entscheidungsfällung im Unterhaus synchron, heute ist die Entscheidung der Präsenz vorwegorganisiert.

Blicken wir auf den *Deutschen Bundestag*: Mag man in Deutschland auch verschämt von Fraktionsdisziplin und nicht von Fraktionszwang reden, die Parteien und ihre Führungen verpflichten die Bundestagsabgeordneten kaum

weniger streng auf die Parteilinie als in England. Die Große Koalition allerdings läßt gelegentlich einige Schwankungen der Intensität zu. Sie erzeugt gewisse Spannungen zwischen den Kabinettsmitgliedern und den Spitzen der Fraktionen, und von diesen Spannungen profitiert manchmal der eigenwillige Hinterbänkler als lachender Dritter. Dies aber sind Sondersituationen. Gerade an den jetzigen Fraktionsvorsitzenden der SPD knüpft sich ein Beispiel, das zehn Jahre zurückliegt und deutlich Züge der Strenge zeigt. Als Helmut Schmidt 1958, zu einer Zeit also, da die SPD noch ihren „Kampf dem Atomtod“ führte, an einer Reservewehrübung teilnahm und so in seiner Wehrfreudigkeit der gegnerischen Partei zu nahe rückte, wählte ihn die Fraktion aus ihrem Vorstand ab²¹⁾.

Die Analogie zwischen englischem Unterhaus und Deutschem Bundestag ist berechtigt: Auch das Plenum des Bundestages verhandelt in der Regel deklaratorisch. Folgende Äußerung Paul Sethes (Oktober 1965) ist bezeichnend: „Niemand darf mehr hoffen, durch rednerische Glanzleistungen im Plenum noch jemand beeinflussen oder gar auf seine Seite ziehen zu können . . . Als darüber beraten wurde, ob die Verjährungsfrist für Gewaltverbrechen verlängert werden sollte, haben tatsächlich einige Abgeordnete ihre Meinung geändert. Aber das geschah nicht im Plenum. Daß Adolf Arndt, anders als ein Vierteljahr vorher, sich für die Verlängerung aussprechen werde, wußte man, ehe der Präsident die Sitzung eröffnet hatte. Nicht Richard Jaeger überzeugte ihn, und Thomas Dehler konnte ihn nicht zurückgewinnen.“²²⁾

Fraktionsdisziplin und gegebenenfalls Fraktionszwang beherrschen auch den Bundestag so weit, daß die Regierung die Gesetze macht, während das Parlament (genauer die Mehrheitsfraktion) sie nur noch bestätigt. So konnte der Fall eintreten, daß sich Ende 1967 die Verwaltung mit Billigung der Regierung bereits auf die geplante Änderung der Rentenversicherungsbeiträge umstellte, ohne daß schon eine Bundestagsentscheidung hierzu vorgelegen hätte²³⁾ Die bis 1966 in Österreich vorhandenen politischen Konstellationen zeigten, daß besonders eine große Koalition es den Fraktionen und dem Parlament insgesamt schwer macht, einen auch nur bescheidenen Einfluß zu erhalten. Die österreichischen Ministerien formulierten die Gesetze, die dann in den Koa-

¹⁹⁾ Dieter Schröder, in: SZ Nr. 279 vom 22. Nov. 1967, und Nr. 284 vom 28. Nov. 1967.

²⁰⁾ Ernst Fraenkel, *Parlament und öffentliche Meinung*, in: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1964, S. 125 f.

²¹⁾ *Der Spiegel*, Nr. 50 vom 4. 12. 1967, S. 44.

²²⁾ Sethe, a. a. O., S. 5.

²³⁾ SZ Nr. 284 vom 28. Nov. 1967 und Nr. 285 vom 29. Nov. 1967.

litionsausschuß zur Einigung gingen. Mit dem Plazet des Koalitionsausschusses war dann die Entscheidung bereits gefallen. Über die folgende Abwicklung in Kabinett und Parlament schreibt Kojas: „Seine (des Koalitionsausschusses) Entscheidungen wurden im Ministerrat als Beschlüsse der Bundesregierung formalisiert, wozu das Parlament lediglich eine letzte formelle Sanktion gab. Im Sinne Duvergers kann gesagt werden, daß in Österreich von 1945 bis 1966 Parlament und Regierung wie zwei Maschinen arbeiteten, die von demselben Motor angetrieben wurden.“²⁴⁾ Dieser Motor war der Koalitionsausschuß, die technische Zubereitung seiner Produktion oblag der Bürokratie.

Diese Beobachtungen am Parlamentarismus zwingen, eine grundsätzliche Frage aufzuwerfen: Ist ein Organ, das fast ausschließlich deklaratorisch verhandelt, überhaupt noch ein Parlamentum, haben wir noch ein parlamentarisches Regierungssystem? Wir müssen hier vor allem auf die Thesen antworten, die Carl Schmitt bereits 1926 zum Problem der Parlamentsdiskussion veröffentlichte und 1961 ergänzte in dem Traktat „Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus“²⁵⁾. Anders als wir fächert Schmitt den Diskussionsbegriff nicht auf, sondern unterscheidet lediglich zwischen einem Reden, das er Diskussion, und einem Reden, das er Nicht-Diskussion nennt. Diskussion umschreibt er als „Meinungsaustausch, der von dem Zweck beherrscht ist, den Gegner mit rationalen Argumenten von einer Wahrheit und Richtigkeit zu überzeugen oder sich von der Wahrheit und Richtigkeit überzeugen zu lassen.“ Dagegen gehören für Schmitt jene Äußerungen nicht zur Diskussion „im prägnanten Sinne“, die dazu dienen, „Interessen und Gewinnchancen zu berechnen und durchzusetzen und das eigene Interesse nach Möglichkeit zur Gel-

tung zu bringen.“ Diese Vergrößerung des komplexen Diskussionsbegriffes mag hier auf sich beruhen. Folgenschwerer sind die Konsequenzen, die Schmitt aus der Rückentwicklung der Diskussion — Diskussion seines Verständnisses — für das Parlament zieht. Er propagiert die Hiobsbotschaft einer flagranten Krise des parlamentarischen Systems katexochen, dessen Sinn und innere Rechtfertigung mit dem Diskussionsschwund verfallt.

Carl Schmitts Schlußfolgerung können wir nicht beitreten. Einmal bedeutet sie eine Bagatellisierung dessen, was dem Parlament verbleibt, auch wenn sich das Parlament — mit Hermann Finer gesprochen — von einer „thought organization“ in eine „will organization“ wandelt²⁶⁾. Denn nach wie vor legen im Parlament die Parteien ihre Argumente öffentlich dar und treten durch die Abstimmung im Angesicht des Volkes für sie ein. Vor allem aber nimmt Schmitt davon keine Notiz, daß die Diskussion, wie er sie meint, dem Regierungssystem ja nicht verlorengelht, sondern sich nur verlagert. Die Verlagerung der agonalen und symbuleutischen Diskussion in kleinere und kleinste Kreise kreierte zwar Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang, vermeidet dadurch aber das größere Übel, eine aktions- und regierungsfähige Mehrheit an eine entscheidungsunfähige oder zumindest für eine Politik auf lange Sicht entscheidungsinkonsequente Abstimmungsmaschinerie zu verlieren.

Mag auch ein Abgeordnetenhaus, das mit dem Willen zur Symbulie und mit aktiver und passiver Überzeugungsbereitschaft an jedes Problem herangeht, ein schönes Ideal des parlamentarischen Regierungssystems sein; es ist jedoch riskant, dieser Idee nachzuhängen, denn sie versucht politische Ordnungsmodelle ohne genügende Rücksicht auf menschliche und politische Realitäten zu verwirklichen.

III. Die Diskussion im Kabinett

Für die Diagnose eines Regierungssystems spielt die Diskussion des ganzen Government eine Rolle, nicht nur die eines einzelnen Organs. Gerade die angedeutete Verlagerung des symbuleutischen und agonalen Diskussionsele-

ments in andere Gesprächsinstanzen legt eine Ausdehnung der Betrachtung über das Parlament hinaus nahe. Im Rahmen der außerparlamentarischen Kommunikation ist zu scheiden zwischen intragouvernementalen und extragouvernementalen Organen. Zu den ersteren, auf

²⁴⁾ Friedrich Kojas, Der Parlamentarismus in Österreich, in: Zeitschrift für Politik 14 (1967) S. 336.

²⁵⁾ Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, Berlin 1961³, Zitate S. 9 f.

²⁶⁾ Hermann Finer, Theory and Practice of Modern Government, Revised Edition, New York 1949, S. 503.

die sich unsere Arbeit beschränkt, zählen vor allem die Ausschüsse, das Kabinett und jener engste Beraterkreis des Premiers, der in England halboffiziell „Inner Cabinet“ genannt wird; auch in der Bundesrepublik taucht gelegentlich schon die Bezeichnung „Inneres Kabinett“ auf.

Die Analyse der Diskussion im Kabinett beginnt zweckmäßigerweise wieder beim englischen Modell. Das heutige offizielle englische Kabinett ist durch einen Prozeß der Verdrängung des symbuleutischen Prinzips aus dem Privy Council hervorgegangen. Im Jahre 1714 zählte der Privy Council 52 Mitglieder, 1782 bereits mehr als das Doppelte²⁷⁾. Karl Loewenstein schreibt dazu: „Der Privy Council war wegen seiner großen Mitgliederzahl zur Wahrnehmung der Regierungsgeschäfte unter des Königs Leitung durchaus ungeeignet. Statt dessen verlegte sich mit der Zeit das Schwergewicht der Entscheidungsfällung und ihrer Durchführung auf einen engeren Kreis, das königliche ‚Kabinett‘, dem nach französischem Vorbild die Staatsminister und sonstige Vertraute des Monarchen angehörten. ... Zunächst durchaus formlos, war der Cabinet Council lediglich der Kreis der engsten Berater des Königs.“²⁸⁾ Das Amt des Privy Councillors wurde zu einer bloßen Würde, die Funktion ging an das Kabinett über.

Im 19. Jahrhundert war das britische Kabinett, je nach Anlaß und Umständen, Ort agonaler und symbuleutischer Diskussion. Die neueste politikwissenschaftliche Literatur weist jedoch für die Gegenwart nach, daß sich in der weiteren Entwicklung das symbuleutische Element auch aus dem Kabinett mehr und mehr zurückzog und in neue Gesprächszirkel abwanderte. Ein nicht nur äußerliches Indiz bildet die Größe des Kabinetts. Für Chester hat es mit 18 Mitgliedern die ideale Größe, für Morrison ist mit 20 die Grenze des noch Erträglichen erreicht. Carter schreibt: „It is obvious, of course, that a committee of twenty to twenty-two members is too large to allow effective deliberative action.“²⁹⁾ Das Kabinett Douglas Home hatte jedoch bereits 23 Mitglieder, und die Kabinette Wilsons sind nicht kleiner. Die Größe des Kabinetts und die Fülle der Arbeit drängen zur Förmlichkeit und Routine³⁰⁾. Aus den zwanglosen Zusammenkünften aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg sind deshalb formelle Sitzungen mit straffer, vom Kabinetts-

sekretariat vorbereiteter Tagesordnung geworden. Richard Crossman, wenig später Minister im Kabinett Wilson, schrieb 1964 in der Einleitung seiner Bagehot-Ausgabe: „Over wide fields of policy and administration Cabinet Government lapsed altogether, and the informal discussions of policy which had been its lifeblood now took place exclusively between the Premier and his entourage.“³¹⁾ Die Hauptaufgabe des Kabinetts liegt nach John P. Mackintosh nicht mehr darin, die Partei zu führen, das Parlament gefügig zu halten oder Politik zu programmieren, sondern in der Koordination der Verwaltung. Die Koordination gegensätzlicher Ressortinteressen, die weder in interdepartementalen Gesprächen noch in Ausschüssen ausgeglichen werden können bringt das Kabinett in die Situation eines „Court of appeal“³²⁾ und forciert demgemäß das agonale Element zuungunsten des symbuleutischen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß Kampfabstimmungen im Kabinett möglichst vermieden werden und daß die kollektive Verantwortlichkeit der internen Spannungen verdeckt.

Somit ist die Entscheidungsdiskussion im britischen Kabinett vorwiegend agonal geworden, das heißt, man versucht die eigene Meinung durchzufechten und das Ressortinteresse zu wahren. Neue politische Impulse anzuregen, Initiativen und Einfälle auf den Tisch zu legen und darüber zu reden — dies geschieht in einem Stadium des Gesprächs, das der Kabinettsdiskussion bereits vorangeht.

Wie auf der Ebene des Parlaments so zeigt auch auf der Ebene des Kabinetts die deutsche Entwicklung zur englischen gewisse Parallelen. Zwar sind die geheimen Kabinettsitzungen dem Zugriff der Politikwissenschaft weitgehend entzogen. Einen Herbert Morrison, der nach seiner Abdankung als Minister solche Interna ohne Scheu in einem Buch³³⁾ offen darlegte und darlegen konnte, gibt es bis heute in Deutschland nicht. Gelegentliche Äußerungen von Kabinettsmitgliedern, meist durch Journalisten verbürgt, lassen jedoch Vergleiche zu England zu.

Schon unter Adenauer blühte der Wunsch führender Mitglieder der Regierungsfractionen nach Ministersesseln das Kabinett zu immer

²⁷⁾ Vgl. Hans Daalder, *Cabinet Reform in Britain 1914 to 1963*, London 1964, S. 244 f.

³¹⁾ Einleitung zu Walter Bagehots „*The English Constitution*“, ed. R. H. S. Crossman, London 1964, S. 49.

³²⁾ John P. Mackintosh, *The British Cabinet*, London 1962, S. 382 ff.

³³⁾ Herbert Morrison, *Government and Parliament — A Survey from the Inside*; deutsche Ausgabe: *Regierung und Parlament in England*, München 1956.

²⁷⁾ Karl Loewenstein, *Der Britische Parlamentarismus — Entstehung und Gestalt*, Reinbek bei Hamburg 1964, S. 69, Anm. 10.

²⁸⁾ Ebenda S. 56 und 59.

²⁹⁾ Byrum E. Carter, *The Office of Prime Minister*, London 1956, S. 339.

größeren Umfang auf³⁴⁾ und machte es als Forum symbuleutischer Diskussion mehr und mehr ungeeignet. Dies und die Notwendigkeit, auch Mitglieder der Koalitionsparteien ins Kabinett aufzunehmen, mochten Adenauer veranlassen, die symbuleutische Diskussion in vertrauterem Kreise zu führen. Die Kabinettsitzungen hatten in erster Linie den Zweck, die Pläne der Ressorts untereinander und mit denen des Kanzlers zu koordinieren. Das Kanzleramt unter der Leitung des Staatssekretärs Globke sicherte den Kanzlerprimat gegenüber dem Gesamtkabinett ab, indem es die Tagesordnungen der Kabinettsitzungen unter diesem Gesichtspunkt entwarf. Die Minister waren straff an die Tagesordnung gebunden und konnten es nicht wagen, wesentlich in der Diskussion davon abzuweichen und Sonderinteressen zu vertreten³⁵⁾. Die Diskussionen nahmen demgemäß wesentlich agonalen Charakter an.

Für den Übergang der Regierung an Ludwig Erhard konstatierte Kanzleramtsminister Westrick „einen Wandel vom überbetonten Kanzlerprimat zur Mitbestimmung des Kabinetts“³⁶⁾. Erhard ließ der Diskussion im Kabinett freien Lauf, die Kabinettsmitglieder konnten auch Themen außerhalb der Tagesordnung anschneiden. Erhard glaubte daran, daß vernünftige Menschen gemeinsam auch zu einem vernünftigen Ergebnis kommen müßten: „Was er sich vorstellt, ist ein Kabinett von gestandenen, unabhängigen Männern, die als Herren zusammenarbeiten.“³⁷⁾. Dem oben Gesagten zufolge schienen damit die idealen Vorausset-

zungen für eine symbuleutische Diskussion aller zur Entscheidung anstehenden Probleme geschaffen, wenn Erhards Minister tatsächlich ausnahmslos Männer seines Vertrauens gewesen wären. Aber im Gegensatz zu Adenauer hatte Erhard selbst nur geringen Einfluß auf die Zusammensetzung seiner Ministerliste genommen. Erhard hat die Pluralität der persönlichen und gesellschaftlichen Interessenstruktur in ihrer Härte und Unversöhnlichkeit als unabänderliche Realität in seiner Politik nicht genügend berücksichtigt und deshalb Gegnerschaften verkannt oder verniedlicht. Seine Leitbilder „Volkskanzleramt“ und „Formierte Gesellschaft“ verstellten ihm die Sicht³⁸⁾. Erhards Minister aber agierten als Vertreter gegensätzlicher Gruppen und Flügel der Regierungsfaktionen und trugen so alle Meinungsverschiedenheiten in die Sitzungen des Kabinetts. Die Diskussionen verliefen deshalb auch in Erhards Regierungsteam in der Regel agonal.

In der *Großen Koalition*, dem Regierungsbündnis der zwei großen Fraktionen, trägt die Kabinettsdiskussion notwendig das Zeichen des Wettbewerbs. Sie hat die Aufgabe, die Entscheidungen der Partner aufeinander abzustimmen und bei gegensätzlichen Auffassungen eine Einigung auf mittlerer Linie zu versuchen. Die Grundlinien der Politik wurden von den Partnern schon bei der Regierungsbildung 1966 in der Koalitionsvereinbarung und in der Regierungserklärung festgelegt. Gerade die Fixierungen der damaligen Startpositionen sind Musterfälle der Deziionsdiskussion agonalen Typs.

IV. Der Ort symbuleutischer Entscheidungsdiskussion im modernen parlamentarischen Regierungssystem

Mit der Feststellung, daß das symbuleutische Diskusselement weitgehend auch aus dem Kabinett abzuwandern gezwungen ist, haben wir jenen entscheidenden Punkt erreicht, wo kommunikationstheoretische Ergebnisse unmittelbare verfassungsrechtliche Bedeutung erhalten. Das symbuleutische Gespräch, also das *Otium consilii* mit partnerschaftlichen politischen Beratern, ist eine Grundvoraussetzung

eines jeden — nicht nur eines demokratischen — Regierungssystems. Die Folge ist, daß das symbuleutische Element, wird es durch die beiden anderen Prinzipien verdrängt, Ausweichinstanzen sucht und gegebenenfalls neue Instanzen schafft. Dies läßt sich als eine allgemeine Regel aufstellen. Bei einer Verdrängung aus dem Parlament und dem Kabinett bieten sich für minder wichtige, zweitrangige Fragen Parlamentsausschüsse, Kabinettsausschüsse oder die Ministerien als Auffangorgane an.

³⁴⁾ Vgl. hierzu Jürgen Domes, Bundesregierung und Mehrheitsfraktion — Aspekte der Verhältnisse der Fraktion der CDU/CSU im zweiten und dritten Deutschen Bundestag zum Kabinett Adenauer, Köln-Opladen 1964, S. 50 ff.

³⁵⁾ Günter Gaus, Bonn ohne Regierung? — Kanzlerregiment und Opposition. Bericht, Analyse, Kritik; München 1965, S. 55.

³⁶⁾ Zit. bei Gaus, a. a. O., S. 46.

³⁷⁾ Westrick über das Kabinettsideal des Kanzlers; zit. bei Gaus, a. a. O., S. 53.

³⁸⁾ Vgl. hierzu Erwin K. Scheuch, Verplante Freiheit oder die Zukunft des Pluralismus — Zur Kritik der „formierten Gesellschaft“, in: Die Mitarbeit 15 (1966) S. 395 ff.

Die entscheidenden politischen Beratungen aber schaffen sich neue Einrichtungen. Sie drängen vom Kabinett, aus dem sie emigrieren, gewissermaßen nach oben. Sie entwickeln, selbst verdrängt, neuen Druck. Und hier eben liegt die große Sprengkraft des symbuleutischen Prinzips auf die Verfassung. Neue personelle Konstellationen von eminenter politischer Bedeutung und oft großer verfassungsrechtlicher Problematik entstehen und kristallisieren sich zu neuen offiziellen oder inoffiziellen Institutionen.

Entscheidungsfreude und Entscheidungssicherheit eines Regenten hängen von ganz persönlichen Faktoren ab. Doch nur der rein charismatische Führertyp dünkt sich selbst genug; das Ergebnis ist dann ein autoritäres oder totalitäres Regime. Der Premier einer Demokratie dagegen wird in besonderem Maß das Gespräch mit Beratern suchen, und zwar nicht aus persönlicher Schwäche, sondern wegen der Verantwortung, die ihm sein Amt auferlegt. Es gibt darüber hinaus auch keinen Grund, allgemein menschliche Regeln nicht auch auf Premiers zu beziehen, daß nämlich Entschlüsse reifen in und nach Gesprächen mit fachkundigen Freunden, in denen auch ein Premier sich nichts vergibt, wenn er Rat sucht, und wo er kein Prestige verliert, wenn er Rat nimmt.

Der einsame „Man at the top“ ist ein altes Kommunikationsproblem politischer Geschichte. Doch auch in der modernen englischen Literatur über das Government taucht das Problem des Allein-Seins und des Alleingelassen-Werdens auf. John P. Mackintosh stellt in seinem Standardwerk „The British Cabinet“ fest, der Grund für die Entwicklung eines Gebildes, wie es das „Innere Kabinett“ ist, liege in „the loneliness of the Premier“³⁹⁾ und in dessen Wunsch nach Unterstützung. Das Kriterium für die Aufnahme in diesen Kreis sei, daß der Premier in Rat und Wissen der jeweils Beteiligten Hilfe und Unterstützung findet. An anderer Stelle sagt Mackintosh sinngemäß: Die Position eines Premiers ist stark und nahezu unangreifbar. Es kann ihm nur eins passieren, was ihn hilflos macht, daß ihn nämlich seine Berater verlassen.

Was England in der politischen Literatur als warnendes Modell vor Augen rückt, das illustrierte die bundesdeutsche Praxis durch die Ereignisse vom Spätherbst 1966. Das Spiel gnadenlosen Kommunikationsabbruchs, dem der damalige Kanzler nicht gewachsen war, hat Erhard bei wenigen das Mitleid, bei der Überzahl aber den Spott und das „Quod erat

demonstrandum“ seiner früh propagierten Unfähigkeit eingebracht. Die weichenstellenden Kommunikationsdrähte liefen nicht mehr über seinen Tisch, sondern umstellten ihn wie eine spanische Wand. Der isolierte Kanzler blieb nicht mehr Subjekt des politischen Spiels, sondern ließ sich zum Objekt degradieren.

Die Organisationsformen der symbuleutischen Diskussion um und mit dem „Man at the top“ tragen im Ablauf der Geschichte viele Gestalten und Namen; sie reichen vom königlichen Kabinett alten Stils über die Kamarilla zu den Brain Trusts, Küchenkabinetten und wissenschaftlichen Beraterteams der Gegenwart. Bevorzugt werden heute vielfach Wissenschaftler, weil man glaubt, von ihnen Fachkenntnisse erwarten zu dürfen, ohne politischen Ehrgeiz befürchten zu müssen. Symbuleutisches Verhalten bedeutet die Bereitschaft, gemeinsam eine Lösung zu suchen, sich dem besseren Argument zu beugen. In dem Augenblick aber, da in einem Beraterkreis dieses Nachgeben als Schwäche ausgelegt oder gar politisch ausgewertet werden kann, ist die Symbulie gefährdet. Symbulie beruht auf Vertrauen. Vertrauen läßt sich aber nicht durch Organisationsformen erzwingen. Das englische sogenannte Innere Kabinett gilt deshalb als ein in der personellen Besetzung nicht festgelegtes, loses und zwangloses Gebilde, wenngleich es nicht nur aus jenen Personen besteht, mit denen sich der Premier aussprechen *will*, weil er Vertrauen hat, sondern auch aus jenen, die er befragen *muß*, weil sie durch ein einflußreiches Ministeramt nicht übergangen werden können. Die Grenzen werden von den konkreten personellen Konstellationen festgelegt und sind theoretisch nicht fixierbar.

Wenige Wochen nach seiner Ernennung zum Premier berief Harold Wilson am Wochenende des 20. und 21. November 1964 ein Beratergremium nach Chequers, dem Landsitz der englischen Regierung. Geladen waren sechs Minister, der Außen-, Wirtschafts-, Verteidigungs-, Heeres- und Luftfahrtminister, sowie der Schatzkanzler, dazu hohe Militärs und „Berater“. Die Tagung diente keinem geringeren Zweck als der Festlegung der britischen Verteidigungspolitik für die Zukunft, im besonderen im Hinblick auf das bevorstehende Gespräch zwischen Wilson und Johnson. Ähnliche Treffen wiederholten sich später häufig. Das Entscheidende daran ist, daß fundamentale politische Weichenstellungen in einer Instanz erfolgen, welche die englische Konventionalverfassung als offizielles Organ nicht kennt: Parlament und auch das Kabinett stehen dabei abseits der Symbulie. England ist weiter als Deutschland in jenem stillen Ver-

³⁹⁾ Mackintosh, a. a. O., S. 452.

fassungswandel fortgeschritten, den die Expansionskraft des verdrängten symbuleutischen Prinzips vorantreibt. Und es gibt Stimmen, die dafür plädieren, man möge das latent sich bildende Inner Cabinet in eine offizielle Institution überführen, um seinem Einfluß die entsprechende öffentliche und parlamentarische Verantwortlichkeit zur Seite stellen zu können⁴⁰⁾. Das Küchenkabinett der Vereinigten Staaten, wie es vor allem Kennedy um sich scharte, ist unter dem Gesichtspunkt der Kommunikationsentwicklung nicht in unmittelbarer Parallele zu England zu sehen; denn die Bipolarität des amerikanischen Verfassungssystems — hier Kongreß, dort Präsident mit seinem Regierungs-Team — hat einerseits den Brain Trust des Präsidenten hervorgebracht, andererseits aber auch dem Parlament in beiden Häusern symbuleutische und agonale Diskussions-elemente erhalten.

Auch in Deutschland gibt es Ansätze von Beratergruppen. Für die zweite und dritte Regierung Adenauer ermittelte Jürgen Domes ein solches Beratergremium, dem im allgemeinen die wichtigsten Minister aus der CDU/CSU (nicht des Koalitionspartners), besonders einflußreiche oder vertraute Abgeordnete aus Adenauers Fraktion, sein Staatssekretär Globke und wechselnde Experten angehörten. Der deutsche NATO-Beitritt 1954 war solch eine Entscheidung, die nicht im Kabinett fiel⁴¹⁾.

Des weiteren sei an den nicht recht vorangekommenen Plan eines Kanzler-Tees zu Beginn der Ära Erhard erinnert und an die auf dem Karlsruher Parteikongreß geäußerte Absicht der SPD-Führung, im Falle eines Wahlsiegs Männer der Wissenschaft zur Regierungsberatung heranzuziehen. Sogleich haben freilich die Verfassungsdogmatiker ihr Veto angemeldet; politische Entscheidungshilfe dürften ausschließlich die Minister leisten. Ernst Wolfgang Böckenförde⁴²⁾ erklärte nicht ohne gewichtige verfassungsrechtliche Argumente, auch die Staatssekretäre und die ganze Ministerialbürokratie seien politisch nicht beratungsbefugt, denn sie seien ex officio subordiniert und dürften die Schranken der ausführenden Unterordnung nicht übersteigen. Nur reine Fachberater seien zu akzeptieren. Wie verhält sich hierzu die Praxis? Enthalten nicht selbst unbedeutende Sachfragen oft einen poli-

tischen Entscheidungskern? Das angeführte Beispiel des Beratergremiums in Chequers zeigt, daß es heute eben so etwas wie „politische Fachberater“ gibt. Jürgen Habermas schreibt hierzu: „Anstelle einer strikten Trennung zwischen den Funktionen des Sachverständigen und des Politikers tritt ... ein kritisches Wechselverhältnis, das die bislang nur ideologisch stabilisierte Ausübung von Herrschaft nicht etwa nur einer unzulässigen Legitimationsbasis entkleidet, sondern im ganzen der wissenschaftlich angeleiteten Diskussion zugänglich macht und dadurch substantiell verändert.“⁴³⁾

Auf dieses verfassungsrechtliche Problem soll hier nicht weiter eingegangen werden. Eine allgemeine Bemerkung erscheint jedoch angebracht. Gustav Radbruch sagte einmal, ein Gesetz — und damit auch ein Verfassungsgesetz — könne und müsse klüger sein als seine Väter⁴⁴⁾. Der Klugheit der Verfassung entspreche demnach die gelebte Verfassungswirklichkeit, das, was die Gesetzesväter verbal in den Verfassungstext hineinlegten, wäre die positive Verfassungslage. Eine Verfassung kann aber nur klüger werden, wenn sie sich entwickeln kann. Wenn sich schon ein echtes Bedürfnis nach neuen Beratungskonstellationen ergibt, dann kann nicht allein die Feststellung genügen, daß diese oder jene neue Institution in der Verfassung nicht vorgesehen sei, um ein Nein zu begründen; dann kann das Kriterium doch wohl nur das sein, ob eine Vereinbarkeit mit den Grundprinzipien der Verfassung gegeben ist, die da sind: Rechtsstaatlichkeit und demokratisch-repräsentatives System. Politische Ordnung ist uns nicht gegeben, sondern als Aufgabe gestellt. Sie erwächst niemals aus Starrheit. Politische Ordnung wächst vielmehr nur aus stetiger Regeneration der fundamentalen Prinzipien in neue Formen.

In der Bundesrepublik ist die Verlagerung der symbuleutischen Entscheidungsdiskussion in den Beraterkreis um den Kanzler noch nicht endgültig vollzogen, und zwar deshalb, weil hier die Kanzlerdemokratie als Prinzip nicht eindeutig festliegt. Die Ämter des Parteiführers, des Fraktionsvorsitzenden und des Kanzlers sind institutionell getrennt und lediglich personell — teilweise — kulminierbar. Diese Trennung beruht auf der Erbmasse des konstitutionellen Denkens. Der frühere Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU, Heinrich Krone,

⁴⁰⁾ D. J. Heasman, *The Prime Minister and the Cabinet*, in: *Parliamentary Affairs* XV (1962) H. 4, S. 482.

⁴¹⁾ Domes, a. a. O., S. 164 f.

⁴²⁾ Ernst Wolfgang Böckenförde, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, Berlin 1964, S. 187 ff.

⁴³⁾ Jürgen Habermas, *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*, in: *Humanität und politische Verantwortung*, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1964, S. 59.

⁴⁴⁾ Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, hrsg. v. E. Wolf, Stuttgart 1956⁵, S. 211.

rechtfertigte deshalb die Existenz seines Amtes mit dem Hinweis auf die „Selbständigkeit des Parlaments und damit auch der Fraktion von der Exekutive“⁴⁵⁾. Zudem stellt das Verhältniswahlrecht neben den Kanzlerkreis und die Spitze seiner Fraktion noch das Führungsgremium des Koalitionspartners als drittes Entscheidungszentrum. Die wechselnden Konstellationen im Mitspracheanspruch haben wechselnde Inszenierungen der Entscheidungsfindung zur Folge. Jeder Kanzler ist immer von neuem vor die Aufgabe gestellt, die Nebenzentren zu überspielen. Einem starken Kanzler wie Adenauer konnte das gelingen, weil zudem die politischen Zeitumstände dafür günstig waren. In der Ära Adenauer war die Verfassungswirklichkeit eine Kanzlerdemokratie, vergleichbar dem britischen Prime Ministerial Government. Einem entscheidungsschwachen Kanzler wie Erhard oder einem Regierungschef wie Kiesinger, der einen mächtigen Koalitionspartner neben sich hat, wird dagegen der Durchmesser seines Entscheidungsspielfelds erheblich verkürzt.

Die Führungskrise der Regierung Erhard war im Grunde eine Krise der symbuleutischen Diskussion. Einmal suchte Erhard die symbuleutische Diskussion dort, wo er sie nicht fand: im Kabinett. Das Kabinett war — aus oben dargelegten Gründen — vorwiegend Schauplatz agonaler Auseinandersetzung und damit ein Ort, wo Deliberation oder gar Rat-Suchen als Schwäche galt. Man kann nicht Standpunkte *suchen* wollen in einem Kreis, der sich zu einer Instanz entwickelt, in der man Standpunkte *hat*, verteidigt oder durchsetzt. Einen intimeren Beraterkreis baute Erhard nicht auf, jedenfalls keinen von politischem Gewicht. Erhard hatte in entscheidenden Phasen eine Umgebung, aber er hatte zu wenig Freunde um sich. Nicht selten wurde ihm deshalb die Revision seiner Entscheidungen aufgezwungen; die Frage der Kriegsofferrenten und die Telefongebührenerhöhung sind Beispiele, die seinerzeit Schlagzeilen machten. Für lange Zeit wird Erhard das Paradeexempel sein, das in politikwissenschaftlichen Vorlesungen als Illustration „kommunikativer Aushungerung“ zitiert wird. Solange Westrick dem Bundeskanzleramt vorstand, hatte Erhard wenigstens einen Mittler: „Was der Kanzler will, erfahren die anderen von ihm, was die anderen vom Kanzler fordern, sagt ihm Westrick“⁴⁶⁾. Wer sich aber zu sehr mediatisieren läßt, emigriert in die Isolation. Jede Partei ist ein Geflecht von persönlichen und machtpolitischen Spannun-

gen. „Partei“ in diesem Sinn war Erhards Sache nicht, und diese kühle Distanz wirkte sich nach beiden Seiten aus. Westricks Weggang und die vergebliche Suche nach einem Nachfolger waren symbolisch. Hier begann Erhards Alleingang zur Gletscherspalte. Nicht daß man nicht auf ihn eingeredet hätte, — aber doch mehr, um mögliche leise Warner zu übertönen. Goethe schrieb 1774: „Prophete rechts, Prophete links, das Weltkind in der Mitten.“ Bei Erhard war es umgekehrt.

An den Auswirkungen auf die symbuleutische Entscheidungsdiskussion gemessen hat die Große Koalition mit der Regierung Erhard manche Schwierigkeiten gemeinsam. Auch hier ist die Verlagerung des symbuleutischen Prinzips vom Kreis um den Kanzler auf mehrere verfassungsrechtlich nachgeordnete Instanzen unverkennbar. Diesmal freilich nicht durch die Führungsschwäche des Kanzlers bedingt, sondern durch den Zwang, sich mit einem starken Koalitionspartner zu arrangieren. Wiederholt betonte Vizekanzler Brandt in letzter Zeit, daß in der Großen Koalition die Richtlinienkompetenz des Kanzlers nur *cum grano salis* gelte: „Die Praxis zwischen zwei gleich großen Partnern sieht anders aus. Da kann nicht der Vorsitzende der einen Partei dem Vorsitzenden der anderen Partei Richtlinien erteilen.“⁴⁷⁾ Die symbuleutische Diskussion findet deshalb, soweit das heute erkennbar ist, außer in der Runde von CDU/CSU-Politikern um den Bundeskanzler auch in der SPD-Spitze um Brandt und Wehner sowie in den Ministerien und in Kreisen um die Fraktionsvorsitzenden Barzel und Schmidt statt.

Die in intrafraktionellen Gesprächen festgelegten Ziele der beiden Koalitionspartner müssen danach ausgeglichen werden. Diese interfraktionelle Kompromißdiskussion erfolgt, wie oben dargestellt, im Kabinett und in Kabinettsausschüssen. Die Einigung zwischen den Koalitionspartnern will mit zunehmender Dauer der Koalition immer schwerer gelingen. Der Druck der Fraktionsmitglieder, der Interessenverbände und der Parteimitglieder sowie der Wunsch, gegenüber den Wählern das Profil der Partei zu wahren, stehen entgegen. Wo aber ein Kompromiß nicht möglich ist, bleibt es beim bisherigen Zustand⁴⁸⁾. Entscheidungsarmut und Erstarrung im Status quo können als Folgen einer Großen Koalition

⁴⁷⁾ Der Spiegel, Nr. 48 vom 20. 11. 1967, S. 27; vgl.: „Die SPD will mehr Profil zeigen“, in: SZ Nr. 274 vom 16. 11. 1967, S. 2; „SPD-Führung zu stärkerem Einfluß in der Koalition gedrängt“, in: FAZ Nr. 267 vom 16. 11. 1967.

⁴⁸⁾ Das gaben Bundeskanzler und Minister schon öfters unumwunden zu; so auch Helmut Schmidt am 18. 11. 1967 im Bayer. Rundfunk in der Sendung „Bayern fragt Bonn“.

⁴⁵⁾ Zit. nach Domes, a. a. O., S. 16.

⁴⁶⁾ So Erhard-Berater Johannes Gross, Erhard triumphans, in: Der Monat 17 (1965) H. 207, S. 19.

drohen. Dies zeigte mitunter das österreichische Beispiel. Um die Absprachen zwischen den Partnern zu erleichtern, fordert Helmut Schmidt seit neuem die Verkleinerung des Kabinetts und die Bildung eines „Inneren Kabinetts“, dem nur die führenden Minister angehören sollen⁴⁹⁾. Eine ähnliche Runde existiert bereits im Kreßbronner Kreis⁵⁰⁾ (so benannt nach dem Urlaubsort des Bundeskanzlers, an dem sich im August 1967 die führenden Männer der Koalition trafen).

Der parlamentarischen Regierungsform ist es systemimmanent, daß das Ja oder Nein in politischen Grundfragen an einer Stelle reift, in deren Zentrum der Regierungschef steht.

Denn er hat die Politik gegenüber Volk und Parlament zu verantworten. Große Koalitionen scheinen aber mit schwachen Regierungen gemeinsam zu haben, daß die obersten Instanzen vom agonalen und deklaratorischen Prinzip überwuchert werden, das heißt, daß hier die Selbstdarstellung nach außen sowohl wie auch die Einigung im Koalitionsinnern einen erheblichen zusätzlichen Kraftaufwand der führenden Regierungspolitiker verlangen, der — wie der Engländer sagt — dem symbuleutischen Nachdenken über die „long-term-policy“ verlorengeht. Dies ist ein Preis, der beim Abwägen des Für und Wider einer Großen Koalition sehr hoch in Rechnung steht.

B. Das Öffentlichkeitsprinzip

I. Der Ort parlamentarischer Diskussion

Für die Untersuchung der Kommunikation in Parlament und Regierung ist die Art des Diskutierens im Zusammenhang zu sehen mit der Manifestierung des Gesagten gegenüber dem Volk. Die symbuleutische und die agonale Entscheidungsdiskussion findet weitgehend in vertraulichen Kreisen statt. Die deklaratorische Diskussion dagegen hat nur einen Sinn, wenn sie im Urteil einer außenstehenden Instanz ihren Agon zurückerhält. Diese Schiedsinstanz ist das Volk. Es ist der Richter in der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition; der Wahltag ist der Tag der Volkssouveränität. Über die Politik von Regierung und Opposition zu entscheiden, setzt voraus, diese Politik zu kennen. Das Diskussionsprinzip wird deshalb in der Demokratie erst durch das *Öffentlichkeits-* oder *Evidenzprinzip* sinnvoll.

Wenn der Deutsche Bundestag auf die deklaratorische Diskussion beschränkt ist, so müssen seine Gespräche zugleich „Fensterreden“ sein, die das Ohr des Volkes erreichen. Kritiker stellen jedoch fest, die Diskussion des Bundestages ziehe sich mehr und mehr in exklusive Gesprächszirkel zurück oder werde als Inter-

viewkrieg außerhalb der verfassungsmäßig vorgesehenen Institution geführt. Wenn dies zutrifft, erfüllt dann das Parlament noch seine Funktion in unserem Regierungssystem?

Wir möchten auch hier drei Diskussionstypen einführen. Jene oben genannten Typen umschrieben das Wie der Diskussion, diese das Wo. Die drei Typen sind folgende:

1. Intern-Diskussion
2. Intim-Diskussion
3. Extern-Diskussion.

Intern-Diskussion bedeutet: die Diskussion findet dort statt, wo sie den Regeln nach hingehört. Im Verfassungsstaat sind diese Regeln die Verfassungsnormen. Das Grundgesetz zusammen mit der Geschäftsordnung des Bundestages weist dem Bundestag ein gewisses Maß — thematisch wie quantitativ — an Diskussion zu.

Intim-Diskussion bedeutet: die Diskussion zieht sich aus dem zuständigen Gremium zurück in das intime Arkanum kleinerer Zirkel, in Fraktionszimmer, nichtöffentliche Ausschüsse, Kabinette und Cliques.

Extern-Diskussion heißt: die Diskussion wird zwar geführt von institutionell zuständigen Personen, aber in der Öffentlichkeit eines institutionell nicht vorgesehenen Rahmens. Die richtigen Redner reden also in der falschen Öffentlichkeit.

⁴⁹⁾ SZ Nr. 244 vom 12. 10. 1967 und Der Spiegel, Nr. 43 vom 16. 10. 1967, S. 32; FAZ Nr. 250 vom 27. 10. 1967.

⁵⁰⁾ SZ Nr. 206 vom 29. 8. 1967; NZZ vom 1. 9. 1967; Der Spiegel, Nr. 37 vom 4. 9. 1967, S. 21; Der Spiegel, Nr. 50 vom 4. 12. 1967, S. 27; SZ Nr. 292 vom 7. 12. 1967; SZ Nr. 296 vom 12. 12. 1967; SZ Nr. 297 vom 13. 12. 1967, S. 2, 4.

II. Die Funktion des Deutschen Bundestages: Ausschuß- oder Diskussionsparlament?

Die Beobachter des Deutschen Bundestages kritisieren fast einhellig den Mangel an Intern-Diskussion; im Vergleich zum britischen Unterhaus komme der Bundestag dieser Aufgabe nur sehr ungenügend nach⁵¹⁾. Hennis beantwortet die Frage, ob der Bundestag faul sei, mit einem klaren Ja. Nicht arbeitsfaul, aber diskussionsfaul, argumentationsfaul, und damit evidenzarm. Und in der Tat, der Deutsche Bundestag hat nicht nur die Macht eingebüßt, Entscheidungen zu fällen, er hat auch die Fähigkeit oder den Willen zurückentwickelt, diese Entscheidungen im Angesicht der Öffentlichkeit darzulegen, zu begründen und zu kritisieren. Der Auftrag des Artikels 42 des Grundgesetzes: „Der Bundestag verhandelt öffentlich“, entspricht nicht der politischen Wirklichkeit. Es wird viel abgestimmt im Plenum, aber relativ selten werden Gründe, Gegenstände und Hintergründe erläutert: „Was der Bundestag zu den Gesetzen zu sagen hatte, hält keinem Vergleich stand mit dem, was frühere deutsche oder vergleichbare ausländische Parlamente zu den von ihnen verabschiedeten Gesetzen vorbrachten oder vorbringen.“⁵²⁾

Ernst Fraenkel hat den Kongreß der USA den Idealtyp einer durch Ausschubarbeit profilierten Legislative, das englische Unterhaus den Idealtyp einer diskutierenden Legislative genannt⁵³⁾. Winfried Steffani⁵⁴⁾ hat diese Typologie weiterentwickelt und den Bundestag als Mischform eingestuft. Rausch ordnet⁵⁵⁾ den Deutschen Bundestag mehr dem amerikanischen als dem britischen Typus zu, sieht seine vordringlichste Aufgabe in der fachlichen Arbeit und legt das Schwergewicht auf die Gesetzgebungstätigkeit der Ausschüsse.

Tatsächlich decken sich gegenwärtig Selbstverständnis und Arbeitsweise des Bundestages weitgehend mit dieser Auffassung. Dennoch ist zu fragen, ob damit den politischen Gege-

benheiten in Deutschland und den Notwendigkeiten unseres Regierungssystems Rechnung getragen ist.

Im *präsidentiellen Regierungssystem der USA* hat die horizontale Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament (wie sie einst in der konstitutionellen Monarchie bestanden hatte) dem Parlament die Selbständigkeit gegenüber dem Präsidenten und damit das Recht zur freien Entscheidung bewahrt. Die aufgelockerte und nicht auf unbedingte Linientreue ausgerichtete Parteistruktur macht agonale und symbolische Diskussion auch zwischen Mitgliedern verschiedener Fraktionen sinnvoll und damit erst ein Ausschußparlament („Arbeitsparlament“) möglich. In den USA stellen die Parteien keine geschlossenen Organisationen mit einheitlicher Willensbildung dar. Bei der Aufstellung der Kongreßkandidaten in den Vorwahlen sind Parteimitgliedschaft und Treue zum Parteiprogramm weder der Kandidaten noch der Bürger, durch die sie aufgestellt werden, klar definiert. Dabei haben die Interessenverbände und ihre Mitglieder maßgeblichen Einfluß auf die Nominierung; sie unterstützen diejenigen Kandidaten, von denen sie sich die tatkräftigste Förderung ihrer Ziele erhoffen, gleichgültig welcher Partei der einzelne Kandidat angehört. Die meisten Interessengruppen sind deshalb in den beiden großen Parteien gleichzeitig vertreten, so daß häufig nicht der Gegensatz zwischen den beiden Parteien entscheidend ist, sondern welchem Flügel man angehört; ein liberaler Demokrat steht einem liberalen Republikaner näher als einem konservativen Demokraten. Deshalb bilden aus beiden Fraktionen diejenigen Mitglieder, welche gleiche Interessen vertreten, sogar gemeinsame „blocks“, die in den Ausschüssen zusammenarbeiten und gemeinsam abstimmen. Die Fraktionsbindung spielt also eine untergeordnete Rolle; der Abgeordnete wird vielmehr von seinem Wahlkreis und den dahinterstehenden Interessengruppen kontrolliert. Auch gegenüber dem Präsidenten ist er insoweit unabhängig, als die Wahl des Präsidenten und die der Abgeordneten getrennte Vorgänge sind und Sieg oder Niederlage des Präsidenten in der Regel keinen Einfluß auf den Wahlerfolg eines Abgeordneten haben. Die zahlreichen Kritiker von Präsident Johnsons Vietnampolitik in der Demokratischen Partei sind ein Exempel dieser Freiheit der Abgeordneten. So finden sich je nach Interessenbereich wechselnde Mehrheiten

⁵¹⁾ So z. B. Sethe, a. a. O.; Wilhelm Hennis, Haben wir ein faules Parlament?, a. a. O.; ders., Der Deutsche Bundestag 1949—1965. Leistung und Reformaufgaben, in: Der Monat 18 (1966) H. 215, S. 26 ff. u. v. a.

⁵²⁾ Hennis, Haben wir ein faules Parlament?, a. a. O., S. 125.

⁵³⁾ Fraenkel, Parlament und öffentliche Meinung, a. a. O., S. 125.

⁵⁴⁾ Steffani, Amerikanischer Kongreß und Deutscher Bundestag, a. a. O.

⁵⁵⁾ Heinz Rausch, Parlamentsreform — Tendenzen und Richtungen, a. a. O.; ders., Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, München 1967, bes. S. 96.

im Kongreß. Erst dieses Fehlen eines Fraktionszwanges macht aber eine agonale und symbuleutische Diskussion möglich⁵⁶⁾.

Im parlamentarischen Regierungssystem, wie es in Großbritannien modellhaft entwickelt ist, hat das Unterhaus, wie gezeigt, die Entscheidungsgewalt über wesentliche Fragen eingeübt. Eine agonale oder symbuleutische Diskussion zwischen Fraktionen des Parlaments ist durch den Fraktionszwang so gut wie beseitigt. Der Prime Minister kontrolliert das politische Avancement und kann auch bei der Kandidatenaufstellung im Normalfall ein Wort mitreden, wenn er will⁵⁷⁾; zudem kann kein Abgeordneter seinen Premier desavouieren, da seine eigene Wahl von dessen Erfolg abhängt. Das britische Unterhaus ist deshalb seiner wichtigsten Funktion nach Diskussionsparlament.

Welche Stellung nimmt der Deutsche Bundestag ein? Ähnlich wie in England ist auch in Deutschland die Fraktionsdisziplin so streng, daß eine Zusammenarbeit von Mehrheitsfraktion(en) und Opposition in Grundfragen ergebnislos bliebe. Die unumgängliche Lösung der Notstandsfrage wurde deshalb Gründungskomponente der Großen Koalition. Die Abstimmungen im Parlament beweisen, wie nah hier der Bundestag dem Unterhaus und wie fern er dem Kongreß steht⁵⁸⁾. Die Gründe für die Fraktionsdisziplin im Bundestag sind weitgehend dieselben wie in England. Im Gegensatz zu Amerika, wo die Abgeordneten auch durch die Tätigkeit im Kongreß und besonders in den Ausschüssen zu hohem Ansehen gelangen können, sind im Bundestag gerade die prominenten Fraktionsmitglieder gehorsam, um nicht die Aufstiegschancen zu verspielen. Und eine Zusammenarbeit der Fraktionen wird durch die Parteienstruktur erschwert; denn anders als in den USA haben die deutschen Parteien noch immer spürbare Züge weltanschaulicher Prägung und vertreten jeweils ganz bestimmte Interessengruppen.

Die agonale und symbuleutische Diskussion wird aber nicht nur durch die Fraktionsdisziplin gehemmt, sondern auch durch die Machtlosigkeit sowohl des Plenums als auch der Ausschüsse. Die überwältigende Mehrzahl der

Gesetzesinitiativen, vor allem der wichtigen Gesetze, geht nicht vom Parlament, sondern von der Bundesregierung aus⁵⁹⁾. Während beinahe alle Entwürfe der Regierung verabschiedet werden, bleibt der größere Teil der vom Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfe ohne Erfolg; die Opposition hat geringe Chancen, einen Entwurf durchzubringen. Wo heute der Zugang zur entscheidenden Stelle zu finden ist, macht der Lobbyismus der Verbände und Firmen deutlich: Von 1949 bis 1958 gingen durchschnittlich 82,8 % aller förmlichen Eingaben des Bundesverbandes der Deutschen Industrie an Ministerien und Bundesämter, an Bundestag und Bundesrat zusammen dagegen nur 7 %⁶⁰⁾. Gewiß laufen nicht sämtliche Gesetzentwürfe unverändert durch die Ausschüsse, aber das sind Änderungen am Detail, nicht an den entscheidenden Grundintentionen. Denn selbst die Ausschüsse sind nur sehr bedingt der Ort agonaler oder gar symbuleutischer Entscheidungsdiskussion über wesentliche politische Probleme. Und die Opposition bleibt in den im Proporz zum Plenum besetzten Ausschüssen eben die Opposition, deren Anregungen man hier — unter Ausschluß der Öffentlichkeit — gelegentlich gern in eigene Taten übersetzt. Doch auch in diesem Bereich sind die Grenzen eng: Die Fraktionsdisziplin der Regierungspartei läßt sich in der Regel nur die positive Mitarbeit am Detail gefallen⁶¹⁾. Das hat dann viel Ähnlichkeit mit Beschäftigungstherapie, welche von unbequemer Gegnerschaft ablenken soll.

Wir sahen, der Deutsche Bundestag diskutiert heute im allgemeinen deklaratorisch, und er kann bei den politischen Voraussetzungen in Deutschland auch nicht anders als deklaratorisch diskutieren. Wenn sich der Bundestag trotzdem mehr als Ausschußparlament denn als Diskussionsparlament versteht, so erliegt er einerseits einer Selbsttäuschung über das ihm verbliebene geringe Maß an Entscheidungsgewalt, andererseits aber vernachlässigt er jene Funktion, die ihm als die wichtigste verblieb. In unserem Zusammenhang muß nicht mehr die Bedeutung der Opposition im parlamentarischen Regierungssystem erläutert werden: Dieses lebt nach der britischen Konkur-

⁵⁶⁾ Vgl. Ernst Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem — Eine politische Analyse, Köln-Opladen 1960, bes. S. 55 ff., 74 ff.

⁵⁷⁾ Vgl. Karl Loewenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Berlin-Heidelberg-New York, Bd. I, S. 176 f.

⁵⁸⁾ Siehe die Tabellen über die Abstimmungen im Kongreß, im Unterhaus und im Bundestag in: Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, a. a. O., S. 67 f., und Domes, a. a. O., S. 121 ff.

⁵⁹⁾ Vgl. Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Köln-Opladen 1965², S. 610 f.

⁶⁰⁾ Wilhelm Hennis, Verfassungsordnung und Verbandseinfluß — Bemerkungen zu ihrem Zusammenhang im politischen System der Bundesrepublik, in: Politische Vierteljahresschrift 2 (1961) S. 23 ff., bes. S. 25 f.

⁶¹⁾ Thomas Ellwein, Entmachtung des Parlaments — Verantwortung des Parlaments, in: Die Mitarbeit 15 (1966) S. 193 ff., bes. S. 199.

renzlehre überhaupt nur von der Existenz einer Oppositionspartei; erst deren sachliche und personelle Alternative zwingt die Regierung zur Bemühung um ein bonum commune. Die Opposition ist für den Wähler jedoch bloß existent, wenn sie evident wird. Sichtbar und hörbar ist sie nicht in den Ausschüssen, sondern im Plenum. Die Opposition ist nirgends in der Lage, die Regierung zu überstimmen:

III. Der Schwund parlamentarischer Intern-Diskussion

Welches sind die Ursachen für den so häufig kritisierten Evidenzverlust des Bundestages? Zuallererst sind es die materiellen Gründe einer ungenügenden Interpretation des Parlaments und seiner Aufgaben: Es stellt sich der Eindruck ein, daß sich der Bundestag leider, wengleich historisch verständlich, zu sehr als Gesetzgebungsmaschinerie betrachtet denn als Forum politicum nationale, als politische Selbstdarstellung der Nation. Das englische Unterhaus packt alle aktuellen Politika mit einer Art Heißhunger an. Unser Bundestag dagegen hüllt sich zu oft in bequemes Schweigen oder argumentiert erst, wenn die Spatzen die Argumente bereits von allen roten oder schwarzen Dächern pfeifen. Dabei spielt die im Vergleich zu England dürftige Tradition des deutschen Parlamentarismus eine Rolle. Es ist weder allen Bürgern noch allen Abgeordneten immer klar, daß das Parlament — und in erster Linie das Parlament — der Ort des Evident-Werdens der kontrastierenden Argumente ist, gewissermaßen der Ort der permanenten politischen Buchführung der Nation, die das Volk jederzeit überprüfen kann. Diese materiellen Gründe sind nur schwer einer Korrektur zugänglich. Dennoch ist und bleibt gerade die Parlaments-Evidenz ein Fundament auch des Verfassungsauftrags nach Art. 21 des Grundgesetzes: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“

Der Vorwurf eines falschen Selbstverständnisses wurde vor allem gegen jene Fraktion erhoben, die bis zum November 1966 in der Opposition stand⁶³⁾, wengleich es nur allzu verständlich ist, daß eine große Partei, die nahezu zwei Jahrzehnte von der Gestaltung der Politik ausgeschlossen blieb, an ihrem Auftrag irre wurde. In den fünfziger Jahren war der Bundestag das bedeutendste politische Forum in Deutschland; was er zu sagen hatte, berührte und erregte die deutsche Öffentlichkeit.

⁶³⁾ Hennis, Der Deutsche Bundestag 1949—1965. Leistung und Reformaufgaben, a. a. O., S. 30.

„Was ihr übrigbleibt ist, das Parlament als die Tribüne zu benutzen, von der aus sie an die öffentliche Meinung appellieren kann.“⁶²⁾ Der Bundestag hat deswegen in unserem Regierungssystem die Funktion eines Diskussions- und Evidenzparlaments nicht zu vernachlässigen; er ist der Ort, an dem die Ziele der Regierung und die Alternativen der Opposition sichtbar werden müssen.

Dennoch mußte die SPD immer größere Wahlniederlagen hinnehmen. Diese Mißerfolge waren nicht nur im mangelnden Verständnis der Deutschen für die Funktion einer Opposition begründet, sondern auch in der Tatsache, daß diese in den großen Lebensfragen eine von einer beachtlichen Mehrheit der Bevölkerung abgelehnte Auffassung vertrat. Die Anpassung an die von der Regierung seit 1949 geschaffenen Realitäten durch die SPD, eine Reform, die im Godesberger Programm 1959 ihren sichtbaren Ausdruck fand, ermöglichte dann einen Konsens aller Parteien über die Grundpositionen der Bundesrepublik. Der Wunsch der Opposition, durch eine Große Koalition eine Regierungsbeteiligung zu erreichen, mündete in die Tendenz, Übereinstimmung auch dort zu demonstrieren, wo Konflikte zwar bestanden, aber nur nicht ausgetragen wurden. „Zunehmend wurden die großen Fragen tabuisiert. Schlafende Hunde nicht zu wecken, gilt als hohe diplomatische Kunst ...“, schrieb Wilhelm Hennis⁶⁴⁾. Einer Regierungspartei muß solch ein Burgfrieden natürlich gelegen kommen, weil er sie von Kritik verschont und Schwächen verdeckt. Mit Zuspitzung hat Fritz René Allemann die Entwicklung folgendermaßen gezeichnet: „Noch ein Franz-Josef Strauß verdankte den Aufstieg, der ihn in jungen Jahren zuerst ins Atom-Ministerium und dann ins Verteidigungsministerium führte, nicht zuletzt dem Brio, mit dem er in einer memorablen parlamentarischen Redeschlacht dem versagenden Kanzler zu Hilfe geeilt war. Heute gilt das Umgekehrte: Wer die Diskussion am wirksamsten verhindert und die Meinungsverschiedenheiten am eindrucksvollsten verwedelt, gilt nun als der kommende Mann.“⁶⁵⁾

⁶²⁾ Fraenkel, Parlament und öffentliche Meinung, a. a. O., S. 125.

⁶⁴⁾ Ebenda.

⁶⁵⁾ Fritz René Allemann, Bonn ist nicht Weimar — Zehn Jahre danach, in: Der Monat 17 (1965) H. 200, S. 7 ff., das Zitat S. 16.

Die Betonung der Gemeinsamkeiten ließ die ursprüngliche Funktion des Parlaments, rhetorische Kampfstätte zu sein, immer mehr in den Hintergrund treten. Die Opposition beschränkte sich darauf, in stiller Sachverständigenarbeit in Detailfragen sich nützlich zu zeigen — mehr dem künftigen Koalitionspartner als der öffentlichen Meinung. Das Plenum wurde zum Vortragssaal stundenlanger Fachmonologe, welche der Mehrheit der Abgeordneten und der Bevölkerung unverständlich waren und deshalb ohne Evidenz blieben. Manfred Friedrich gab auf seine Frage „Opposition ohne Alternative?“⁶⁶⁾ die Antwort, daß im modernen Daseinsvorsorgestaat eine Alternative grundsätzlich keine ausreichenden Angriffsflächen mehr finden könne, die Opposition also dauernd erfolglos bleibe und der bisherige Parlamentarismus deshalb durch eine gemeinsame Regierung der Parteien abgelöst werden solle. Heute überzeugt uns ein Blick in die Zeitungen von einer anderen Situation: Auf vielen politischen Gebieten herrscht ein starker sachlicher Dissens. Die Große Koalition kann nicht verbergen, daß es nach wie vor mehr als genug sachliche Meinungsverschiedenheiten gäbe. Nur können sie nicht mehr nach parlamentarischem Ritus ausgetragen werden; Friedrichs vormalige Frage „Opposition ohne Alternative?“ wandelt sich heute in die Feststellung: Alternativen ohne Opposition.

Eine Partei, welche die Regierungsbeteiligung einem Kampf um die alleinige politische Macht auf die Dauer vorzöge, würde nicht nur den Staat der Opposition berauben, sondern auch sich selbst um die Chance des Sieges bringen. Für die parteipolitisch nicht gebundenen Wechselwähler, die häufig die Wahl entscheiden, zählt vor allem der Glanz, der auf den Kanzler fällt. Der Anteil des Juniorpartners an der Arbeit der Koalition wird für sie wenig sichtbar. Die Stimmenverluste der SPD in den Länderwahlen seit der Bildung der Großen Koalition sind keineswegs nur lokal bedingt; die Sorge der führenden Männer um ein deutliches Profil der SPD beweist, daß sie das nun selbst erkannt haben⁶⁷⁾. Waldemar Besson schreibt: „Das große Herrschaftskartell, die oppositionelle Demokratie, ist eine verborgene, selten offen zugegebene Zielvorstellung vor allem der durchschnittlichen Parteipolitiker,

die in besonderem Maße den Druck der Interessenverbände verspüren.“⁶⁸⁾ Wenn die SPD solch ein immerwährendes Herrschaftskartell nicht anstrebt — und man täte ihren Führern sicher unrecht, wenn man ihnen diese Absicht unterstellen wollte —, hat sie nur eine Chance: Das Parlament wieder zu einem öffentlichen Forum zu machen und dort zum Kampf um Sieg oder Niederlage anzutreten.

Auch die bauliche Ausgestaltung des Verhandlungsraumes leistet der Diskussionsmüdigkeit der Fraktionen Vorschub: Hier gibt der Vergleich von Deutschem Bundestag und englischem Unterhaus ebenfalls Anlaß zu kritischer Gewissensforschung. Von der Platzanordnung war bereits die Rede: Die Parteien sitzen in England Gesicht zu Gesicht einander gegenüber; das Parlament spricht dort gewissermaßen zu sich selbst. Im Bundestag bilden die Abgeordneten einen halbkreisförmigen Block, der geschlossen auf die Regierungsbank, das Präsidium und gegebenenfalls auf die Ministerialbürokratie hinüberblickt — eine demonstrative Reminiszenz an das alte Gewaltenteilungsschema Montesquieuscher Tradition. In England ist jeder Platz eines jeden Abgeordneten Ort des Redens. In Bonn muß der Sprecher gewissermaßen aus dem „Parlament“ (d. h. dem Block der Abgeordneten) heraustreten, um von der Rednerkanzel aus zu ihm zu sprechen⁶⁹⁾. Hier ist der Sprecher, der die „Bütt“ besteigt, bewußt exponiert, der Abgeordnete muß in eine andere Richtung sprechen als hören, während in England der Redende nicht minder im Parlament integriert bleibt als der Hörende. Das Unterhaus kennt weder den Exponierungseffekt einer Bühne noch den Mediatisierungseffekt eines unmittelbar vorgesetzten Mikrophons noch die Eintönigkeit der Manuskriptreden, und zwar schon deshalb nicht, weil jede Vorrichtung zum Darauflegen eines Manuskripts fehlt. Ferner: Das Unterhaus ist ein vergleichsweise kleiner Raum, der bei vollzähliger Anwesenheit der Abgeordneten den Eindruck der Überfülltheit macht, aber auch bei schlechter Besetzung nicht das unguete Gefühl der Leere weckt. Der Bonner Plenarsaal ist das Muster des Gegenteils.

Als deutsche Bomben das Unterhaus im Zweiten Weltkrieg zerstörten, gab Winston Churchill am 28. Oktober 1943 für den Wiederaufbau folgenden Rat: „Das ... Charakteristikum einer nach den Richtlinien des Unterhauses geformten Kammer ist dies, daß sie nicht groß

⁶⁶⁾ Manfred Friedrich, *Opposition ohne Alternative?* — Über die Lage der parlamentarischen Opposition im Wohlfahrtsstaat, Köln 1962.

⁶⁷⁾ Hans Reiser, *Die Koalitions-Bilanz der SPD*, in: SZ Nr. 274 vom 16. 11. 1967; *Die SPD will mehr Profil zeigen*, ebenda; *Fraktionsmanager Helmut Schmidt auf der Suche nach dem verlorenen Profil der SPD*, in: *Der Spiegel*, Nr. 50 vom 4. 12. 1967, S. 34 ff.

⁶⁸⁾ Waldemar Besson, *Regierung und Opposition in der deutschen Politik*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 3 (1962) S. 225 ff., das Zitat S. 238.

⁶⁹⁾ Über einen diesbezüglichen Reformversuch s. „Geänderte Geschäftsordnung zur Belebung der Bundestagsdebatten“, in: SZ Nr. 298 vom 14. 12. 1967.

genug sein darf, um alle ihre Mitglieder zugleich ohne Überfüllung aufzunehmen, und daß es nicht in Frage kommt, daß jedes Mitglied einen eigenen, ihm vorbehaltenen Platz hat ... Wenn das Haus groß genug ist, um alle Mitglieder zu fassen, so gehen neun Zehntel seiner Debatten in der bedrückenden Stimmung eines fast leeren oder doch halb leeren Hauses vor sich. Für die Auseinandersetzungen im Unterhaus ist wesentlich: der Gesprächston, die Möglichkeit zu raschen, formlosen Zwischenrufen und Wechselreden. Große Reden von einer Tribüne aus wären ein schlechter Ersatz für den Stil des Gesprächs, in dem sich ein so großer Teil unserer Geschäfte abwickelt.“ In dieser Rede prägte Churchill auch jenen Satz, der das Problem brennpunktartig zusammenfaßt: „Wir gestalten unsere Bauten, und danach gestalten unsere Bauten uns.“⁷⁰⁾ Natürlich liegt in diesem Satz kein Rezept, das für sich *allein* erwünschte Änderungen brächte. Aber die Gestaltung eines Raumes ist ohne Zweifel doch immerhin *eine* Komponente für das, was sich an menschlicher Tätigkeit in diesem Raum entwickelt. Die Karyatiden des parlamentarischen Genius loci sind nicht nur die Halbgötter der Fraktionen, sondern auch die Säulen aus Stahlbeton und die Balken aus gewöhnlichem Holz.

Wie der Ort der Plenardiskussion dem Zweck unangemessen ist, so wird auch bei der Reihenfolge der Redner und der Zeitummessung der Gegensatz zwischen Regierung (mit Regierungsfractionen) und Opposition nicht berücksichtigt⁷¹⁾. „Bekanntlich gilt nach herrschender Auffassung noch immer die Opposition im Rahmen des Gesamtparlamentes als eine Fraktion neben anderen, so daß sie bei der Reihenfolge der Redner nicht als gesonderte Größe in Erscheinung tritt, sondern wie alle anderen Fraktionen gemäß ihrer Stärke zu Wort kommt, immer unter Beibehaltung der Fiktion, daß die Stellung des Parlamentes der Regierung vorgetragen wird. Da diese wiederum verfassungsrechtlich jederzeit in der Lage ist, in die Debatte einzugreifen, wird das Übergewicht der Mehrheit noch weiter verstärkt.“⁷²⁾ So kann es geschehen, daß ein Entwurf vom zuständigen Minister begründet wird, der Bundeskanzler, ein anderer Minister und ein Redner der Mehrheitsfraktion nacheinander sprechen, bevor überhaupt der erste Oppositionsredner zu Wort kommt. Die Sprecher der Opposition erscheinen darum nicht als Regierungsalternative, „sondern als disharmonische Abweichler im Chor einer überwältigend harmonisch gestimmten Mehrheit.“⁷³⁾

IV. Die Interviewdemokratie:

Das Massenkommunikationsmittel als Parlamentsersatz

Das Öffentlichkeitsprinzip ist als Reaktion auf das Arkanverhalten des Absolutismus entstanden. Die Vorstellung, daß Publizität, öffentliches Aussprechen der Wahrheit, zu größerer Gerechtigkeit im Staat führe, erhob im Vormärz die „Preßfreiheit“ zur gleichrangigen Forderung neben dem Verlangen nach einem Parlament. Die Presse sollte nach Görres „der Mund des Volkes und das Ohr des Fürsten sein“⁷⁴⁾; parallel dazu nannte Feuerbach das Parlament „das Organ, wodurch das Volk zum Thron sprechen kann, durch welches die Nation ihr Wollen, Wünschen und Begehren vor dem Throne ausspricht ...“⁷⁵⁾. Lothar Bucher erklärte deshalb 1855 polemisch: „Parlamentaris-

mus und Pressefreiheit, Pressefreiheit und Parlamentarismus gehören nach der orthodoxen Vorstellung zueinander wie die himmlischen Zwillinge.“⁷⁶⁾

In der Gegenwart scheint diese Brüderschaft etwas problematisiert durch eine gewisse Konkurrenzsituation, wenn nämlich Politiker die sogenannte Flucht nach vorne antreten, die Flucht in die Publizität der Telekratie, der Illustrierten und der Boulevard-Presse. Heye, Adenauer, Gerstenmaier, Katzer — die Kernfrage dieser und zahlreicher anderer „Fälle“ war doch stets: Degradiert die Öffentlichkeit der Kommunikationsmittel das Parlament zu einem Vakuum des Schweigens oder der Belanglosigkeiten? Oder anders gesagt: Ist das Parlament heute noch Ort der Öffentlichkeit,

⁷⁰⁾ Zitate und Übersetzung nach Sir Ivor Jennings und Gerhard A. Ritter, Das Britische Regierungssystem, Köln-Opladen 1958, Quellenbuch S. 104 f.

⁷⁴⁾ Joseph v. Görres, Die deutschen Zeitungen, in: Rheinischer Merkur, Nr. 80 vom 1. 7. 1814, S. 2, Spalte 1.

⁷⁵⁾ Anselm v. Feuerbach, Über teutsche Freiheit und Vertretung teutscher Völker durch Landstände (1814), abgedruckt in den „Kleinen Schriften vermischten Inhalts“, Nürnberg 1833, S. 112 ff.

⁷¹⁾ Siehe § 33 GeschO BT.

⁷²⁾ Rausch, Parlamentsreform — Tendenzen und Richtungen, a. a. O., S. 275.

⁷³⁾ Wilhelm Hennis, Therapie für parlamentarische Schwächen, in: Die Zeit, Nr. 13 vom 25. 3. 1966.

⁷⁶⁾ Lothar Bucher, Der Parlamentarismus wie er ist, Berlin 1855, S. 280.

wo die Res publicae evident werden? Und wenn nein, können wir dann noch von Parlamentarismus sprechen?

Heute kann ein Reporter hoffen, aus einem Abgeordneten im Interview mehr herauszubekommen als aus dem Monolog seiner Bundestagsrede — vorausgesetzt, daß er überhaupt eine hält. Und ein Parlamentarier oder Wehrbeauftragter kann hoffen, durch einen Artikel in der Bildzeitung, in Quick oder Stern mehr Aufsehen zu erregen als durch eine Bundestagsrede — vorausgesetzt, daß die Fraktion ihn überhaupt als Redner bestimmt. Die Extern-Diskussion verspricht mehr Publizität und mehr Effekt als die Intern-Diskussion. So können die Publikationsmittel heute teilweise daran gehen, die politische Diskussion der Parlamentarier in eigene Regie zu nehmen. Funktioniert nicht der Tisch vor der Fernsehkamera, um den die Fraktionsführer der großen Parteien sitzen, in den Augen vieler als Miniaturparlament, reduziert auf die zentralen Meinungsexponenten? Auch die paar Hundert schweigender Hinterbänkler sind mit dabei — zu Hause, als Zuschauer vor dem Bildschirm. Das Studio ersetzt den Plenarsaal, die Fernseh-Illustrierte das Ladungsschreiben zur Debatte. Dem Plenum verbleibt ja immer noch die Abstimmung. Ein freundliches Bild des technischen Fortschritts? Oder eine gefährliche Selbstentfremdung?

Es geht nicht um die Frage, ob die politische Diskussion der Kommunikationsmittel gut ist. Sie ist mehr als das, sie ist lebenswichtig. Es geht aber um die Frage, ob sie in Form der Extern-Diskussion, also als Ersatz der Intern-Diskussion des Parlaments akzeptabel ist. Und hier ist die Antwort: Nein, nicht im Rahmen eines funktionierenden Parlamentarismus. Karl Jaspers schreibt in seinem bekannten Buch „Wohin treibt die Bundesrepublik?“: „Demokratie heißt Selbsterziehung und Information des Volkes. Es lernt nachdenken. Es weiß, was geschieht. Es urteilt. Die Demokratie befördert ständig den Prozeß der Aufklärung.“⁷⁷⁾ Die Institution, welche nach Walter Bagehots nun hundert Jahre alter Darstellung der englischen Verfassung die Aufgabe des „Ausdrückens, Lehrens und Informierens“ („expressive, teaching, informing function“) zu erfüllen hat, ist das Parlament⁷⁸⁾. Denn das Parlament ist der einzige Ort, an dem die politische Problemgeschichte des Volkes in den Argumenten der Parteien permanent zur Darstellung kommt; hier haben die sachlichen und personellen Alternativen der Politik aufeinanderzu-

stoßen und sich in der Diskussion zu bewähren. Wenn ein Problem wie der Atomsperrvertrag am Parlament vorbeigeht, dann leidet das parlamentarische Regieren Schaden. Der Abgeordnete wird als Parlamentsabgeordneter gewählt und nicht als Interviewgeber oder Zeitungsschreiber. Nicht den Kommunikationsmitteln ist ein Vorwurf zu machen. Sie versuchen vielmehr, die schwindende Evidenzkraft des Parlaments durch ihre Evidenzkraft auszugleichen. Sie versuchen, den Wucherungen der Intim-Diskussion entgegenzuwirken. Aber es muß doch bewußt bleiben, daß sich das Parlament nicht ersetzen läßt, ohne den Parlamentarismus zu zerstören. Nicht der Parlamentarier gehört in die Redaktionsstube oder ins Studio, sondern das Studio gehört ins Parlament. In England ist die Parlamentsberichterstattung in Presse, Rundfunk und Fernsehen viel ausführlicher und besser; und sie stößt auf das lebendige Interesse der Bevölkerung. Bereitschaft zur parlamentarischen Auseinandersetzung und Kommunikationsqualität des Parlaments geben den Anreiz dazu.

Allen, die vor ihm über das Problem der Parlamentsentwicklung nachdachten, gibt Rausch zur Belehrung: „Ebensowenig wie der maßgeschneiderte Anzug des Jünglings dem Manne paßt, sind Ausformungen und Ausprägungen einer früheren Zeit anwendbar auf spätere Erscheinungsformen . . .“⁷⁹⁾ Indes ist das Problem des stillen und offenen Verfassungswandels eine der allgemein diskutierten Grundfragen der Staats- und Politikwissenschaft. Doch sind die Möglichkeiten des Wandels nicht unbegrenzt, solange eine Institution begriffsideologisch mit sich selber bleiben soll. Wer heute Walter Bagehots Äußerungen über den Parlamentarismus zitiert, handelt nicht allein schon deshalb mit Antiquitäten, weil diese Thesen hundert Jahre zählen. Die Engländer reden viel von Reformen des Unterhauses, aber sie ändern wenig, offenbar weil sie mit ihrer Tradition doch gut gefahren sind. Die parlamentarische Evidenz der Opposition zusammen mit ihrem Echo in der Öffentlichkeit kann einem Premier das Leben sehr sauer machen, auch wenn er die Abstimmungen im Parlament zahlenmäßig beherrscht. Das Murren des Volks, provoziert und geschürt durch das Parlament, vermag dem Regierungschef ein bestimmtes Tun in höherem Maße aufzuzwingen als die sogenannte Kontrolle der Ausschubarbeit. Wilson weiß ein Lied davon zu singen.

Vom Wandel der Diskussion im Parlament war oben die Rede: Das symbuleutische und das agonale Gesprächsprinzip hat sich zur de-

⁷⁷⁾ Karl Jaspers, *Wohin treibt die Bundesrepublik?*, München 1966, S. 140.

⁷⁸⁾ Bagehot, a. a. O., S. 152.

⁷⁹⁾ Rausch, a. a. O., S. 263.

klaratorischen Meinungsdemonstration verhärtet. Entscheidungen werden nicht mehr vorbereitet, sondern nur mehr begründet und zusammen mit diesen Begründungen dokumentiert. Die Meinungsdokumentation ist aber jene unterste Grenze, bis zu der der Begriff Parlament in einem parlamentarischen Regierungssystem herabreicht. Nicht mit Vorliebe zitiert man Heinrich v. Treitschke als Autorität des Parlamentarismus; in einem aber hat er recht: „Den Verhandlungen des Plenums fällt doch zum allermindesten die hochwichtige Aufgabe zu, das Parlament mit der Nation in geistigem Verkehre zu erhalten; sie sollen das Haus vor der öffentlichen Meinung rechtfertigen, ihr den dialektischen Prozeß erklären, der die Beschlüsse des Parlaments entschieden hat.“⁸⁰⁾

An sich ist die Gefahr gering, hier offene Tore einzurennen. Wenn es dennoch dem einen oder anderen gelingt, liegt es am Eifer. Niemand will im Parlament viele statt gute Reden, und niemand will im Ernst die Aktualität der Presse- und Rundfunkinformationen aus Rücksicht auf die nachhinkende Parlamentsevidenz hemmen⁸¹⁾. Banal ist der Vorwurf: „Es wird einfach übersehen, daß durch Rundfunk und Fernsehen andere Ausdrucksformen vorhanden sind, als sie dem klassischen Parlamentarismus jemals denkbar waren.“⁸²⁾ Das einzige, was hier übersehen wird, ist die — gleichfalls banale — Tatsache, daß es dieselben Massenmedien auch in London gibt und daß das Parlament dort dennoch eine andere Evidenzkraft besitzt als in Bonn.

Auch zur Zeit der Großen Koalition in der Bundesrepublik ist es dagegen eine schwerwiegende Verkennung, die Presse als „die eigentliche Opposition“⁸³⁾ zu bezeichnen. Gouvernmentale Opposition ist untrennbar personelle

und sachliche Opposition. Die personelle Alternative entfällt bei der Presse ohnehin. Die Presse hat kein Schattenkabinett und kein Alternativteam zur Ablösung der Regierung. Journalisten sind auch nicht gewählte Repräsentanten des Volks. Doch selbst in sachlicher Hinsicht ist ein Parlamentsersatz nicht möglich. Der Grund liegt im Vorbehalt der Unverbindlichkeit, auf den die Presse zu Recht pocht. Die Kommunikationsmittel berichten, was sie berichten *wollen*. Die Presse übernimmt öffentliche Aufgaben, aber sie übernimmt sie freiwillig, in eigener Regie und mit eigenem Kapital. Freiheit der Presse bedeutet in diesem Fall fehlende Verpflichtung. Die Checks and balances sind zu sehr die Basis unserer politischen Existenz, als daß man die Evidenz der Alternative aus der Verpflichtung verfassungsmäßiger Institutionen entlassen dürfte. Zwar werden heute für den, der auf das Rauschen des pluralistischen Blätterwalds insgesamt lauscht, die meisten Argumente irgendwo — das eine hier, das andere dort — hörbar sein; das ändert nichts daran, daß das Schweigen das gute Recht eines jeden Blattes ist. Demgegenüber gewinnen Ordnung und Klarheit im politischen Leben der Nation Außerordentliches, wenn das Parlament der Ort der Verbindlichkeit bleibt. Das Parlament ist der Schicksalspiegel, in dem das Volk sich in seiner politischen Problemgeschichte wiedererkennt. Die Regie dieser Spiegelung liegt in Händen der Opposition. Drei Merkmale sollten die Parlamentsevidenz charakterisieren: Authentizität der Argumente, problemgeschichtliche Zuverlässigkeit und Unmittelbarkeit der Darstellung durch die Fraktionen. Das parlamentarische Regierungssystem hat im Kabinett und in der Ministerialbürokratie bereits zwei Arkaninstrumente. Das Parlament muß hier die Gegeninstanz der Evidenz bleiben.

V. Ein Parlament im Geheimen?

Das Gespräch im Parlament wird keineswegs nur durch die Extern-Diskussion in Frage gestellt; die Intim-Diskussion birgt die größere Gefahr, weil sie sich in den Raum des Arkans zurückzieht, unhörbar und unkontrollierbar möglicherweise auch in jenen Fällen, in denen sie hörbar und kontrollierbar sein

sollte. Orte und Gelegenheiten der Intim-Diskussion sind zahlreich und fluktuierend. „Vertrauliche“ Absprachen werden oft zu unerkannten Weichenstellern parlamentarischer Arbeit. Daneben existieren offizielle Institutionen der Intim-Diskussion innerhalb des Parlaments. Von ihnen greifen wir zwei Gruppen heraus: die Ausschüsse und die Fraktionen. Die ersteren sind aus den Abgeordneten aller Parlamentsparteien proportional aufgeschlüsselt; in der Fraktion dagegen ist die Partei unter sich. Gemeinsam ist beiden die Nicht-Öffentlichkeit (abgesehen von den Untersu-

⁸⁰⁾ Zit. nach Theodor Schieder, Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, München 1958, S. 126.

⁸¹⁾ Deshalb hat auch England die sog. Fortnight-Rüle längst aufgegeben.

⁸²⁾ Rausch, a. a. O., S. 277.

⁸³⁾ Rausch, a. a. O., S. 280.

chungsausschüssen, in denen die Beweiserhebung öffentlich durchgeführt werden kann⁸⁴)).

In der Vorbereitung der Intern-Diskussion des Plenums liegt die durch Legaldefinition festgelegte Aufgabe der Parlamentsausschüsse. Aktivierung des Sachverständigen und Arbeitsteilung sind Elemente der Industriegesellschaft, auf die auch das Parlament nicht verzichtet und nicht verzichten kann. Unleugbar erfordern heute zahlreiche Gesetze den Sachverständigen von Spezialisten, die zur Entlastung des Hauses Ausschüsse bilden. „Sachfragen sind wichtig“, räumt Arnd Morkel ein, „aber in jeder Sachfrage schlummern politische Entscheidungen, mag es sich nun um Straßenbau, Gewässerschutz oder landwirtschaftliche Fragen handeln.“⁸⁵) Das Problem des Bundestages ist heute, daß die Abgeordneten in der sachlichen Detailarbeit aufgehen. Paul Sethe nannte den Bundestag ein Parlament im Geheimen, weil er sich auf die Ausschußarbeit zurückzieht⁸⁶). Ein Ausschußparlament ist definierbar als Reservoir von gewählten Parteigängern, mit denen man Ausschüsse besetzt. Nicht nur die Zurückhaltung der Oppositionspartei bei grundsätzlicher Kritik, sondern auch die im modernen Daseinsvorsorgestaat unvermeidliche Gesetzesschwemme führte dazu, daß bei den Lesungen der Gesetzentwürfe die Fachmonologe von Spezialisten für Spezialisten auch im Plenum fortgesetzt werden. Der Bundestagsabgeordnete Dichgans, seit Jahren einsamer, doch unerschrockener Missionar der Debattenreform, hat dies immer wieder beklagt. Die Vorschläge Heinz Josef Varains und Thomas Ellweins, welche die Ausführungs- und Verwaltungsbestimmungen der Gesetze ganz der Exekutive und den Ausschüssen überlassen, dem Plenum aber nur den politischen Entscheidungskern eines Gesetzes zur Diskussion vorlegen möchten, versuchen hier einen Ausweg zu bieten⁸⁷).

Man sollte auch darangehen, dem Beispiel des amerikanischen Senats folgend, die Ausschußverhandlungen teilweise öffentlich durchzuführen oder doch wenigstens von der Möglichkeit

vorangehender öffentlicher Informationssitzungen⁸⁸) häufiger Gebrauch zu machen. Das allgemeine Interesse und die ausführlichen Berichte in den Zeitungen über die jüngsten Hearings zur Notstandsgesetzgebung und zur Bildungspolitik sollten den Bundestag dazu ermuntern. Sie können ihm beschämend vor Augen führen, daß die Öffentlichkeit durchaus noch bereit ist zu hören, vorausgesetzt, daß Wesentliches im Parlament evident wird.

Die fraktionsinternen Zusammenkünfte — in welcher Form und in welcher Besetzung (Voll- oder Vorstandsversammlung, Arbeitskreise) sie auch immer stattfinden — geben im allgemeinen die Chance, jene Auffassungen symbolisch und agonisch auszudiskutieren, die dem Plenum deklaratorisch vorgelegt werden. In der Großen Koalition halten sich zudem auch die erforderlichen Auseinandersetzungen zwischen den beiden großen Fraktionen im Arkanum; interfraktionelle Zirkel sind die Stellen, in denen Kompromisse zu schwarzroter Einigkeit heranreifen. Anschließend deklaratorische Diskussion im Plenum über die verbliebenen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Fraktionen ist nur noch in homöopathischen Dosen gestattet. Das rhetorische Feuer wird abgedeckt; der frische Luftzug grundsätzlicher Auseinandersetzung könnte das so mühsam über Kompromissen errichtete Gebäude der Koalition in Asche legen. „So wird der Bundestag“, nach den Worten K. D. Brachers, „die Stätte zur Verlesung feierlicher Bekenntnisse oder unverständlicher Expertenberichte. Die eigentliche politische Auseinandersetzung, die Interesse wecken und den demokratischen Prozeß veranschaulichen könnte, verschwindet hinter den verschlossenen Türen der Ausschüsse und Ministerien. Dem Volk bleibt der Eindruck, daß etwa die gemeinsamen Entschlüsse zur Wiedervereinigung, die beschwörenden Hinweise auf die Schwere der jeweiligen Stunde schon Politik seien . . .“⁸⁹)

Wie oben schon festgestellt, einigen sich in einem parlamentarischen Regierungssystem die Fraktionen in der Regel auf eine geschlossene Willenskundgabe bei der Abstimmung. Für die Regierung ist die Gefolgschaft der Fraktion eine Grundbedingung ihrer Tätigkeit. Mit der Willenskundgabe braucht keineswegs die Meinungskundgabe identisch zu sein. Freilich, die Parteiwirklichkeit will es ganz anders: Obwohl es höchst einfältig und unrealistisch ist zu glauben, daß bei rund 500 Abgeordneten die Meinungsgrenzen perpetuierlich haarscharf

⁸⁴) Vgl. Th. Maunz und G. Dürig, Grundgesetz — Kommentar, Bd. I, München-Berlin 1966, Art. 44 III, 2 a.

⁸⁵) Arnd Morkel, Das Parlament als öffentliches Forum, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 40/66, v. 5. 10. 1966, S. 15 f.

⁸⁶) Paul Sethe, Ein Parlament im Geheimen, a. a. O.

⁸⁷) Heinz Josef Varain, Hat der Bundestag noch eine Chance?, in: Die Mitarbeit 15 (1966) S. 30 ff.; Ellwein, Entmachtung des Parlaments — Verantwortung des Parlaments, a. a. O., S. 202; ders., Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 236.

⁸⁸) § 73 GeschO BT.

⁸⁹) K. D. Bracher, Wird Bonn doch Weimar?, in: Der Spiegel, Nr. 12 vom 13. 3. 1967, S. 68.

entlang den Fraktionsgrenzen verlaufen, und obwohl man oft das Gegenteil anzunehmen Grund genug hat, wird die Fiktion der Meinungskonformität nicht nur von den Parteien gepflegt, sondern auch vom En-bloc-Denken des Publikums verlangt. Beides steht wahrscheinlich sogar im Verhältnis von Wirkung und Ursache. Der Grund ist, daß gemeinhin als Gesinnungslump gilt, wer im konkreten Einzelfall anders meint als votiert. Dabei wird übersehen, daß man durchaus dem Gewissen folgen kann, ohne der eigenen Meinung zu folgen, weil die Solidarität der Partei einen Wert von Selbstgewicht darstellt, der das Gewissen zu binden vermag. Es ist ein merkwürdiger und folgenreicher Irrtum, daß man, spricht man von Gewissensentscheidung, das Gewissen immer auf die jeweils anstehende Einzelfrage verpflichtet, nicht aber auf das oft höherwertige Ziel, die Einheitlichkeit und Stabilität jener Partei zu erhärten, mit der man sich in hundert anderen Fragen einig weiß. Die Meinung als solche verliert jedoch damit keineswegs ihr Evidenzrecht. Seltsam, wie viele gute Demokraten in diesem Punkt die Offenheit nicht ertragen können.

Der Fraktionszwang dehnt sich deshalb auch auf die Meinungskundgabe aus. Die Fraktionsführungen nennen nicht nur diejenigen Redner, welche die offizielle Haltung der Fraktion erläutern, sondern sie bestimmen (über Ältestenrat und Bundestagspräsidium) praktisch alle Sprecher, die im Hause zu Wort kommen. Wie streng auch immer in England der Zwang in der Abstimmung sein mag, auf Verlauf und Inhalt der Diskussionen erstreckt er sich dort nicht mit gleicher Konsequenz. Die Abgeordneten, die gerade zur Argumentation etwas beitragen möchten, erheben sich von ihrem Platz, machen sich dem Speaker bemerkbar. Dieser gibt dem Abgeordneten das Wort, von dem er sich im Augenblick eine Bereicherung der Diskussion verspricht. So kommen bei den (jährlichen!) Regierungserklärungen des House of Commons etwa 100 Redner zu Wort — gegenüber 10 bis 20 bei den Debatten zur Regierungserklärung alle vier Jahre in der Bundesrepublik.

MdB Dichgans hat darum wiederholt eine Beschränkung der Redezeit gefordert, damit mehr und verschiedene Meinungen zur Wort kämen. Kürzlich nahm er im Bundestag dazu Stellung.

Er beklagte, daß bei der großen außenpolitischen Debatte nachmittags nur dreißig Abgeordnete im Saal gewesen seien, und fuhr dann fort: „Wir können die Präsenz nur verbessern, wenn die Debatten lebhafter werden und wenn auch die individuellen Abgeordneten, die nicht die Meinung ihrer Fraktion, sondern eine eigene Meinung vortragen, eine Chance haben, zu Wort zu kommen. ... Meine Damen und Herren, ich stelle mir die Frage: Brauchen wir wirklich soviel Grundsatzreden? Sollten wir hier nicht mehr neue Gesichtspunkte, neue Informationen, neue Überlegungen hören? Es ist erfahrungsgemäß nicht ganz einfach, auch nur 15 Minuten mit wirklich neuen Überlegungen zu füllen.“⁹⁰⁾ Man wird dem streitbaren Abgeordneten Beachtung schenken müssen. Wenn neben dem konformen Ja zum Fraktionswillen auch das Ja zur abweichenden Meinung im Plenum seinen Platz hätte, so kämen nicht nur die zwei oder drei offiziellen Parteauffassungen zur Evidenz, sondern das gesamte Bild würde reicher, und die parlamentarische Evidenzchance könnte der paraparlamentarischen Meinungsemigration vorbeugen.

Wir fassen zusammen: Das Parlament ist heute nicht mehr der Ort, an dem die großen Lebensfragen der Nation entschieden werden. Die agonale und die symbuleutische Diskussion haben sich in andere Zirkel verlagert. Ein weitergehender Diskussionschwund darf aber nicht einfach nur registriert und hingenommen werden. Denn das Parlament hat nach wie vor als wichtige Funktion zu erfüllen: die Entscheidungen in deklaratorischer Diskussion vor der Öffentlichkeit darzulegen, zu begründen und zu kritisieren.

Es wurde festgestellt, daß unser Bundestag dieser Aufgabe nur ungenügend nachkommt; er zieht es vor, an Detailfragen zu feilen, statt über Grundentscheidungen zu diskutieren. Und die großen Parteien neigen dazu, sich die Regierungsgewalt zu teilen, statt in parlamentarischer Debatte Alternativen evident zu machen, die dem Volk den letzten Rest der Volkssouveränität belassen würden: den Schiedsspruch am Wahltag.

⁹⁰⁾ Walter Henkels, Vom Grundrecht, Unsinn zu reden, in: FAZ Nr. 250 vom 27. 10. 1967; vgl. SZ Nr. 256 vom 26. 10. 1967, Nr. 276 vom 18./19. 11. 1967, Nr. 285 vom 29. 11. 1967.