

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Werner Link

Zur Lehre von
der „neutralen Gewalt“
des Staatsoberhauptes

Tammo Hinrichs

Parlamentarischer
Staatssekretär —
Modell und Wirklichkeit

B 17/71

24. April 1971

Werner Link, Dr. phil., geb. 14. Juli 1934, Dozent für Politische Wissenschaft an der Universität Marburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Geschichte des Internationalen Jugend-Bundes (IJB) und des Internationalen Sozialistischen Kampfbundes (ISK), Meisenheim 1964; Mit dem Gesicht nach Deutschland. Eine Dokumentation über die sozialdemokratische Emigration aus dem Nachlaß von Friedrich Stampfer, Düsseldorf 1968 (Bearbeiter); Die amerikanische Stabilisierungspolitik in Deutschland 1921—1932, Düsseldorf 1970; Die außenpolitische Rolle des Parlaments und das Konzept der kombinierten auswärtigen Gewalt, in: PVS-Sonderheft 2, 1971.

Tammo Hinrichs, geb. am 3. Oktober 1942 in Wilhelmshaven, Studium an der Höheren Wirtschaftsfachschule Wilhelmshaven, Studium der Wirtschaftswissenschaften, Politikwissenschaft und Pädagogik an der Universität Hamburg.

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

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

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

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Zur Lehre von der „neutralen Gewalt“ des Staatsoberhauptes

Die Lehre von der neutralen Gewalt (*pouvoir neutre*) des Staatsoberhauptes, die von Benjamin Constant, dem Theoretiker des liberalen Konstitutionalismus, entwickelt wurde, hat mit erstaunlicher Kontinuität bis in unsere Gegenwart die wissenschaftliche und publizistische Diskussion sowie die Vorstellungen der politischen Akteure und einer breiten Öffentlichkeit beeinflußt. Um diese Aktualität zu veranschaulichen, seien hier lediglich vier Beispiele aus dem bundesrepublikanischen Bereich genannt:

(1) Die Mehrheit des Herrenchiemseer Verfassungskonvents schlug vor, „den Bundespräsidenten als ein echtes (*sic!*) *pouvoir neutre* in die Lage zu versetzen, eine ausgleichende Wirkung zwischen den verschiedenen Organen des Verfassungsaufbaues auszuüben“; und der Parlamentarische Rat, der das Grundgesetz ausarbeitete, hat sich diese Absicht weitgehend zu eigen gemacht¹⁾. Daran anknüpfend, wird in den einschlägigen Kommentaren zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland der Bundespräsident als „*pouvoir neutre*“ definiert²⁾, während sich in der neueren Literatur die kritischen Stimmen mehren³⁾.

¹⁾ Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen, Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, München o. J.; Otto Koellreuter, Deutsches Staatsrecht, Stuttgart und Köln 1953, S. 197.

²⁾ Zusammenstellung der Nachweise bei Otto Kimminich, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 25, Berlin 1967, S. 81 Anm. 225.

³⁾ Helmut Lehne (Der Bundespräsident als neutrale Gewalt nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Diss. rer. pol. Bonn 1960) versucht, die Funktionen des „*pouvoir neutre*“ wenigstens teilweise für den Bundespräsidenten zu reklamieren. Generell ablehnend argumentieren u. a.: Rolf-Richard Grauhan, Gibt es in der Bundesrepublik einen „*pouvoir neutre*“?, Diss. jur. Heidelberg 1959; ders., Der Bundespräsident — Aktiv oder neutral?, in: Juristische Rundschau, 1965, H. 10, S. 379 ff.; Karl Doehring, Der „*Pouvoir neutre*“ und das Grundgesetz, in: Der Staat, 3 (1964), S. 201 ff.; Otto Kimminich, a. a. O.; Werner Kalte-

(2) Der erste Amtsinhaber, Theodor Heuss, schrieb in seiner Denkschrift „Bemerkungen zur Präsidenten-Frage“ (Dezember 1958) dem Bundespräsidenten die „Funktion als *pouvoir neutre*“ zu und orientierte sich an dem Inhalt dieses Begriffs⁴⁾.

(3) Demoskopische Erhebungen, die wenig später (im Juni 1959) vorgenommen wurden, ergaben, daß auf die Frage nach den Eigen-

Tammo Hinrichs

**Parlamentarischer Staatssekretär —
Modell und Wirklichkeit S. 14**

schaften eines guten Bundespräsidenten die Eigenschaft „politisch neutral, soll über den Parteien stehen“ am häufigsten, nämlich von 58 % der Befragten, genannt wurde⁵⁾.

(4) Nach den Kontroversen über die Amtsauffassung Heinrich Lübkes⁶⁾ fand die Neutralitätsthese erneut Eingang in die politische und publizistische Diskussion, als mit Gustav Heinemann zum erstenmal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ein Sozialdemokrat das Amt des Bundespräsidenten übernahm und deutlich politische Akzente setzte⁷⁾.

Ist also trotz des Systemwandels vom liberalen Konstitutionalismus zum parlamentarischen Parteienstaat⁸⁾ ein Strukturelement des

fleiter, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln und Opladen 1970.

⁴⁾ Die Denkschrift ist abgedruckt bei Konrad Adenauer, Erinnerungen, 1955—1959, Stuttgart 1967, S. 483 ff.

⁵⁾ Jahrbuch der öffentlichen Meinung, 1958—64, Allensbach und Bonn 1965, S. 282.

⁶⁾ Siehe W. Kaltefleiter, a. a. O., S. 240 ff.

⁷⁾ Ebd. S. 273 ff.; „Vorwärts“ vom 2. 7. 1970; „Süddeutsche Zeitung“ vom 21. 1. 1971.

⁸⁾ Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. erw. Aufl., Karlsruhe 1967; bei dem Begriff „Parteienstaat“ wird im folgenden durchgängig der von Leibholz entwickelte Inhalt zugrunde gelegt.

liberalen Konstitutionalismus erhalten geblieben, adäquat in das neue politische System eingefügt worden und mit diesem vereinbar?

Die Frage kann — angesichts der komplexen Verbindung von Grundproblemen der politischen Theorie und der modernen Regierungslehre — in der gebotenen Kürze nicht erschöpfend beantwortet werden. Es soll jedoch gezeigt werden, daß die Übertragbarkeit der Lehre vom „pouvoir neutre“ des Staatsoberhauptes nur dann sinnvoll diskutiert werden kann, wenn die Neutralität der „Gewalt“ des Staatsoberhauptes als sozialhistorische Kategorie erkannt und geklärt wird.

Im Folgenden wird daher zunächst die Genesis der Modellstruktur, der das Element des „pou-

voir neutre“ entstammt, analysiert und die politischen Funktionen des „pouvoir neutre“ im ursprünglichen Systemkontext lokalisiert. Diese struktur-genetische Analyse schließt eine Ideologiekritik ein und enthält implizit eine Antwort auf die eingangs gestellte Frage — eine Antwort, die dann anschließend ausdrücklich formuliert wird. Dabei erscheint es sinnvoll, die Diskussion auf die Position des republikanischen Präsidenten im parlamentarischen Regierungssystem zu beschränken, weil politische Funktionen nicht losgelöst von der sozialen Position des Amtsträgers betrachtet werden können und weil im republikanischen Bereich die Problematik der Rezeption der Lehre vom „pouvoir neutre“ besonders deutlich wird.

I.

Für unsere Fragestellung ist der Nachweis grundlegend, daß die Lehre vom „pouvoir neutre“ aus der *Revision* der klassischen Gewaltenteilungs- und Balancelehre entstand, also die Mängel dieser Lehre beheben wollte, die angesichts des Wandels der sozialen und politischen Realität unübersehbar geworden waren.

Die Ausgangssituation läßt sich folgendermaßen skizzieren: Im 17./18. Jahrhundert war das aufstrebende Bürgertum in den führenden westeuropäischen Ländern hinlänglich erstarkt, um das politische Ziel anstreben zu können, die Mitregierung zu erringen und verfassungspolitisch zu verankern, sowie dem bürgerlichen Individuum für sein Erwerbsstreben eine sichere Freiheitssphäre zu gewährleisten. In der Frontstellung gegen den monarchischen Absolutismus und im Kampf gegen das vorindustrielle ancien régime versuchte die neue Klasse, über das Parlament die wirtschaftspolitisch gebotene Vertrags- und Rechtssicherheit herzustellen, die Herrschaft des Gesetzes als allgemeine, dauernde Norm und Ausdruck der *raison humaine* zu verwirklichen und die Exekutive an die Ausführung dieser Gesetze zu binden⁹⁾. Die politische Theorie der Gewaltenteilung und -verschränkung entsprach in ihrer von Locke und Montesquieu entwickel-

ten Ausprägung¹⁰⁾ diesem Ziel, indem sie sich — analog dem methodischen Vorgehen anderer zeitgenössischer Wissenschaften — das generelle Gleichgewichtsmodell nutzbar machte. Kennzeichnend für dieses Modell war (und ist) die Annahme einer „Konstellation ausgewählter und miteinander in Beziehung gesetzter Variablen, die derart aufeinander abgestimmt sind, daß in dem von ihnen konstituierten Modell keine inhärente Änderungstendenz besteht“ bzw. daß bei auftretenden Störungen Anpassungsänderungen zu einem neuen Gleichgewicht führen¹¹⁾. Angewandt auf den macht- und verfassungspolitischen Bereich, mit dem sich die Gewaltenteilungslehre beschäftigte, hieß das: die drei wichtigsten sozialen und politischen Machtgruppen — das Bürgertum, der Adel und die Krone — wur-

⁹⁾ John Locke, *The Second Treatise of Government* (1690); Montesquieu, *Esprit des lois* (1748). — Vgl. dazu die grundlegende Untersuchung von Oskar Werner Kägi, *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips*, Zürich 1937. Die wichtigsten Aufsätze hat Heinz Rausch gesammelt und herausgegeben (*Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, Wege der Forschung*, Bd. 94, Darmstadt 1969).

¹¹⁾ Fritz Machlup, *Equilibrium and Disequilibrium*, in: ders., *Essays on Economic Semantics*, Englewood Cliffs 1963, S. 43 ff. (hier S. 54); David Easton, *Limits of the Equilibrium Model in Social Research*, in: *Behavioral Science*, 1 (1956) S. 96 ff.; Renate Mayntz, *On the Use of the Equilibrium Concept in Social Analysis*, in: *Transactions of the Fifth World Congress of Sociology*, vol. IV, 1964, S. 133 ff.

⁹⁾ Dazu u. a. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, Berlin 1958.

den so zueinander in Beziehung gesetzt und so miteinander verklammert, daß sie sich der Intention nach im Gleichgewicht hielten. Dem Bürgertum wurde (mit gewissen Einschränkungen, die sich aus Beteiligungsmöglichkeiten der beiden anderen Machtgruppen ergaben) die Legislative und der Krone vornehmlich die Exekutive zugeordnet; der Adel wurde mittels der Ersten Kammer als selbständiges Element an der Legislative beteiligt, während die rechtssprechende Gewalt, abgesehen von einigen Rechten der Adelskammer, keiner der sozialen Machtgruppen zuerkannt wurde, wodurch sie „en quelque façon nulle“ (Montesquieu) werden sollte¹²⁾.

In diesem klassischen Denkmodell der Machtbalance hatte die Vorstellung, der König sei ein „pouvoir neutre“, noch keinen Platz. Die königliche Exekutivgewalt wurde vielmehr als eine der sich wechselweise balancierenden Gewalten konzipiert. Wie bei dem allgemeinen Gleichgewichtsmodell waren auch hier Störungen nicht ausgeschlossen, aber sie wurden gedanklich in einen Prozeß der Selbstregulierung eingefügt, dessen Annahme für das bürgerliche Bewußtsein typisch war. Dort, wo ein spezieller Balancierungsfaktor nötig erschien, war dies theoretisch der Adel (so bei Montesquieu) oder die Opposition (so bei Bolingbroke)¹³⁾, nicht der König!

Als die französische Nationalversammlung mit der Verfassung von 1791 das klassische Modell zur realisieren versuchte¹⁴⁾, erwies es sich jedoch als unbrauchbar. Der Sieg des Bürgertums und seine machtpolitischen Folgen hatten strukturelle Änderungen bewirkt. Das postulierte und intendierte Gleichgewicht wurde erst durch die Übermacht des Parlaments, dann durch die der Exekutive gestört; weder erfolgten hinreichende Anpassungsänderungen noch wurde ein Gleichgewicht wiederhergestellt. Die in Anlehnung an Montes-

quieu konstruierte Gewaltenkombination bezeichnete also kein die Freiheit garantierendes Gleichgewicht, sondern ein strukturelles Ungleichgewicht, weil sich das Gewicht und die Größe der einzelnen Gewalten grundlegend geändert hatten.

Mit dieser Konstellation sah sich Benjamin Constant konfrontiert¹⁵⁾. Da er die konstitutionelle Monarchie bejahte und die freiheitssichernde Wirkung eines echten machtpolitischen Gleichgewichts nicht in Frage stellte, stand er vor dem Problem, wie das strukturelle Ungleichgewicht transformiert und ein revidiertes Gleichgewichtsmodell geschaffen werden könnte.

Er glaubte, die Lösung darin gefunden zu haben, daß er zwischen dem „pouvoir exécutif“ (der nun zum eigenständigen, verantwortlichen „pouvoir ministériel“ wurde) und dem nicht verantwortlichen „pouvoir royal“ unterschied¹⁶⁾, der in Bolingbrokes „Patriot King“ bereits eine gewisse Vorprägung erfahren hatte¹⁷⁾.

Constants „pouvoir royal“ sollte als unabhängige Größe aus dem Sog der bürgerlichen Herrschaftstendenz genommen werden und das Ungleichgewicht zwischen Parlament und Regierung beseitigen, ohne selbst zur Regierungsmacht zu werden; das heißt, er sollte die strukturellen Störungen des klassischen Gleichgewichtsmodells aufheben und bei künftigen, akzidentiellen Störungen das Funktionieren dieses neuen Gleichgewichtsmodells dadurch sicherstellen, daß er die Anpassungsänderungen bewerkstelligte. Um Constant selbst zu zitieren¹⁸⁾: „Die vollziehende Gewalt, die gesetzgebende Gewalt und die rechtssprechende Gewalt sind drei Kräfte, die —

¹²⁾ Vgl. Paul Bastid, Benjamin Constant et sa doctrine, 2 Bde, Paris 1966; Lothar Gall, Benjamin Constant, Wiesbaden 1963.

¹³⁾ Da Constant außerdem korrekt die Zweiteilung der Legislative berücksichtigte, ergaben sich mithin fünf Gewalten, nämlich (1) le pouvoir royal, (2) le pouvoir exécutif, (3) le pouvoir représentatif de la durée, (4) le pouvoir représentatif de l'opinion und (5) le pouvoir judiciaire. Principes de politique (1815). Abgedruckt in: Benjamin Constant, Oeuvres, Texte présenté et annoté par Alfred Roulin, Paris 1957, S. 1113 f.

¹⁷⁾ Siehe oben Anm. 13.

¹⁸⁾ Principes de politique, S. 1113. Weiter unten (S. 1114) schrieb Constant: „Le pouvoir royal est au milieu, mais au-dessus des quatre autres, autorité à la fois supérieure et intermédiaire, sans intérêt à déranger l'équilibre, mais ayant au contraire tout intérêt à le maintenir (Hervorhebung vom Verf.).“

¹²⁾ Daß es sich bei den Entwürfen Lockes und Montesquieus um ein System der Gewaltenteilung und -verschränkung handelte, ist in der Literatur wiederholt herausgearbeitet worden. In diesem Zusammenhang hat insbesondere Martin Draht unterstrichen, daß bei Montesquieu die vollziehende und die gesetzgebende Gewalt aufeinander angewiesen und gezwungen seien „d'aller de concert“ (Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht, abgedruckt bei H. Rausch, S. 21 ff., hier S. 33).

¹³⁾ Vgl. Kurt Kluxen, Das Problem der politischen Opposition, München 1956, bes. S. 224 ff.

¹⁴⁾ Robert Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Berlin 1912.

jede zu ihrem Teil — zur allgemeinen Bewegung zusammenarbeiten müssen. Wenn aber die Beziehung zwischen ihnen gestört ist . . . , so bedarf es einer Kraft, die sie auf ihre ursprüngliche Position zurückführt. Diese Kraft kann nicht in einer jener (drei) Kräfte ruhen, denn sie würde am Ende die anderen zerstören. Sie muß außerhalb derselben, gewissermaßen neutral sein, damit sie notwendigerweise überall dort in Aktion tritt, wo es erforderlich ist, um schützend und wiederherstellend zu wirken, ohne feindlich zu sein.“

Zu diesem Zweck wurden dem monarchischen Staatsoberhaupt, das als solches mit der Gesamtsumme der Autorität ausgestattet war, weitgehende Befugnisse zuerkannt:

- das Ministerernennungs- und -entlassungsrecht,
- das Recht, die Mitglieder der Pairskammer zu ernennen,
- das Kammerauflösungsrecht und
- das Vetorecht.

Für die richtige (d. h. das Gleichgewicht wahrende) Anwendung dieser Rechte gab es keine Sicherungen — außer der ideologischen Unter-

stellung, der König sei gesellschafts- und verfassungspolitisch neutral. Und „Neutralität“ wurde als die *im Wesen des Königtums* wurzelnde Eigenschaft definiert, weder von der ministeriellen noch von der gesetzgebenden Gewalt abhängig und kein Mitglied der bürgerlichen Gesellschaft zu sein. Diese herausgehobene Qualität und die sozialpsychologischen Imponderabilien der erblichen Königswürde postulierten Grund und Wirkung des „pouvoir neutre“.

Constant sah das Kernstück seiner politischen Organisationslehre darin, daß inmitten der politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen eine Zone der Sicherheit und Unparteilichkeit geschaffen werde, die es erlauben sollte, diese Auseinandersetzungen auszutragen¹⁹⁾. Das durch die Unterscheidung und Funktionsbestimmung des „pouvoir neutre“ revidierte Gleichgewichtsmodell war die Skizze eines Verfassungsentwurfs, der einen möglichst großen staatsfreien Raum für das bürgerliche Individuum und dessen gesellschaftliche Betätigung garantieren sollte. Es war der Versuch, nach den Erfahrungen der Revolution, der Herrschaft Napoleons und der Restauration den bürgerlichen Staat mit der Tradition des Königtums zu versöhnen.

II.

Solange in den *deutschen* Staaten das monarchische Prinzip galt, wonach die gesamte Staatsgewalt beim Staatsoberhaupt lag, besaß die Lehre vom „pouvoir neutre“ dort keine politische Aktualität. Allzu offenkundig widersprach die Realität und die herrschende Gedankenwelt dieser Lehre. Johann Christian Freiherr von Aretin ironisierte generell die Gleichgewichtsannahme der Gewaltenteilungslehre, indem er auf Swift verwies, der von einem Baumeister erzählte, der ein Haus so vollkommen nach dem System des Gleichgewichts baute, daß es einfiel, als ein Sperling sich aufs Dach setzte²⁰⁾. J. C. Bluntschli anerkannte zwar den Constantschen Versuch, mittels des „pouvoir royal“ den Staat wieder zu einer Einheit zu integrieren. Aber mit der Theorie, die den Monarchen vornehmlich zur

Ruhe und Neutralität verpflichtete, sei Constant in Widerspruch zur Geschichte der Kontinentalstaaten und der Idee der Monarchie geraten²¹⁾.

Daß in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht die Gleichgewichtsfunktion des Königs, sondern die Integrationsfunktion — die in Constants Lehre nur ansatzweise entwickelt worden war — in den Mittelpunkt des gesellschaftspolitischen Interesses trat, erklärt sich realpolitisch aus den Erfahrungen des Juli-Königtums, der 48er Revolution und des Aufstiegs Louis Bonapartes — Erfahrungen, die theoretisch von Lorenz von Stein verarbeitet wurden²²⁾. Unter dem Einfluß der

¹⁹⁾ Ebd., S. 1116.

²⁰⁾ J. C. Frh. v. Aretin, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, 1. Bd., Altenburg 1824, 1. Teil, III § 10.

²¹⁾ J. C. Bluntschli und R. Brater, Deutsches Staatswörterbuch, 2. Bd., Stuttgart und Leipzig 1857, S. 624 ff.; vgl. Lothar Gall, S. 183 ff.

²²⁾ Vgl. zum Folgenden Ernst-Wolfgang Böckenförde, Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, in: Alteuropa und die moderne Gesellschaft,

Constantschen Lehre vom „pouvoir neutre“ und der Hegelschen Staatsmystik wird der König als „der Vertreter der selbständigen, über der Gesellschaft stehenden persönlichen Idee des Staates“ begriffen²³⁾. Er soll in seiner Person die gesellschaftlichen Spaltungen überwinden, nachdem der Glaube verlorengegangen ist, daß die Integration der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen im freien Spiel der Kräfte parlamentarisch erfolgen könne. Nur der über den beiden Klassen, dem Bürgertum und dem nachdrängenden Proletariat, stehende König schien dem Bürgertum „eine Gewähr gegen die nächste, sonst unvermeidliche soziale Revolution“ zu bieten²⁴⁾. Deshalb — so meint Lorenz von Stein weiter — stelle die „besitzende Klasse“ auch in einer Republik in dem vom Volk gewählten „unverantwortlichen Präsidenten die Staatsmacht über die Macht der Besitzenden wie der nicht-Besitzenden Klasse“²⁵⁾.

Das war freilich eine Fiktion, die gleichzeitig durch zwei Gegentendenzen zerstört zu werden drohte, die Lorenz von Stein ebenfalls genau beschrieb: Einerseits das Bestreben des siegreichen Bürgertums, sich der gesamten Staatsmacht zu bemächtigen, das heißt, auch das Königtum mittels der Ministerverantwortlichkeit der Kammermajorität unbedingt zu unterwerfen und gegebenenfalls durch die Einsetzung einer neuen Dynastie oder durch die Kammerwahl des Präsidenten sicherzustellen, daß der König bzw. Präsident „keinen anderen Willen habe, als die herrschende Klasse“²⁶⁾. Andererseits das Interesse der nicht-Besitzenden Klasse, eine möglichst große Abhängigkeit der höchsten Staatsgewalt vom Volke zu erreichen. Diese Klasse wolle daher „keinen Präsidenten, am wenigsten einen unverantwortlichen, sondern am liebsten einen

wählbaren und zugleich verantwortlichen Ausschuß zur Leitung der höchsten Staatsgeschäfte. Dieser Ausschuß soll nur die Ausführung haben, während aller Beschluß in der Vertretung des Volkes liegt“²⁷⁾.

Gerade weil von Stein diese Gegentendenzen sah, schien ihm die Existenz eines vermittelnden, integrierenden Staatsoberhauptes um so notwendiger zu sein — als einzige Alternative zum brutalen Klassenkampf, der den Staat zerstören und in einen unvermittelten Interessenantagonismus auflösen würde²⁸⁾.

Mit dem Aufkommen demokratischer Massenparteien und der verbandspolitischen Organisation der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen im Zeitalter der Industrialisierung entwickelten diese Überlegungen eine zunehmende Faszination. In Deutschland, wo das Bürgertum nicht zur direkten Ausübung der politischen Macht gelangte und in wachsender Revolutionsfurcht seine Zuflucht bei einer starken Exekutive suchte, konnte die Fiktion von der nationalen Integration durch die Person des Monarchen lange Zeit attraktiv bleiben²⁹⁾. Bei Ausbruch des Ersten Weltkriegs war des Kaisers Wort „Ich kenne keine Parteien mehr“ das letzte Aufleuchten dieser monarchischen Integrationsideologie, die bald — mit der Übernahme der 3. Obersten Heeresleitung durch Ludendorff/Hindenburg — von dem integrativen Hindenburg-Kult abgelöst wurde³⁰⁾.

Der gesellschafts- und staatspolitische Inhalt der Lehre vom „pouvoir neutre“ wurde den neuen Bedingungen gemäß aktualisiert, als sich bei Kriegsende der Übergang zum parlamentarischen Regierungssystem vollzog und nach der Revolution die Weimarer Republik entstand. Ohne zu beachten, daß die höchste Autorität in einer republikanischen Demokratie nicht — wie in der Monarchie — bei einer Person, sondern bei der Verfassung bzw. dem Verfassungsgeber liegt, wurde die Ideologie vom monarchischen „pouvoir neutre“

Festschrift für Otto Brunner, 1963; ders., Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, hrsg. v. Werner Conze, Stuttgart 1967, S. 70 ff.; Erich Angermann, Zwei Typen des Ausgleichs gesellschaftlicher Interessen durch die Staatsgewalt, in: Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815—1848, hrsg. v. Werner Conze, Stuttgart 1962, S. 173 ff.

²³⁾ Lorenz von Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage (1850), München 1950, Bd. 2, S. 50 ff.

²⁴⁾ Ebd., Bd. 2, S. 50; vgl. auch Lothar Gall, S. 190 f.

²⁵⁾ Ebd., Bd. 3, S. 172 f.; vgl. auch ebd., Bd. 3, S. 400 ff.

²⁶⁾ Ebd., Bd. 2, S. 51 f.

²⁷⁾ Ebd., Bd. 3, S. 181.

²⁸⁾ Ebd., Bd. 3, S. 182 ff.

²⁹⁾ Vgl. Elisabeth Fehrenbach, Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871—1918, München und Wien 1969. — Zur Revolutionsfurcht siehe die Untersuchungen von Michael Stürmer (u. a. seinen Aufsatz „Konservatismus und Revolution in Bismarcks Politik“, in: Das kaiserliche Deutschland, Düsseldorf 1970, S. 143 ff.).

³⁰⁾ Elisabeth Fehrenbach hat gezeigt, wie die Militärdiktatur Ludendorff/Hindenburg „die plebiszitären Züge des wilhelminischen Kaisertums ohne Rücksicht auf die monarchische Tradition...“ zugleich isolierte und steigerte (S. 219).

bemüht, um die Position und Funktion des republikanischen Staatsoberhauptes zu bestimmen.

Verfassungstheoretisch orientierte sich die Interpretation an der Rezeption des *Gleichgewichtsmodells*. In Anlehnung an die Systematik des französischen Staatsrechtlers Duguit³¹⁾ sah Robert Redslob das Lebensprinzip der parlamentarischen Verfassung im Gleichgewicht zwischen der exekutiven und der legislativen Gewalt; das parlamentarische Regime sei einer Waage vergleichbar³²⁾: „Der nominelle Träger der Gewalt, der Monarch oder der Präsident, hält sie in Händen. Die beiden Platten sind das Ministerium und das Parlament. Die Schwerkraft entspricht dem unwiderstehlichen Zwang, der aus den Wahlen folgt. Das Staatsoberhaupt soll das Gleichgewicht herstellen, indem es die Gewichte auf die eine oder andere Seite verteilt.“

Bekanntlich hat dieses Konzept die Weimarer Verfassung und deren Interpretation nachdrücklich beeinflusst³³⁾. Es wurde ergänzt durch die gesellschaftspolitischen, *integrativen* Überlegungen, die von liberalen Politikern wie Hugo Preuß und Friedrich Naumann im Verfassungsausschuß vertreten und später von Carl Schmitt herangezogen wurden, als er mit Hilfe der Constantischen Lehre von der neutralen Gewalt des Staatsoberhauptes den Reichspräsidenten als „Hüter der Verfassung“ interpretierte und damit den Übergang zum autoritären Staat gedanklich vorbereitete³⁴⁾.

In den zwanziger Jahren wiederholte sich so der bereits im Konstitutionalismus unternommene Versuch, ein Gegengewicht zum pluralistischen Parlament zu schaffen. Der Staat sollte in der Person des Präsidenten als integrative Einheit über den gesellschaftlichen Antagonismen etabliert werden. Zwischen den um die Durchsetzung ihrer Interessen kämpfenden

Parteien und den von ihnen beherrschten verfassungspolitischen Gewalten sollte eine vermittelnde Kraft wirken, der Unabhängigkeit von Partialinteressen und „Neutralität“ unterstellt wurde.

Die Perversion des Integrations- und Einheitsgedankens durch den nationalsozialistischen Führerstaat lieferte den Beweis, daß die Verkörperung der nationalen Einheit, die personale Integration von Volk und Nation im „Führer“ und die Überwindung der „Parteien“ nur durch die gewaltsame Zerschlagung der demokratischen Parteien und Organisationen, durch die Herrschaft *einer* Partei und durch den ständigen Einsatz des staatlichen Terrorapparats möglich war bzw. propagandistisch in Szene gesetzt wurde, um eine Fassade zu erzeugen, hinter der der brutale Machtkampf stattfand³⁵⁾.

Mit dem Dritten Reich zerbrach auch dieses ideologische Gebäude, aber die personalen Einheitsmythen — die Vorstellungen von der Verkörperung des „Ganzen“ im Staatsoberhaupt — blieben virulent. Diese These soll an drei Beispielen aus dem nach 1945 erschienenen Schrifttum belegt werden:

Adolf Süsterhenn bezeichnet es als die wesentliche Funktion des Bundespräsidenten, „den *pouvoir neutre* auszuüben, d. h. den ausgleichenden Faktor zu bilden, die vielfach divergierenden politischen und wirtschaftlichen Interessen zusammenzufassen und miteinander zu *versöhnen*“³⁶⁾.

Paul Kehlenbeck postuliert, gestützt auf die Constant-Rezeption von Carl Schmitt und die Integrationslehre von Rudolf Smend³⁷⁾, der Staatspräsident der parlamentarischen Republik sei am besten dazu geeignet, „durch seine Person der Staatszersetzung entgegenzuwirken und die Einheit des Staates zu fördern“³⁸⁾: „Eine volle Würdigung seiner Gesamtfunktion ist nur möglich, wenn man berücksichtigt, daß er durch seine Person die Einheit des Staates zu repräsentieren und dadurch zu integrieren berufen ist. In ihm wird der Staat zu einer lebendigen Persönlichkeit, der tiefere Sinn

³¹⁾ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1911, t. I, S. 411.

³²⁾ R. Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, Tübingen 1918, S. 7.

³³⁾ Vgl. Friedrich Glum, *Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich*, München und Berlin 1950, bes. S. 155 ff.

³⁴⁾ Ebd., sowie Carl Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen 1929, bes. S. 136 ff. Vgl. dazu Jürgen Fijalkowski, *Die Wendung zum Führerstaat*, Köln und Opladen 1958. — Die Wurzeln der Naumannschen Vorstellungen werden in der Analyse von Elisabeth Fehrenbach (S. 200 ff.) deutlich sichtbar.

³⁵⁾ Karl Dietrich Bracher, *Die deutsche Diktatur*, Köln 1969.

³⁶⁾ Ausführungen in der 10. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates am 30. 11. 1948, zit. bei H. Lehne, S. 1 (Hervorhebung vom Verf.).

³⁷⁾ Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München und Leipzig 1928, S. 27 ff.

³⁸⁾ Paul Kehlenbeck, *Der Staatspräsident*, Hamburg 1955, S. 122 f.

seines Daseins als Staatsoberhaupt ist die symbolische Zusammenfassung aller Staatskräfte in einer einzigen Person und die dadurch hervorgerufene Integration der staatlichen Vielfalt zur Staatseinheit." — „Die ihm eigene neutrale Position ermöglicht es dem Präsidenten, den Staat als Einheit zu repräsentieren, ohne zugleich der Exponent oder auch nur das Sprachrohr einer parteipolitischen Richtung oder einer anderen Interessengruppe (...) zu sein. Dem Pluralismus der im modernen Massenstaat wirksamen Machtgruppen entgegenzuwirken, ist seine eigentliche verfassungsrechtliche Aufgabe (...)."

Ernst Forsthoff schließlich stilisiert in ähnlicher Weise den durch das Volk gewählten Präsidenten zum Repräsentanten staatlicher Neutralität und hält „einen solchen, auf den ständigen Ausgleich der gesellschaftlichen Kräfte mit der neutralen Gewalt beruhenden Staat" auch heute noch für den „Prototyp der den deutschen Verhältnissen angemessenen parlamentarischen Demokratie" ⁴⁹⁾.

Auf diese Weise sind Theoretiker, die obrigkeitlicher oder gouvernementaler Tradition verpflichtet sind und den gesellschaftlichen und politischen Pluralismus als Gefahr empfinden, bemüht, die Autorität und Oberhoheit des Staates zu verteidigen. Sie reklamieren — oftmals ausdrücklich in Anknüpfung an Constant und von Stein — das Staatsoberhaupt als integrierten „pouvoir neutre", um eine Verkörperung der staatlichen Einheit zu gewinnen und

die staatliche Sondersphäre gegenüber der pluralistischen Gesellschaft zu retten ⁴⁹⁾.

Das bisher Ausgeführte läßt sich mithin folgendermaßen zusammenfassen: Bei der Weiterentwicklung der Lehre von der neutralen Gewalt des Staatsoberhauptes tritt die Integrationsfunktion neben die Gleichgewichtsfunktion, die im ursprünglichen Modell konstitutiv war. Wo der politisch-soziale Inhalt der Lehre nicht reflektiert wird, werden die verfassungspolitischen Beziehungen nicht mehr als Vermittlungen zwischen realen gesellschaftlichen Machtgruppen verstanden. Das Modell wird reduziert auf den Dualismus zwischen Exekutive und Legislative, von Regierung und Parlament; diese beiden Verfassungskräfte sollen vom Staatsoberhaupt (durch die Stärkung der relativen Selbständigkeit der Regierung gegenüber dem Parlament) im Gleichgewicht gehalten werden.

Je stärker indes die gesellschaftspolitischen Bezüge der Lehre vom „pouvoir neutre" berücksichtigt und auf die neue Realität der sozialen und politischen Mobilisierung angewandt werden, desto deutlicher tritt statt der verfassungspolitischen Gleichgewichtsfunktion die gesellschaftspolitische Integrationsfunktion des Staatsoberhauptes in den Vordergrund. Beide Funktionen sind in der Lehre von der neutralen Gewalt des Staatsoberhauptes enthalten und werden dem realpolitischen und -gesellschaftlichen Wandel gemäß jeweils unterschiedlich akzentuiert.

III.

Ausgehend von diesem Befund, kann die eingangs gestellte Frage, ob die Lehre von der neutralen Gewalt und die von ihr hergeleiteten Funktionen des Staatsoberhauptes mit der Struktur des modernen parlamentarischen Parteienstaates vereinbar sind, wie folgt konkretisiert werden:

Ist die Präsidialgewalt im parlamentarischen Parteienstaat wie der „pouvoir royal" im liberalen Konstitutionalismus als neutral zu interpretieren, und hat der Präsident auch im parlamentarischen Parteienstaat die Funktion eines Gleichgewichtsstifters und neutralen Integrators?

Wie wir oben sahen, war im konstitutionellen Modell Constants die Annahme, Neutralität sei die Eigenschaft der monarchischen Gewalt, bereits höchst problematisch — obwohl sie damit begründet wurde, daß die dynastische Erbfolge und die Nichtzugehörigkeit zur bürgerlichen Gesellschaft sowie die Unabhängigkeit von den „pouvoirs actifs" eine überhöhte Stellung garantierten. Diese Kriterien treffen aber in offenkundiger Weise nicht für den bürgerlichen, auf Zeit gewählten Präsidenten im par-

⁴⁹⁾ Forsthoff (ebd., S. 19) formuliert: „Denn echte Staatlichkeit steht über dem Ringen der gesellschaftlichen Interessen. Sie ist ihnen gegenüber neutral und hat in dieser Neutralität mit der Freiheit zu echter Sachentscheidung ihre spezifische Autorität und Würde."

³⁹⁾ Ernst Forsthoff, Verfassungsprobleme des Sozialstaates, Münster 1954, S. 20.

lamentarischen Parteienstaat zu, so daß hier eine solche Neutralität schwerlich behauptet bzw. leicht als ideologische Verschleierung durchschaut werden kann.

So wird denn auch in der neuesten Arbeit von Werner Kaltefleiter der von Benjamin Constant geprägte Neutralitätsbegriff abgelehnt, aber gleichzeitig eine Neutralität neuer Art konstruiert und dem Staatsoberhaupt im parlamentarischen Parteienstaat zugeschrieben. Neutralität bedeute hier (nach Kaltefleiter) „nicht Partei ergreifen“ (S. 59) und werde zu einer „Frage der Perzeption“ (S. 61). Aber auch diese Version ist wenig überzeugend. Denn Kaltefleiter verwickelt sich in einen offenen Widerspruch, indem er einerseits feststellt, „politische Macht ist ex definitione nicht neutral und Neutralität ist nur um den Preis der politischen Machtlosigkeit zu erhalten“ (S. 189), andererseits aber trotzdem dem Staatsoberhaupt im parlamentarischen System ausdrücklich eine Reservemacht zuerkennt⁴¹⁾. Ferner sind Kriterien wie Genesis und sozialpolitischer Hintergrund des Staatsoberhauptes sowohl für die Handlungen des Präsidenten als auch für die Art und Weise, wie die Aktionen perzipiert werden, höchst bedeutsam. Mögen bei einem monarchischen Staatsoberhaupt noch Relikte der alten Tradition als sozialpsychologische Imponderabilien wirksam sein (wobei sehr genau nach den unterschiedlichen sozialen und politischen Gruppen differenziert werden müßte). Zumindest der republikanische Präsident ist — im Unterschied zum Monarchen — schon aufgrund seiner Wahl Exponent einer Partei oder Parteienkoalition, also keine überparteiliche Größe. Dabei ist es — entgegen der noch heute von Werner Weber vertretenen Meinung⁴²⁾ — relativ gleichgültig, ob der Präsident direkt vom Volk oder von Parlamentariern gewählt wird. Denn auch die Volkswahl ist ohne die Willensbildung durch die Parteien, die die Kandidatenauswahl vornehmen und den Wahlkampf organisieren, undenkbar. Und nach der Wahl die Qualität der Überparteilichkeit annehmen zu wollen, käme einer politischen Transsubstantiationstheorie gleich. Schon Walter Bagehot, dessen Funktionsbestimmungen für das monarchische

⁴¹⁾ Dieser Widerspruch ist auch nicht aufzulösen, indem zwischen Macht und Einfluß unterschieden wird. Zumindest in den unten angeführten Grenzfällen (2) und (3) hat z. B. der Bundespräsident die Chance, seinen Willen auch gegen Widerstrebende durchzusetzen.

⁴²⁾ Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1951, S. 31.

Staatsoberhaupt⁴³⁾ ansonsten häufig zitiert werden, hat nachdrücklich dargelegt, daß ein gewähltes bürgerliches Staatsoberhaupt „would inevitably be a party man“; die stärkste Partei würde eine Persönlichkeit wählen, die in kritischen Situationen auf ihrer Seite stünde und ihr politisch behilflich wäre⁴⁴⁾.

Der politische Sachverhalt, in dem dieser Teilaspekt eine Rolle spielt, soll kurz am Beispiel der Bundesrepublik erläutert werden.

Der Bundespräsident ist nach der Konstruktion des Grundgesetzes nur *solange* und *insoweit* in einem gewissen Sinne unparteiisch-neutral, als er gar nicht selbständig-frei handeln kann, sondern an den politischen Willen anderer Organe gebunden ist. Selbst das Recht, den ersten Kandidaten für die Kanzlerwahl dem Bundestag vorzuschlagen, ist normalerweise (d. h. beim Funktionieren des politischen Systems) unbedeutend, weil das Parlament, falls es diesen Kandidaten nicht mehrheitlich akzeptiert, im zweiten Wahlgang einen anderen Kandidaten wählen kann; und der Bundespräsident *muß* den von der Mehrheit des Bundestags gewählten Kanzler ernennen (Art. 63 GG). Die Bundesminister werden zwar ebenfalls formal vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen — aber auf Vorschlag des Kanzlers (Art. 64 GG); das heißt, selbst wenn der Bundespräsident nicht verpflichtet ist, die Vorschläge des Kanzlers zu akzeptieren (was in der staatsrechtlichen Literatur umstritten ist), so ist er jedoch andererseits „nicht befugt, andere als die ihm vom Bundeskanzler vorgeschlagenen Personen zu Ministern zu ernennen“ bzw. zu entlassen⁴⁵⁾. Nach der Regierungsbildung ist der Bundespräsident in seinem Handeln eindeutig an den politischen Willen der Regierung bzw. der Parlamentsmehrheit gebunden. Seine „Anordnungen und Verfügungen“ bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister (Art. 58 GG). Dies gilt auch für die Ausfertigung von Gesetzen⁴⁶⁾, für die Verkündung

⁴³⁾ „The right to be consulted, the right to encourage, and the right to warn.“ Walter Bagehot, *The English Constitution* (1867), London 1964, S. 111.

⁴⁴⁾ Ebd., S. 110 (bezeichnender Weise zitiert Kaltefleiter diese Stelle nicht).

⁴⁵⁾ Andreas Hamann, *Das Grundgesetz*, Neuwied und Berlin, 2. Aufl. 1961, S. 315.

⁴⁶⁾ Zur Prüfungsbefugnis vgl. u. a. Ernst Friesenhahn, *Zum Prüfungsrecht des Bundespräsidenten*, in: *Festschrift für Gerhard Leibholz*, Tübingen 1966; sowie die Ausführungen und die Literaturverweise bei Otto Kimminich, S. 84 ff.

von Parlamentsbeschlüssen (z. B. betr. den Verteidigungsfall [Art. 115 a und 1151 GG]) und bei Ernennungen (Art. 60 GG) sowie für das Tätigwerden im außenpolitischen Bereich (Art. 59 GG). Bei all diesen Akten ist der Bundespräsident also unparteiisch-neutral nur in dem Sinne, daß er seine Dienste der jeweiligen verfassungsmäßigen Regierung bzw. Parlamentsmehrheit ungeachtet deren parteipolitischer Zusammensetzung im Rahmen von Verfassung und Gesetz zur Verfügung zu stellen hat — also nicht nach eigenen politischen Präferenzen wählen kann, wen er unterstützt. Diese Feststellung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Bundespräsident dadurch an eine *bestimmte Partei-* oder *Parteienregierung* gebunden ist, der seine durch sie gebilligten Handlungen dienen. Sie sind also in diesem Sinne *nicht* „neutral“.

In den wenigen Grenzfällen, in denen der Bundespräsident überhaupt einen eigenen Handlungsspielraum (also „pouvoir“) hat, ergreift er auch in *dem* Sinne Partei, daß er unter angebbaren Umständen zwischen der Unterstützung dieser oder jener politischen Gruppierung wählen kann; nämlich dann, wenn er

(1) im Falle unklarer Mehrheitsverhältnisse im Bundestag den Führer bzw. einen Führer einer Partei oder Parteienkoalition zur Wahl als Kanzler vorschlägt, ihm also gegenüber anderen aussichtsreichen Kandidaten einen Vor-

sprung und die Chance des Gewähltwerdens gibt;

(2) wenn keine Mehrheitswahl zustande kommt und schließlich der Gewählte nicht die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt. In diesem Fall kann der Bundespräsident den Minderheitskanzler binnen sieben Tagen ernennen oder den Bundestag auflösen (Art. 63, 3 GG);

(3) wenn er einem Kanzler, der die Vertrauensfrage gestellt und kein Mehrheitsvotum erhalten hat, die Auflösung des Bundestages binnen 21 Tagen zugesteht (Art. 68 GG) oder mit Zustimmung des Bundesrates nach Art. 81 GG den Gesetzgebungsnotstand erklärt und den Minderheitskanzler damit stützt — bzw. wenn er nicht entsprechend eingreift.

In diesen Fällen ist also der Präsident *nicht* „der parlamentarisch-politischen Kampfsituation entrückt“⁴⁷⁾, und er wird, wie die Wahlen der bisherigen Präsidenten belegen, u. a. unter diesem Aspekt von den Parteien ausgesucht. Es wäre eine reine Fiktion, wollte man angesichts dieser Möglichkeiten eine „Neutralität“ annehmen. Was hier am bundesrepublikanischen Beispiel gezeigt wurde, dürfte im übrigen unschwer auch durch die Untersuchung anderer parlamentarischer Verfassungen und deren Verfassungswirklichkeit zu bestätigen sein.

IV.

Nach dem Nachweis, daß dem Präsidenten im parlamentarischen Parteienstaat weder die Eigenschaft der Neutralität im Constantschen Sinne noch eine Neutralität neuer Art zugeschrieben werden kann, ist zu vermuten, daß im parlamentarischen Parteienstaat das Staatsoberhaupt auch nicht (1) als Gleichgewichtstifter oder (2) als neutraler Integrator zu interpretieren ist.

ad 1: Das parlamentarische Regierungssystem parteienstaatlicher Ausprägung ist dadurch charakterisiert, daß sich Regierung und Parlament nicht mehr als separate, relativ selbständige Größen gegenüberstehen. Das Parlament ist parteipolitisch strukturiert, und Regierung und Parlamentsmehrheit werden durch die Regierungspartei bzw. -parteien im Prinzip

zu einer *Handlungseinheit* integriert⁴⁸⁾. Mit der Änderung dieser beiden Hauptvariablen und ihres gegenseitigen Verhältnisses fällt das von Constant konstruierte und von späteren Theoretikern rezipierte Gleichgewichtsmodell samt des balancierenden „pouvoir neutre“ in sich zusammen.

Bereits die Ausgangskonstellation eines Gleichgewichts ist undenkbar geworden. Und dort, wo die Befugnisse des „pouvoir neutre“ noch als schwache Relikte des liberalen Kon-

⁴⁷⁾ So Theodor Eschenburg, Der Bundespräsident, in: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik I, München, 2. Aufl. 1967, S. 133.

⁴⁸⁾ Vgl. u. a. H. J. Varain, Das Parlament im Parteienstaat, in: Politische Vierteljahrsschrift 5 (1964) S. 339 ff., bes. S. 347.

stitutionalismus im modernen parlamentarischen System vorhanden sind, übt das Staatsoberhaupt mit ihrer Hilfe nicht eine Balancefunktion zwischen „dem Parlament“ und der Regierung aus, sondern kann (wie wir oben sahen) einer bestimmten Parteigruppierung unter Umständen zur Regierung verhelfen bzw. sie im Amt stützen.

Das Gleichgewichtsmodell ist auch dadurch nicht zu retten, daß es im Hinblick auf die „neue Gewaltenteilung“ zwischen Regierung und Opposition neu formuliert wird, indem dem Präsidenten eine neutrale, vermittelnde Funktion zwischen beiden Variablen zugeschrieben wird⁴⁹⁾. Denn der Gedanke eines derartigen Gleichgewichts steht im logischen Widerspruch zum Verhältnis von Regierung und Opposition, das ja gerade durch das Übergewicht der Regierung und der sie stützenden Parlamentsmehrheit begründet wird. Es wäre widersinnig, dem Staatsoberhaupt die Aufgabe zuzuweisen, den gewollten Gegensatz und das systemnotwendige Übergewicht zum Gleichgewicht hin zu neutralisieren.

Schließlich kann eine präsidiale Vermittlerfunktion zwischen Regierung bzw. Regierungsparteien und Opposition nicht damit begründet werden, daß der Präsident über die Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte, insbesondere der Minderheit, wachen solle⁵⁰⁾. Die generelle Bindung an die Verfassung, die für alle Staatsorgane und Bürger zutrifft bzw. zutreffen soll, gilt auch für den Präsidenten. Bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland und ihre grundgesetzliche Regelung, geht das schon daraus hervor, daß der Bundespräsident, der Bundeskanzler und die Bundesminister bei der Amtsübernahme gleichlautende Eidesformeln sprechen. Darüber hinaus ist — ebenfalls nach dem Grundgesetz — nicht das Staatsoberhaupt der spezielle „Hüter der Verfassung“, sondern das Bundesverfassungsgericht, dessen Urteil der Bundespräsident seinerseits unterworfen werden kann⁵¹⁾. Im Constantschen Modell war der „pouvoir neutre“ nur insofern „Hüter der Verfassung“, als er Hüter des Gleichgewichts war und als „pouvoir royal“ die Kontinuität

der monarchischen Verfassung wahrte — Bedingungen, die insgesamt in der modernen parlamentarischen Demokratie nicht mehr gegeben sind.

ad 2: Wie verhält es sich im parlamentarischen Parteienstaat mit der zweiten Funktion, der personalen Integration, die nach der Lehre vom „pouvoir neutre“ dem Staatsoberhaupt zugewiesen wird?

Wie oben im einzelnen dargetan, wurde die besondere Integrationsfunktion des Staatsoberhauptes im System des liberalen Konstitutionalismus damit begründet, daß das Staatsoberhaupt jenseits des bürgerlichen Interessenstreites angesiedelt wurde und nicht der bürgerlichen Gesellschaft, die die Legislative qua Zensuswahlrecht beherrschte, entstammte bzw. nicht von der Abgeordnetenversammlung gewählt werden sollte. In der pluralistischen Massendemokratie und der parlamentarischen Republik der Gegenwart entfallen alle diese Voraussetzungen. Eine eindeutige Zuordnung von bestimmten sozialen Gruppen zu einem verfassungspolitischen Organ ist nicht mehr möglich, und mit der Entstehung des modernen Interventions- und Wohlfahrtsstaates ist die Schranke zwischen Gesellschaft und Staat weitgehend verschwunden⁵²⁾. Angesichts dieser Wirklichkeit dienen die Versuche, die Integrationsfunktion des Staatsoberhauptes im Sinne des „pouvoir neutre“ nach wie vor zu behaupten, bewußt oder unbewußt der Verschleierung der gesellschaftlichen und politischen Antagonismen. Sie erzeugen — wie die obigen Zitate von Süsterhenn, Kehlenbeck und Forsthoff dokumentiert haben — eine Staatsmystik und zeichnen sich dadurch aus, daß organologische Vorstellungen⁵³⁾ mit Elementen einer vordemokratischen Repräsentationstheorie⁵⁴⁾ kombiniert werden. Hingegen folgt im demokratischen Verfassungsstaat die notwendige Einheit „nicht logisch aus der Einheit des Vertreters, sondern muß durch einen dynamischen Prozeß beständig erneuert werden“⁵⁵⁾, dessen Ort im parlamentarischen Regierungssystem vornehmlich die Volksvertretung sein soll. Und der Ausgleich der Inter-

⁴⁹⁾ Siehe die Erörterungen von Peter Pernthaler, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 25, Berlin 1967, S. 140 ff. und S. 204.

⁵⁰⁾ Ebd., S. 148 ff.; vgl. auch Doehring, S. 209.

⁵¹⁾ Siehe dazu die Ausführungen von Grauhan und Kimminich.

⁵²⁾ Dazu u. a. Martin Draht, a. a. O., und Wolfgang Abendroth, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Neuwied und Berlin 1967.

⁵³⁾ Vgl. Kimminich, S. 3 ff.

⁵⁴⁾ Siehe Carl J. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin u. a. 1953, S. 301 ff.

⁵⁵⁾ Ebd., S. 302.

essen geschieht nicht durch personale Integration, sondern im Prinzip in offener Auseinandersetzung — vermittelt durch politische Parteien. Ja, die offene Konfliktaustragung kann selbst integrativ wirken⁵⁶⁾, während jeder Präsident heillos überfordert wäre, sollte oder wollte er — wie Forsthoff meint — „den gerechten Ausgleich“ (was immer das sein mag) vornehmen und die divergierenden Interessen „versöhnen“ (Süsterhenn).

Diejenigen Kriterien, die den Präsidenten als balancierenden „pouvoir neutre“ disqualifizieren (s. oben), sprechen schließlich auch gegen ihn als neutralen Integrator. Was von der Repräsentationsidee bleibt, ist — im Unterschied zur innerstaatlichen „Verkörperung“ des „Ganzen“ — die völkerrechtliche Vertretung des Staates nach außen, die aber mit der Lehre des „pouvoir neutre“ nichts zu tun hat⁵⁷⁾.

V.

Die Ergebnisse unserer Erörterungen führen zu folgendem thesenhaften *Resümee*:

1. Die Lehre von der neutralen Gewalt des Staatsoberhauptes ist strukturell an das Gleichgewichtsmodell der revidierten Lehre von der Gewaltenteilung und -verschränkung gebunden. Die Gleichgewichts- und Integrationsfunktion wurde aus der schon damals problematischen Annahme der Neutralität des „pouvoir royal“ hergeleitet.

2. Mit dem Strukturwandel vom Konstitutionalismus zum parlamentarischen Parteienstaat sind das Gleichgewichtsmodell und die aus ihm deduzierte Lehre vom „pouvoir neutre“ obsolet geworden, weil sich alle Variablen in ihrer Größe und in ihrem Verhältnis zueinander grundlegend geändert haben. Der „pouvoir neutre“, das Strukturelement der konstitutionellen Monarchie, paßt nicht in die Struktur des parlamentarischen Parteienstaates.

3. Zumindest für das republikanische Staatsoberhaupt in diesem System gilt ferner, daß die Voraussetzung für die Neutralität der Präsidiengewalt insbesondere deshalb entfällt, weil der Präsident keine *vorgegebene*, den politischen und sozialen Antagonismen entthobene, unabhängig-neutrale Position und keine höchste Autorität besitzt.

4. Dort, wo die einer andersartigen politischen und sozialen Konstellation zugehörige

Lehre gleichwohl auf die parteienstaatliche, pluralistische Gegenwart übertragen wird, erschwert sie eine zutreffende Interpretation des Präsidentenamtes und der präsidiellen Handlungen.

5. Insbesondere ist der Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland kein „pouvoir neutre“, sondern in Normalzeiten an den politischen Willen der jeweiligen verfassungsmäßigen Parteiregierung bzw. Parlamentsmehrheit gebunden und kann nur die von ihr offiziell gebilligten Handlungen ausführen. In den wenigen Grenzfällen, in denen er einen eigenen Handlungsspielraum hat, ergreift er Partei und stützt (unter bestimmten Umständen) eine politische Gruppierung.

6. In einer parlamentarisch-parteistaatlichen Demokratie wird der Staat im Präsidenten nicht zu einer „lebendigen Persönlichkeit“ und vollzieht sich der Interessenausgleich nicht neutral-integrativ im Staatsoberhaupt, sondern vermittelt durch kollektive Willensverbände, vor allem durch politische Parteien.

7. Indem die Lehre von der neutralen Gewalt des Staatsoberhauptes bzw. einzelne Elemente dieser rezipierten Lehre die Prinzipien demokratischer Willensbildung und Integration negiert oder einschränkt und dem antiparteienstaatlichen Affekt Vorschub leistet, kann sie schließlich der Erhaltung bzw. Wiederbelebung eines Verfassungsdenkens dienen, das im obrigkeitsstaatlichen und autoritären Denken wurzelt. Daher dürfte die kritische Auseinandersetzung mit dieser Lehre politisch geboten sein.

⁵⁶⁾ Vgl. die soziologischen Untersuchungen von Georg Simmel und Lewis Coser sowie die kritische Analyse von Karlheinz Messelken, Politikbegriffe der modernen Soziologie, Köln und Opladen 1968.

⁵⁷⁾ So auch Otto Kimminich, S. 62 ff. und S. 79.

Parlamentarischer Staatssekretär — Modell und Wirklichkeit

I. Vorbemerkung

Eine politikwissenschaftliche Monographie sieht sich zwangsläufig der Kritik ausgesetzt, daß sie der betrachteten, im politischen Entscheidungsprozeß verankerten Institution aufgrund herauslösender Betrachtungsweise nur in bedingtem Umfange gerecht werden kann; denn es kann nicht „irgendein Element auch bloß in seinem Funktionieren verstanden werden ohne Einsicht in das Ganze, das an der Bewegung des einzelnen selbst sein Wesen hat. System und Einzelheit sind reziprok und nur

in ihrer Reziprozität zu erkennen“¹⁾. So muß auch die neue Institution Parlamentarischer Staatssekretär (PStS) des Regierungssystems der Bundesrepublik in ihren Bezügen zu den anderen Elementen des parlamentarischen Regierungsprozesses dargestellt werden, und gleichzeitig müssen Position und Funktion des PStS in den Zusammenhang des parlamentarischen Regierungssystems einbezogen und nach der demokratischen Legitimität hinterfragt werden.

II. Entstehungsgeschichte des Amtes

Die Diskussion über das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs wurde in der Bundesrepublik bereits 1947 aufgenommen und führte zu entsprechenden Vorlagen in den Organisationsausschüssen des Parlamentarischen Rates und denen zur Vorbereitung der Bundesorgane²⁾. Wenngleich man damals von einer Einführung von PStS absah, so brachten die folgenden Regierungsbildungen das Gespräch immer wieder auf dieses Amt zurück, wobei zum einen das Verlangen nach einer Überwachung des Koalitionspartners — indem den Ministern jeweils ein PStS der anderen Partei zugeordnet werden sollte — eine Rolle gespielt und zum anderen das Verlangen nach einer Effizienzsteigerung des parlamentarischen Regierungsprozesses im Vordergrund der Erörterungen gestanden haben dürfte.

In den Sitzungen der Verhandlungskommissionen von CDU/CSU und SPD zur Bildung einer ‚Großen Koalition‘ wurde dann die Einsetzung von PStS oder Staatsministern beschlossen³⁾. Es folgte alsbald die Vorlage des Entwurfs eines ‚Gesetzes über die Rechtsstellung der Parlamentarischen Staatssekretäre‘⁴⁾, der sich damit begnügte, den Status und den Rahmen des neuen Amtes abzustecken. Aus Entwurf und Begründung wurde jedoch er-

¹⁾ Theodor W. Adorno, Zur Logik der Sozialwissenschaften, in: der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, hrsg. von Maus/Fürstenberg, Neuwied und Berlin 1969, S. 127.

²⁾ Vgl. hierzu u. a. Aussprache zum Vortrag von Volkmar Hopf, Beamteter und Parlamentarischer Staatssekretär, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 35. Staatswissenschaftlichen Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1967, Berlin 1968, S. 148, und „Die Welt“ vom 11. 7. 1949, Staatssekretäre nach englischem Muster.

³⁾ Vgl. Heinz Laufer, Der Parlamentarische Staatssekretär (Münchener Studien zur Politik, Band 12), München 1969, S. 16 f. Weiterhin wird hieran deutlich, daß die englische Regierungspraxis, in der es Parlamentarische Staatssekretäre und Staatsminister gibt, bei den Überlegungen zur Einführung des PStS in das System der BRD eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben dürfte. Es muß allerdings berücksichtigt werden, daß sich in der englischen Praxis — bei einem sowieso anders strukturierten Regierungssystem — ein sehr differenziertes, abgestuftes Gefüge zwischen dem Kabinett und der Mehrheitsfraktion herausgebildet hat, das von den Whips (Einpeitschern), den Staatsministern, den Parlamentarischen Staats- und Privatsekretären und dem Führer des Unterhauses gebildet wird. Vgl. hierzu Arnd Morkel, Lehrjahre für Minister?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 12/67, vom 22. März 1967.

⁴⁾ BT-Drucksache V/1402 vom 13. Februar 1967.

kennbar, daß sich die Bundesregierung bei der Konzipierung ihres Entwurfs von dem Modell des britischen 'Parliamentary Secretary' hatte leiten lassen, denn der PStS sollte wohl nicht primär als Bestandteil der Regierung gesehen werden, sondern als Abgeordneter, der die besondere Aufgabe habe, die Verbindung zwischen den parlamentarischen Gremien und der Regierung zu pflegen.

Der Entwurf traf aber im parlamentarischen Raum auf erhebliche Kritik, da in ihm weder die Entscheidungsbefugnisse noch die Weisungsrechte der zukünftigen PStS gegenüber den Beamten der Ministerien geregelt waren. Es wurde daher die Gefahr gesehen, daß sich die PStS möglicherweise zu 'politischen Hilfsarbeitern' entwickeln könnten. So nahm es nicht wunder, daß der Entwurf in den Ausschußberatungen einigen Änderungen unterzogen wurde, wenngleich man daran festhielt, daß nur gerade soviel wie eben nötig geregelt werden sollte, um die Ausgestaltungsmöglichkeiten des Amtes sicherzustellen. Den Mitgliedern des federführenden Innenausschusses schwebte „dabei eine Entwicklung vor, in der der PStS die Funktion des politischen Beamten wahrnimmt, der beamtete Staatssekretär dagegen als reiner Verwaltungsbeamter an der Spitze der Verwaltung deren Kontinuität unabhängig vom Wechsel der Bundesregierung sichert“⁵⁾. Dabei sollte durch eine Zuordnung des PStS zum Minister eine politische Ressortverstärkung erreicht und es dem Minister ermöglicht werden, dem PStS zur Wahrnehmung ihm übertragener Aufgaben bestimmte Weisungsrechte einzuräumen⁶⁾. Eine Regelung

der Weisungsrechte wurde dann jedoch nicht in das Gesetz aufgenommen, sondern dies wurde (wie auch andere Vorschriften zur Konkretisierung der Stellung der PStS) entsprechenden Änderungen der ministeriellen Haus-

Inhalt

I. Vorbemerkung

II. Entstehungsgeschichte des Amtes

III. Theoretische Möglichkeiten und empirische Nachweise

1. Beweggründe für die Einführung des Amtes
2. Rekrutierungsmerkmale
3. Aufgabengebiete der PStS

IV. Das Amt des PStS im Systemzusammenhang

1. PStS und Kabinettsreform
2. PStS und das Verhältnis von Regierung und Parlament
3. PStS und das Verhältnis von Regierung und Verwaltung

V. Perspektiven

ordnungen und der Geschäftsordnung der Bundesregierung als auch — unter der jetzigen SPD/FDP-Regierung — der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien überlassen⁷⁾.

III. Theoretische Möglichkeiten und empirische Nachweise

Es sollen die mit dem Amt des PStS gegebenen theoretischen Möglichkeiten aufgezeigt und die vorliegenden empirischen Daten in diesen Rahmen eingefügt werden, um eine Übersicht darüber zu gewinnen, wie das Amt des PStS in der Praxis ausgestaltet wird und in welche Richtung dieser Ausgestaltungsprozeß verläuft.

1. Beweggründe für die Einführung des Amtes

a) Aufgabenwandel der 'modernen' Regierung

Die Wandlung vom Hoheits- zum Leistungsstaat, die zunehmende internationale Verflechtung, die wachsende Notwendigkeit wirtschaftlich-staatlicher Lenkungsmaßnahmen und „die Interdependenz aller wichtigen sozialen

⁵⁾ Vgl. zu diesem Abschnitt BT-Stenographische Berichte, 5. Wahlperiode, 95. Sitzung vom 17. 2. 1967, S. 4345 A, und den schriftlichen Bericht des Innenausschusses des Bundestages, Berichterstatter Wörner, zu BT-Drucksache V/1556 vom 15. 3. 1967, S. 1 ff.

⁶⁾ Ebenda

⁷⁾ Vgl. GMBI 1967, S. 130 und S. 430; GMBI 1970, S. 14 und S. 331 f. Ferner die einzelnen Hausordnungen der Ministerien — teilweise dargestellt bei Friedrich Karl Fromme, Die parlamentarischen Staatssekretäre, Entwicklung in der 6. Wahlperiode, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 1 (1970), H. 1, S. 68 ff.

und wirtschaftlichen Erscheinungen" haben „zur gegenseitigen Abhängigkeit und zur wechselseitigen Beeinflussung der von den Ressorts zu ergreifenden Maßnahmen geführt“⁸⁾. Dies zwingt die Regierung geradezu, zweckentsprechende Organisationsformen anzustreben, bei denen die Planung simultan abgewickelt und gleichzeitig berücksichtigt wird, daß mit der Planung eine Einengung zukünftigen politischen Handelns verbunden ist. Erschwert wurde diese Aufgabe bisher jedoch durch die Tatsache, daß „der Aufbau der Bonner Ministerien nicht planmäßig erfolgte, sondern konkreten und aktuellen Bedürfnissen und Gegebenheiten entsprach“⁹⁾.

Das Problem der angemessenen Organisationsform für die Regierungstätigkeit überlappt sich weitgehend mit dem Problem der Kabinettsreform. Da in der Bundesrepublik Minister immer Kabinettsmitglieder sind, ergab sich, daß mit der Bildung von sehr unterschiedlich strukturierten Ministerien auch Minister unterschiedlichen politischen Gewichts im Kabinett vertreten waren, was die Notwendigkeit einer Neuordnung der Regierungsorganisation immer deutlicher werden ließ. Teil dieser Neuorganisation sollte dann auch das Amt des PStS sein¹⁰⁾.

Bei der Bildung der ‚Großen Koalition‘ am 1. Dezember 1966 wurde dieser Verbindung von Kabinettsreform und Einsetzung von PStS nicht entsprochen, sondern mit der Einführung von lediglich sieben PStS der graduelle Unterschied der Ministerstellungen — nun als Minister mit oder ohne PStS — noch verstärkt. Erst durch die Bildung der Regierung von SPD/FDP im Herbst 1969 wurde — mit der Schaffung von gleichgewichtigeren Ministerien und der Einführung von PStS für alle Minister — eine zumindest teilweise Realisation dieses Konzepts erreicht.

b) Entlastung der Bundesminister

Die mit dem Ministeramt verbundenen Aufgaben lassen sich kaum noch mit der üblichen Zweiteilung der Funktionsbeschreibung des

Amtes in Ressortchef einerseits und Kabinettsmitglied andererseits erfassen, denn es bestehen nicht nur Verpflichtungen gegenüber dem Kabinett und dem Ressort, sondern es müssen weiterhin Aufgaben gegenüber dem Parlament, den Fraktionen, den Parteien, der Öffentlichkeit, den Verbänden, dem Wahlkreis, den politischen Widersachern etc. wahrgenommen werden. Die zunehmende Verflechtung innen- und außenpolitischen Geschehens macht es überdies notwendig, daß der Minister — allerdings mit ressortbedingten Unterschieden — an Sitzungen internationaler Kommissionen, an Verhandlungen supranationaler Institutionen usw. teilnimmt.

Die zunehmende Überlastung der Minister verwehrte ihnen in verstärkendem Maße, den Überblick über ihr Ressort zu wahren, langfristige Konzeptionen für ihren Ressortbereich zu erarbeiten und eine Abstimmung ihrer Pläne mit den anderen Ressorts im Kabinett herbeizuführen. So blieb ihnen oft kaum eine andere Wahl, als dieses oder jenes Arbeitsgebiet zu vernachlässigen. Hinzu kam noch, daß ein Minister nach bisheriger bundesrepublikanischer Tradition relativ lange in seinem Amt verblieb, so daß die Gefahr einer Identifikation mit dem Ressort entstand und der Minister dann seinem Hause nicht mehr als politisch verantwortliches Kabinettsmitglied gegenübertrat, sondern sich im Kabinett als Vertreter seines Ministeriums fühlte¹¹⁾.

Um die Minister von der Fülle ihrer Aufgaben teilweise zu entlasten und andererseits die politische Führungsaufgabe der Minister besser zur Geltung zu bringen, bediente man sich des Instruments des PStS, indem man 1967 sechs großen Ministerien¹²⁾ und dem Bundeskanzleramt¹³⁾ diese Institution zuordnete, während mit der Bildung der SPD/FDP-Regierung allen Ministern PStS zugeteilt wurden¹⁴⁾.

¹¹⁾ Vgl. Thomas Ellwein, Probleme der Regierungsorganisation in Bonn, a. a. O., S. 248.

¹²⁾ Auswärtiges Amt (Jahn, SPD), Innen- (Benda, CDU), Finanz- (Leicht, CDU), Wirtschafts- (Arndt, SPD), Verteidigungs- (Adorno, CDU), Verkehrsministerium (Börner, SPD).

¹³⁾ v. Guttenberg (CSU).

¹⁴⁾ Bundeskanzleramt (Focke, SPD), Auswärtiges Amt (Dahrendorf, FDP), Innen- (Dorn, FDP), Finanz- (Reischl, SPD), Wirtschafts- (Arndt, SPD), Verteidigungs- (Berkhan, SPD), Verkehrs- (Börner, SPD), Justiz- (Bayerl, SPD), Bildung und Wissenschafts- (v. Dohnanyi, SPD), Landwirtschafts- (Logemann, FDP), Wohnungsbau- (Ravens, SPD), Gesundheitsministerium (Westphal, SPD), Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Freyh, SPD), Innerdeutsche Beziehungen (Gerold, SPD), Arbeit und Sozialordnung (Rohde, SPD).

⁸⁾ Adolf Hüttl, Koordinierungsprobleme der Bundesregierung, in: Der Staat, 6. Bd. (1967), S. 11.

⁹⁾ Thomas Ellwein, Probleme der Regierungsorganisation in Bonn (Literaturbesprechung), in: PVS, IX. Jg. (1968), S. 241.

¹⁰⁾ Vgl. hierzu das Gutachten der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform, Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Bonn 1969 (unveröffentlicht), S. 38 ff. und S. 142 ff.

c) Ausbildungsfunktion

Der Kreis derjenigen, die ausreichende Erfahrungen und Kenntnisse in der politischen Leitung von Ministerien haben sammeln können, muß zwangsläufig eng umgrenzt sein, solange keine systematische Nachwuchspflege und -förderung¹⁵⁾ betrieben wird. Mit Hilfe der „Ausbildungsstelle“ PStS kann nunmehr eine Verbreiterung der politischen Führungsschicht erreicht und frühzeitig festgestellt werden, ob der PStS in der Lage ist, größere Aufgaben zu übernehmen.

Eine wichtige Voraussetzung für die Erfüllung der Ausbildungsfunktion des Amtes dürfte sein, daß bei Neubesetzungen von Ministerämtern den PStS, sofern man sie als fähig betrachtet, ein Vorrang vor anderen Abgeordneten eingeräumt wird¹⁶⁾. Weiteres Erfordernis sollte sein, daß die PStS ihre Tätigkeit nicht zu lange ausüben, denn mit einer langjährigen Amtsausübung wird vereitelt, daß sich weitere Parlamentarier in dieser Funktion bewähren können und die angestrebte Verbreiterung der Führungsschicht erreicht werden kann. Man sollte überdies die Bewährung dieser Ausbildungsfunktion nicht daran ablesen wollen, ob nun der PStS seinem ausgeschiedenen Minister im Amt nachgerückt ist. Vielmehr sollte dies gerade die Ausnahme bleiben, denn wenn der PStS der potentielle Nachfolger seines Ministers ist, dann wird gerade das begünstigt, was man zu verhindern sucht — nämlich, daß es zu Machtkämpfen im Ressort kommt.

Zusammenfassend kann die Ausbildungsfunktion wohl dahin gehend definiert werden, daß es darum geht, potentielle Kandidaten für verschiedene höhere politische Ämter auszubilden.

Betrachtet man die bisherigen Ergebnisse unter diesem Aspekt und bedenkt weiterhin, daß sicherlich nicht bei allen Berufungen zum PStS das Ausbildungsmoment eine dominierende Rolle gespielt hat, dann kann zumindest verneint werden, daß sich die Ausbildungsfunktion nicht bewährt hat. Zwar sind die Berufungen von Benda zum Bundesminister des Innern (1968) und von Jahn zum Bundesminister der Justiz (1969) nicht nur deswegen erfolgt, weil sie vorher PStS waren, doch sicher-

lich auch deswegen¹⁷⁾. Ebenso verhält es sich mit dem ehemaligen PStS im Innenministerium Köppler, der zum Spitzenkandidaten der CDU für die Landtagswahlen 1970 avancierte, während die anderen beiden SPD-PStS der „ersten Stunde“ (Börner und Arndt) das Amt noch wahrnehmen (Börner) oder zunächst auch unter der neuen SPD/FDP-Regierung noch wahrgenommen haben.

Mit der Bildung der neuen Bundesregierung 1969 bestand die theoretische Möglichkeit, daß die PStS der SPD, Arndt und Börner, in Ministerämter aufstiegen. Diese sich bietende Möglichkeit konnte jedoch nicht realisiert werden¹⁸⁾, weil 1. das Kabinett verkleinert wurde, 2. ihre Minister im Amt blieben, 3. für mindestens zwei Ministerien (Finanzen und Verteidigung) schon Kandidaten (Möller und Schmidt) bereitstanden, die sich für diese Ämter im parlamentarischen Bereich hinreichend qualifiziert hatten, und 4. die Besetzung von zwei anderen Ministerien (Arbeit und Innerdeutsche Beziehungen) wohl aus Proportgründen vorgenommen werden mußte.

d) Integration und Kontrolle

Eine Fraktion kann keinesfalls als ein homogener, abgeschlossener Block angesehen werden, sondern in ihr sind verschiedene Gruppen, Flügel usw. vertreten, die, wenn ihre Fraktion die Regierung bildet, in dieser repräsentiert sein wollen. Die Integration der unterschiedlichen Fraktionsgruppen in die Regierung, die Berücksichtigung regionaler und konfessioneller Gesichtspunkte usw. scheint erforderlich, um die Handlungsfreiheit der Regierung parlamentarisch abzusichern. Ist durch eine Kabinettsreform die Anzahl der zu besetzenden Ministerposten — und damit auch die Möglichkeit der Berücksichtigung von Personen, die durch starke Kräfte im parlamentarischen oder außerparlamentarischen Raum gestützt werden — verringert, dann bietet sich das Amt des PStS für die Integration der nicht im Kabinett vertretenen Kräfte geradezu an¹⁹⁾. In einer Koalitionsregierung könnte dem Amt des PStS diese Funktion um so mehr zuwachsen, als die Anzahl der einer Fraktion dann zustehenden Ministerposten zusätzlich reduziert ist — eine parlamentarische Absicherung

¹⁵⁾ Diese Funktion des Amtes wurde zwar in der amtlichen Begründung nicht genannt, doch von dem Abgeordneten Even in der Diskussion im Bundestag erwähnt.

¹⁶⁾ Arnd Morkel, a. a. O., S. 23.

¹⁷⁾ Vgl. Antwort Bendas zu Frage 6 der Umfrage zum Selbstverständnis der PStS von Nuscheler/Steffani, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 1 (1970) H. 1, S. 34.

¹⁸⁾ Vgl. Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 63 f.

¹⁹⁾ Ebenda, S. 61 und S. 64.

der Regierung hier aber ebenso unerlässlich scheint. Weiterhin besteht die Möglichkeit, daß durch die Berufung eines ‚Rebellen‘ zum PStS dieser zur Regierungsloyalität verpflichtet wird, um somit durch Integration die Kontrolle über die Fraktion seitens der Regierung zu gewinnen und zu behalten.

Die Frage der Kontrolle in Zusammenhang mit dem Amt des PStS erfährt eine unterschiedliche Beantwortung — je nachdem, ob es sich um eine Einparteien- oder um eine Koalitionsregierung handelt. Bei einer Einparteienregierung kann es sein, daß der eine, durch den Minister in der Regierung vertretene Flügel der Fraktion durch den anderen Flügel mittels eines ihm zugehörigen PStS kontrolliert werden soll, was beispielsweise bei dem Verhältnis Arbeitgeber-/Arbeitnehmerflügel möglich wäre. Problematisch wird diese Frage jedoch, wenn innerhalb einer Koalitionsregierung versucht wird, den Minister der anderen Partei durch einen PStS der eigenen Partei zu kontrollieren. „Auf diese Weise erfährt das Parteibündnis in jedem Ministerium eine Verzahnung und Durchdringung ... Die koalitionspolitische Durchdringung der einzelnen Ministerien geht auf Kosten ihrer Funktionsfähigkeit.“²⁰⁾ Dies ist wohl auch ein wesentlicher Grund dafür, daß man diese Möglichkeit in der Praxis bisher ausgeschaltet hat, denn die bisherigen PStS gehörten stets zumindest der gleichen Fraktion wie ihre Minister an.

Es ist schwer, den Stellenwert von Integrations- und Kontrollmotiv für die Berufung der PStS festzustellen. Beispiele hierfür könnte einmal die Tatsache sein, daß, wohl mit aus fraktionsinternen Kontrollbedürfnissen heraus, dem damaligen Bundeskanzler Kiesinger ein CSU-PStS (v. Guttenberg) zugeordnet wurde, wofür der Finanzminister Strauß einen CDU-PStS (Leicht) erhielt, der jedoch als ‚unpolitisch‘ galt; ein Parallelbeispiel könnte zum anderen die Besetzung des jetzigen PStS-Postens im Landwirtschaftsministerium mit dem Norddeutschen Logemann sein, der möglicherweise als regionaler Gegenpol zu dem Bayern Ertl eingesetzt wurde (doch können auch andere Gründe wie Logemanns landwirtschaftliche Erfahrung, seine Tätigkeit im Bundestagsausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ausschlaggebend gewesen sein).

²⁰⁾ Theodor Eschenburg, *Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik*, Band II, München 1966, S. 29.

e) Entpolitisierung der politischen Beamten

Im Gegensatz zu den vorherigen Gründen der Integration und Kontrolle ist das Motiv der ‚Entpolitisierung‘ der politischen Beamten oft angesprochen worden²¹⁾. Es handelt sich hierbei um eine dem parlamentarischen Regierungssystem innewohnende Maßnahme, denn „ein besonderes Bedeutungselement hat auch unter den Bedingungen der parlamentarischen Regierungsweise weiterhin seine Gültigkeit bewahrt und sollte darum auch eindeutig aufrechterhalten werden: Das ist die Unterscheidung zwischen denjenigen Organen, die die Politik bestimmen, und denjenigen, die sie ausführen. Mit anderen Worten: der Verwaltungsdienst, der Auswärtige Dienst ... müssen entschieden als Werkzeuge aufgefaßt werden, mittels welcher eine jeweils bestimmte Verwaltungspolitik, auswärtige Politik ... ausgeführt werden können. Es ist nicht ihre Aufgabe, diese Politik selbst zu machen.“²²⁾ Zwar ist es kaum möglich, eine exakte Trennung von politischen und verwaltungsmäßigen Funktionen vorzunehmen, doch soll der Schwerpunkt für die einzelnen Bereiche gesetzt werden.

Die in der Bundesrepublik zu verzeichnende Ausweitung der Institution des ‚politischen Beamten‘ und die in den politischen Bereich hineinragende Tätigkeit der beamteten Staatssekretäre ist keineswegs nur als Folge der politischen Ambitionen dieser Beamten anzusehen, sondern ergab sich fast zwangsläufig durch die Überlastung der Minister. Die Berücksichtigung von parteipolitischen Gesichtspunkten bei der Besetzung der höchsten Stellen der Ministerialbürokratie ist vielfach bedauert worden, zumal sich damit gleichzeitig das Problem verband, daß diese Beamten ihrer Aufgabe, die Kontinuität der Verwaltungsleitung und die sachliche Einheitlichkeit der Verwaltung zu sichern, immer weniger gerecht werden konnten²³⁾.

Als institutionelles Hilfsmittel bieten sich hier die PStS an, die bei einer entsprechenden Herausarbeitung ihrer Zugehörigkeit zur politi-

²¹⁾ Siehe schriftlichen Bericht des Innenausschusses des Bundestages, a. a. O., S. 2.

²²⁾ Dolf Sternberger, *Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Kurt Kluxen (Hrsg.), *Parlamentarismus (Neue Wissenschaftliche Bibliothek Bd. 18)*, Köln-Berlin 1967, S. 335.

²³⁾ Vgl. Rainer Wahl, *Die Weiterentwicklung der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs*, in: *Der Staat*, Bd. 8 (1969), S. 331 f.

schen Führungsspitze der Ressorts u. a. folgende Verbesserungen herbeiführen könnten: 1. könnte die Gefahr der zunehmenden Schwächung der politischen Führung des Ressorts entgegengewirkt werden; 2. würde den beamteten Staatssekretären die Möglichkeit gegeben, sich wieder vermehrt ihrer Funktion als ‚administrative Spitze der Ressorts‘ zuzuwenden; 3. könnte der Status des politischen Beamten eingeengt, zumindest aber eine Ausweitung vermieden werden²⁴⁾; 4. könnte der parlamentarischen Verantwortung der Minister durch eine bessere Angleichung der hierfür notwendigen Bedingungen an die praktischen Möglichkeiten mehr Sinn gegeben werden.

Empirisch läßt sich bisher die Durchführung dieses Beweggrundes nur sehr bedingt nachweisen. Sie wäre beispielsweise damit zu belegen, daß die Besetzung der Staatssekretärsstellen der bisher fast immer von CDU/CSU-Ministern geführten Ressorts durch die Regierung Brandt/Scheel im allgemeinen nicht mit im engeren Sinne aktiven Parteipolitikern erfolgte²⁵⁾. Insofern könnte man sagen, daß der Trend, das Amt des Staatssekretärs in das direkte politische Feld mit einzubeziehen, etwas abgeschwächt werden konnte.

i) Versorgungsmotive

Grundsätzlich scheint die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß für die Einführung des Amtes des PStS auch der Gedanke mitbestimmend war, hierdurch einige Positionen mehr zur Verfügung zu haben, die man an wirtschaftlich nicht abgesicherte oder an ältere, verdiente Abgeordnete vergeben kann. Eschenburg meint, daß diese „Versorgungsmotive ... bei intensiv tätigen Parlamentariern ... Verständnis verdienen“²⁶⁾. Solange jedoch jüngere Abgeordnete zu PStS berufen werden und mit dem Amt keine Pensionsregelung verbunden wird, dürfte die Bedeutung dieses Motivs nur gering sein. So ist es bisher auch lediglich in einem Fall erörtert worden — nämlich im Zusammenhang mit dem Vorschlag der CSU-Landesgruppe, den Abgeordneten Jaeger als PStS in das Bundeskanzleramt zu berufen.

Hier meinte man, daß dieser Vorschlag überwiegend dadurch motiviert sei, daß Jaeger „durch hohen Mietzins und große Familie zu einem Versorgungsproblem geworden“²⁷⁾ sei.

2. Rekrutierungsmerkmale

Vor der Einführung des Amtes des PStS wurde immer wieder herausgestellt, daß es aufgrund des für eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen Minister und PStS notwendigen Vertrauens wünschenswert wäre, wenn die PStS „nicht in die Koalitions-, Religions-, Regional- und Sozialarithmetik einbezogen würden“²⁸⁾. Als Bedingung wurde weiterhin genannt, daß für ihre Berufung auch Ressortkenntnisse nicht ausschlaggebend sein sollten²⁹⁾.

Die kurze Auswertung der Daten der 23 bisherigen PStS soll nun keineswegs eine ‚Rekrutierungstheorie für PStS‘ ergeben, sondern es soll anhand einiger Aufschlüsselungen lediglich versucht werden, sich abzeichnende Tendenzen sichtbar zu machen.

a) Alter

Ein wesentliches Motiv für die Einführung der PStS war, daß man ‚jungen‘ Abgeordneten die Chance geben wollte, sich für eine ‚höhere‘ politische Aufgabe zu qualifizieren. Prüft man diesen Beweggrund unter dem Gesichtspunkt nach, daß das Durchschnittsalter der PStS bei Amtsantritt in Beziehung gesetzt wird zu dem Durchschnittsalter des gesamten Parlaments und des Kabinetts, dann ergibt sich, daß generell ‚jüngere‘ Abgeordnete berufen worden sind.

In der Zeit der ‚Großen Koalition‘ betrug das Durchschnittsalter — jeweils beim Amtsantritt der PStS — der Abgeordneten 52, des Kabinetts 54 und der PStS 42 Jahre. Ein etwas abgewandeltes Bild zeigt sich für die SPD/FDP-Regierung. Mit der Verjüngung des Bundestages — Durchschnitt 49 Jahre — ging eine Verjüngung des Kabinetts einher — Durchschnitt 51 Jahre —, während das Durchschnittsalter der PStS auf 46 Jahre anstieg.

²⁴⁾ Vgl. Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 166.

²⁵⁾ Vgl. Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 64 f.

²⁶⁾ Theodor Eschenburg, Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Band I, München 1964, S. 33.

²⁷⁾ Staatsminister, in: Der Spiegel, Nr. 51 vom 12. 12. 1966, S. 47.

²⁸⁾ Karl Josef Partsch, Gewichtsverteilung zwischen Regierung und Parlament, in: Kurt Kluxen (Hrsg.), a. a. O., S. 323.

²⁹⁾ Arnd Morkel, a. a. O., S. 22.

b) *Parlamentarische und berufliche Erfahrung*

Generell läßt sich feststellen, daß sich die PStS besonders aus den Abgeordnetenkreisen rekrutieren, die auf eine längere Bundestags-erfahrung verweisen können. So konnten 13 von 23 PStS vor der Amtsübernahme auf eine acht- bis sechzehnjährige Bundestagstätigkeit zurückblicken. Lediglich vier Abgeordneten gelang es, gleich (Focke, Dahrendorf, Dohnanyi) oder fast gleich (Rosenthal) nach der Wahl in den Bundestag zu PStS ernannt zu werden. Zwei von ihnen konnten allerdings auf landesparlamentarische Erfahrungen verweisen. Lediglich die PStS Dohnanyi und Rosenthal hatten vorher kein parlamentarisches Mandat innegehabt. Sechs der dreiundzwanzig PStS hatten außerdem vor der Amtsübernahme Vorstandsämter in Partei oder Fraktion bekleidet.

Es läßt sich außerdem erkennen, daß für die Berufung zum PStS die vorher im Beruf und im Parlament gesammelten Erfahrungen ein wesentliches Auswahlkriterium darstellten. Es erfolgt keine Zuordnung unter dem Gesichtspunkt der ‚allgemeinen‘ Ausbildung — wie beispielsweise in England —, sondern durch die Zuordnung von Fachleuten scheint man eine Entwicklung auf die Konzeption des englischen Staatsministers — zur stärkeren Entlastung der Minister — hin angelegt zu haben.

c) *Direktmandat — Landesliste*

Von den 23 PStS waren elf als Wahlkreiskandidaten, zehn über die Landesliste und zwei als Berliner Abgeordnete in den Bundestag gekommen. Während das Verhältnis in der Regierung von SPD/FDP mit 8 : 8 : 1 vollkommen ausgeglichen ist, betrug es in der ‚Großen Koalition‘ 4 : 2 : 2.

d) *Regionale Zuordnung*

Die regionale Zuordnung der PStS zeigt, daß die Bundesländer, gemessen an ihren Bundestagsmandaten, unterschiedlich stark repräsentiert sind. Während in der „Großen Koalition“ kein PStS aus Bremen, Hamburg, Niedersachsen, dem Saarland und Schleswig-Holstein kam, blieben Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein auch unter der SPD/FDP-Regierung ohne PStS.

3. Aufgabengebiete der PStS

Die enge Bindung des PStS an seinen Minister und die damit verknüpfte Zuordnung des PStS zur politischen Leitungsspitze des Ministe-

riums führt dazu, daß die Aufgabengebiete der PStS weitgehend — in unterschiedlicher Ausprägung — denen des Ministers entsprechen. So wird denn auch in den Hausordnungen, Dienstrechnungen u. ä. die Formel gebraucht, daß dem PStS der Auftrag erteilt wurde, den Minister bei der Erfüllung seiner politischen Aufgaben zu unterstützen und zu entlasten, insbesondere die Verbindung zum Bundestag und Bundesrat sowie zu deren Ausschüssen, ferner zu den Fraktionen und deren Arbeitskreisen sowie zu den Parteien zu pflegen, um so eine weitestgehende Übereinstimmung zwischen der ministeriellen Arbeit und der politischen Entscheidung sicherzustellen.

a) *Ministerien*

Ein Grundproblem innerhalb des ministeriellen Bereichs ist die Frage der Vertretung des Ministers. Hierzu werden zwei unterschiedliche Auffassungen vertreten. Einmal wird versucht, aus der durch das parlamentarische Regierungssystem gegebenen Priorität der politischen Leitung gegenüber der Bürokratie ein Anrecht des PStS auf Vertretung des Ministers auch im Ressort herzuleiten. Diese Auffassung muß zwangsläufig kollidieren mit der weitgehend vom „klassischen“ Gewaltenteilungsschema beeinflussten Auffassung, daß die Stellvertretung des Ministers dem beamteten Staatssekretär zukomme³⁰⁾. Diese Ansicht wird noch gestützt durch eine langjährige Praxis in der Bundesrepublik und die Tradition, daß die Hierarchie des Berufsbeamtentums sich unmittelbar an die Kabinettsebene anschließt. Während in der „Großen Koalition“ die Geschäftsordnung der Bundesregierung noch eine eindeutige Vertretungsbefugnis des beamteten Staatssekretärs festlegte, hat die jetzige Regierung von SPD/FDP zwar noch das generelle Vertretungsrecht des beamteten Staatssekretärs beibehalten, doch daneben die Möglichkeit eröffnet, daß der Minister auch als Ressortchef durch den PStS vertreten wird.

In der Diskussion um dieses Problem wird immer wieder herausgestellt, daß sich in zwei Fällen (Finanzministerium und Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit) schon eine Vertretung im Ressort durch den PStS ergeben zu haben scheint³¹⁾. Diese Aussage stützt

³⁰⁾ Vgl. Hans Schäfer, Der Parlamentarische Staatssekretär im deutschen Regierungssystem — Eine Zwischenbilanz, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 22 (1969), H. 1—2, S. 43 f.; Rainer Wahl, a. a. O., S. 342.

³¹⁾ Vgl. Rolf Zundel, Gehilfe oder Ober-Minister, in: Die Zeit vom 19. 12. 69, S. 5, und Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 76.

sich im wesentlichen auf die Hausordnungen der Ministerien. So lautet der entsprechende Passus in der Hausverfügung des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, daß „die Hauptaufgabe der parlamentarischen Staatssekretärin in ihrer Beteiligung an der politischen Führung des Ressorts liegt“³²⁾. Im Finanzministerium ist geregelt, daß „der parlamentarische Staatssekretär die Aufgabe hat, den Minister in der politischen Leitung des Hauses zu vertreten“³³⁾. In den anderen Ministerien zeichnet sich, grob gesehen, eine Entwicklung zum „Nebensekretär“ ab oder aber die Entwicklung ist noch offen³⁴⁾. Dem gegenüber steht das Selbstverständnis der PStS, die sich, soweit sie sich an einer Umfrage beteiligten, in der Mehrheit bereits als Stellvertreter des Ressortchefs verstehen³⁵⁾. Wenngleich dieser Anspruch keineswegs normativ abgesichert ist, so ist er doch weitgehend mit der durch das parlamentarische Regierungssystem verbundenen Parlamentarisierung der Exekutive zu erklären.

Zwei besondere Probleme ergeben sich in diesem Zusammenhang für die Stellung der PStS im Bundeskanzleramt und im Bundesverteidigungsministerium. Ausgangspunkt der Bedenken gegen einen PStS im Bundeskanzleramt ist dabei der Hinweis auf Art. 69 GG, durch den die Stellvertretung des Bundeskanzlers durch den Vizekanzler geregelt wird. In der Amtszeit des PStS Guttenberg im Bundeskanzleramt zur Zeit der „Großen Koalition“ ergaben sich in dieser Hinsicht jedoch keine Schwierigkeiten. Diese theoretischen Bedenken scheinen auch seit der Regierung Brandt/Scheel und der Ernennung von Frau Focke zum PStS im Bundeskanzleramt nicht gerechtfertigt zu sein.

Bedenken wurden auch gegen die Ernennung eines PStS beim Bundesminister für Verteidigung erhoben, weil dieser in Friedenszeiten die oberste Befehls- und Kommandogewalt über die Bundeswehr ausübt. Hieraus resultiert die Frage, ob der Minister bei Verhinderung durch den Minister, der ihn im Kabinett vertritt, oder durch den Parlamentarischen oder beamteten Staatssekretär vertreten wer-

den soll. Wenngleich bisher der Vorrang des beamteten Staatssekretärs offenkundig ist, so bleibt doch zu fragen, ob sich aus der absoluten Unterordnung des militärischen Bereichs unter die politische Führung und der problematischen Überordnung der Verwaltung über das Militär nicht doch die Lösung anbietet, dem PStS die Vertretung in der Befehls- und Kommandogewalt zu übertragen, da somit wenigstens mittelbar eine parlamentarisch verantwortliche und zivile Vertretung erreicht ist, die die Nachteile der von der Sachkompetenz her zweifelhaften Vertretung durch einen anderen Minister und die das Statusgefühl der Militärs verletzende Vertretung durch den beamteten Staatssekretär ausschließt³⁶⁾.

Eng verknüpft mit der Vertretungsfrage ist das Verhältnis zwischen beamtetem und Parlamentarischem Staatssekretär, das wiederum zusammenhängt mit dem Weisungsrecht des PStS, dem Recht auf umfassende Information und den sich aus der Unterstellung von Abteilungen unter den PStS ergebenden Problemen. Das Verhältnis von PStS und beamtetem StS wurde zunächst allgemein als problematisch angesehen, da für ihre Beziehungen zueinander keine einheitliche Regelung vorgegeben war. So kam es anfangs auch zu Kooperations-schwierigkeiten³⁷⁾, die aber im Laufe der Zeit zum großen Teil abgebaut werden konnten, wenngleich es scheint — trotz zur Zeit pragmatischer Lösungen —, daß hier latent noch ein Spannungsfeld vorhanden ist³⁸⁾. Dafür spricht auch, außer dem Verlangen der PStS auf Statusanhebung, daß beispielsweise im Innenministerium das dem PStS Köppler zur Zeit der „Großen Koalition“ eingeräumte Anordnungsrecht dem neuen PStS Dorn nicht mehr gewährt wurde. Daß hierin wenigstens partiell eine Einflußnahme des beamteten Staatssekretärs Schäfer zu sehen ist, der sich in einem Aufsatz vor der Amtsübernahme ausdrücklich gegen ein Weisungsrecht der PStS ausgesprochen hatte, kann zumindest vermutet werden³⁹⁾.

Weiterhin wird die Unterstellung von Abteilungen unter die PStS als problematisch angesehen. Besonders scharf kritisiert wurde in diesem Zusammenhang die Unterstellung von Abteilungen unter den PStS Arndt im Wirtschaftsministerium zur Zeit der „Großen Koali-

³²⁾ Hausverfügung Nr. 25/69 des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 14. 11. 1969, S. 1.

³³⁾ Antwort des Bundesministers des Innern auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drucksache VI/642, S. 2.

³⁴⁾ Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 76.

³⁵⁾ Vgl. Umfrage zum Selbstverständnis der PStS, a. a. O., S. 26 f., und die auf den folgenden Seiten abgedruckten Antworten der PStS.

³⁶⁾ Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 73, und Heinz Laufer, a. a. O., S. 67.

³⁷⁾ Vgl. Umfrage zum Selbstverständnis der PStS, a. a. O., S. 27.

³⁸⁾ Vgl. Staatssekretäre, in: Der Spiegel Nr. 50 vom 8. 12. 69, S. 86 f.

³⁹⁾ Vgl. Hans Schäfer, a. a. O., S. 44 f.

tion", weil diese Maßnahme darauf beruhte, daß ein beamteter Staatssekretär ausschied und Arndt somit Aufgaben des beamteten Kollegen übertragen bekam, obwohl die typischerweise Beamten übertragenen Aufgaben nicht von Politikern wahrgenommen werden sollten⁴⁰⁾.

Mit der Bildung der SPD/FDP-Regierung wurde dann die Möglichkeit der Übertragung eigener Aufgabengebiete an die PStS ausgeweitet. So sind den PStS im Auswärtigen Amt, im Innen- und Wirtschaftsministerium, in den Ministerien für Arbeit und Sozialordnung, für Jugend, Familie und Gesundheit, für innerdeutsche Beziehungen, für Bildung und Wissenschaft und für wirtschaftliche Zusammenarbeit Abteilungen unterstellt⁴¹⁾. Diese Entwicklung sollte allerdings insoweit als bedenklich angesehen werden, als der PStS hier leicht in die Position eines „beamteten Staatssekretärs mit parlamentarischem Mandat“ geraten könnte. Lediglich eine zeitweise Überlassung von Bereichen mit besonderer politischer und aktueller Bedeutung sollte gerechtfertigt sein. Dies dürfte ebenso für die Unterstellung des Planungstabs des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft unter den PStS zutreffen, denn mit der Planung sind erhebliche Festlegungen und Weichenstellungen für das zukünftige politische Handeln verbunden⁴²⁾.

Grundlage für die gesamte Tätigkeit der PStS ist jedoch, daß ihnen ein umfassendes Informationsrecht zugestanden wird, damit sie ihre inner- und außerministeriellen Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können. So enthalten denn auch die Hausordnungen die Formel, daß der PStS über alle Angelegenheiten von politischer und grundsätzlicher Bedeutung laufend zu unterrichten ist. Während der PStS Benda über seine Zeit im Innenministerium noch sagte, daß er sich Vorgänge und Akten, die ihn interessierten, selber besorgen mußte⁴³⁾, scheint das Informationsrecht der PStS heute im allgemeinen gesichert zu sein.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Stellung der PStS im Ministerium als noch nicht abschließend geregelt angesehen werden kann. Vielmehr scheint die Entwicklung vom

ehemals geplanten Weisungsrecht für die PStS der Regierung der „Großen Koalition“ über die heutige Zulassung eines partiellen Weisungsrechtes auf eine noch weitergehende Regelung hinzuweisen; dies scheint auch im Hinblick auf die hauptsächliche Funktion des PStS im Ministerium — den Minister bei der politischen Leitung zu unterstützen — angemessen zu sein.

b) Kabinett

Die Bedeutung des Kabinetts als wesentliches Entscheidungszentrum macht eine regelmäßige Teilnahme aller Minister an den Sitzungen erforderlich. Lassen sie sich bei Verhinderung vertreten, dann taucht die Frage auf, ob nun der Ministervertreter die volle Vertretung des Ministers im Kabinett — also auch das Stimmrecht — übernehmen kann. Die hierzu geführte, vorwiegend verfassungsrechtlich ausgerichtete Diskussion kam ziemlich einheitlich zu der Auffassung, daß mit Art. 62 GG der Kreis der Kabinettsmitglieder abschließend geregelt sei und somit der Vertreter keinesfalls das Stimmrecht übernehmen könne, sondern für einen Minister nur ein anderer Minister abstimmen dürfe⁴⁴⁾. Mit dieser Regelung soll die einheitliche politische Verantwortlichkeit des Ministers und die abschließende Teilhabe an der kollegialen Gewalt der Bundesregierung gewahrt bleiben.

Mit der Einführung von PStS lag es an sich nahe, diesen als den „politischen Gehilfen“ der Minister die Vertretungsvollmacht für das Kabinett zu übertragen. Warum man zur Zeit der „Großen Koalition“ jedoch an der Regelvertretung durch den beamteten StS festhielt — ob es am Einfluß der beamteten StS lag, ob verfassungsrechtliche Bedenken bestanden, ob eine unterschiedliche Regelung für Minister mit und ohne PStS vermieden werden sollte —, konnte nicht eindeutig geklärt werden.

Nach der Bildung der Regierung von SPD/FDP gab man bekannt, daß die PStS die Vertretung der Minister im Kabinett übernehmen sollen, und es schien so, als ob sie mit einem vertretungsweisen, aber weisungsfreien Stimmrecht ausgestattet werden sollten⁴⁵⁾. Es wurde dann jedoch lediglich eine Änderung der Geschäfts-

⁴⁰⁾ Vgl. Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 170.

⁴¹⁾ Vgl. Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 68 ff., und BT-Drucksache VI/642.

⁴²⁾ So auch Rainer Wahl, a. a. O., S. 339 ff.

⁴³⁾ Nach: Benda plädiert für Staatsminister, in: Die Welt vom 4. 1. 1969.

⁴⁴⁾ Vgl. zu dieser Diskussion die Literaturhinweise bei Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 65 f., Fußnote 65.

⁴⁵⁾ Pressemitteilung der SPD-Fraktion zum Abschluß der Koalitionsverhandlungen, nach: Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 65.

ordnung der Bundesregierung dahin gehend vorgenommen, daß die PStS für ihre Minister im Kabinett Erklärungen abgeben dürfen, wodurch eine schon praktizierte Verfahrensweise lediglich normiert wurde, während die Stimmrechtsfrage weiterhin unregelt blieb. Es ist allerdings festzustellen, daß die Stimmrechtsfrage zu sehr in den Vordergrund der Diskussion gestellt worden ist, denn der Entscheidungsprozeß im Kabinett wird in der Regel nicht durch eine Abstimmung beendet, sondern man versucht ohne eine derartige Maßnahme einen Ausgleich herzustellen⁴⁶⁾.

In der Diskussion um das Recht der PStS, an Kabinettsitzungen teilzunehmen, wurden zusätzlich Befürchtungen laut, daß durch eine mögliche gleichzeitige Teilnahme von Minister, beamtetem StS und PStS eines Ministeriums das ohnehin schon große Kabinett in seiner Arbeitsfähigkeit zusätzlich beeinträchtigt werden könnte. Die verfügbaren Zahlen über die Teilnahme von PStS an Kabinettsitzungen der „Großen Koalition“ ergeben jedoch, daß durchschnittlich lediglich zwei bis drei PStS teilnahmen. Auch mit der Regierung Brandt/Scheel und der gleichzeitig vollzogenen Anhebung der Zahl der PStS auf 15 hat sich nur eine geringfügige Erhöhung der Teilnahmestärke ergeben, obwohl die PStS nun als offizielle Vertreter ihrer Minister erscheinen können. So nahmen an den ersten zwanzig Kabinettsitzungen dieser Regierung durchschnittlich drei bis vier PStS teil, davon durchschnittlich zwei bis drei als Vertreter ihrer Minister⁴⁷⁾.

Die Teilnahme blieb jedoch nicht auf die Kabinettsitzungen beschränkt; die PStS waren und sind ebenso in den Sitzungen der Kabinettsausschüsse vertreten. Laufer berichtet, daß die PStS mit einiger Regelmäßigkeit teilnehmen⁴⁸⁾.

Zur Beratung des Kabinetts wurden außerdem durch Beschluß vom 4. Dezember 1969 fünf Staatssekretärausschüsse eingerichtet. Zwar traf die Entscheidung der Bundesregierung zunächst auf die Kritik der Regierungsfraktionen⁴⁹⁾ — man fürchtete, daß der Einfluß der beamteten StS größer werden und zu Lasten

der PStS gehen würde —, doch kann aus der jetzigen stärkeren Zuordnung der PStS zum Kabinett auch geschlossen werden, daß die PStS eine Stellung oberhalb dieser Staatssekretärsausschubebene einnehmen sollen.

Zusammenfassend kann über die Tätigkeit der PStS im Kabinettsrahmen gesagt werden, daß eine Entlastung der Minister indirekt dadurch erreicht wird, daß die beamteten StS durch das Vordringen der PStS in diesen Bereich den Ministern mehr ‚Verwaltungsaufgaben‘ abnehmen können und die PStS durch ihre Tätigkeit im Kabinett einen größeren Einfluß auf die Regierungspolitik gewinnen⁵⁰⁾.

c) Bundestag

Bei der Einsetzung der PStS wurde ihrer Tätigkeit im Bundestag besondere Bedeutung zugemessen. Man meinte, daß die PStS in eine Art ‚Vermittlerfunktion‘ zwischen Parlament und Regierung hineinwachsen und hierdurch eine Effizienzsteigerung des parlamentarischen Regierungssystems herbeiführen könnten. In dem Beziehungsgeflecht zwischen Regierung und Parlament bildeten sich für die PStS dabei drei Schwerpunktbereiche heraus: Zum einen das Verhältnis zu ihren Fraktionen, zum anderen die Tätigkeit bei parlamentarischen Anfragen und den Fragestunden des Bundestages und drittens ihre Funktion in den Ausschüssen des Bundestages.

— Fraktion:

Mit dem Einbau weiterer Abgeordneter — neben den Ministern — in den Bereich der Regierung verband man einerseits die Aussage, daß hierdurch die politische Leitung der Ressorts gestärkt werden könne, die Fraktion aber in ihrer Arbeitskraft geschwächt würde⁵¹⁾, andererseits meinte man, daß durch die Integration von zusätzlichen Abgeordneten in den Regierungsbereich der Fraktion vermehrte Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten zuwüchsen⁵²⁾. Diese sich auf den ersten Blick widersprechenden Aussagen finden ihre Erklärung jedoch in der Systematik des parlamentarischen Regierungssystems, bei der die

⁴⁶⁾ Fromme weist außerdem noch darauf hin, daß bei der jetzigen Regierungskoalition sich Abstimmungen mit Rücksicht auf den kleineren Koalitionspartner sowieso kaum anbieten, a. a. O., S. 77.

⁴⁷⁾ Zahlenangaben siehe Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 1 (1970), H. 1, S. 36 f.

⁴⁸⁾ Heinz Laufer, a. a. O., S. 74 f.

⁴⁹⁾ Vgl. Streit um Staatssekretäre, in: Stuttgarter Zeitung vom 5. 12. 1969.

⁵⁰⁾ Vgl. Umfrage zum Selbstverständnis der PStS, a. a. O., S. 28.

⁵¹⁾ Horst Ehmke, Grundgesetz und politisches Handeln, in: Der Monat, H. 229 (1967), S. 32.

⁵²⁾ Vgl. Aussprache zum Vortrag von Volkmar Hopf, a. a. O., S. 140.

Verzahnung von Parlamentsmehrheit und Regierung ein systembestimmendes Element darstellt. Das geradezu auf diese Verzahnung hin angelegte Amt des PStS — die wechselseitige Verankerung in Regierung und Fraktion — ermöglicht so auch eine gegenseitige Einflußnahme und Kontrolle und bietet die Chance, dem oft beklagten Auseinanderleben von Fraktion bzw. Koalitionsfraktionen und Regierung entgegenzuwirken.

So dürften die Fraktionen versuchen, über die PStS Informationen aus den Ministerien zu erhalten und ihre Vorstellungen über die PStS in die Arbeit der Ministerien einfließen zu lassen. Andererseits kann auch der Minister versuchen, durch seinen PStS die Fraktion oder, wenn der PStS einer anderen Fraktionsgruppe zuzuzählen ist als der Minister, diese Fraktionsgruppe für anstehende Entscheidungen zu gewinnen. So kann den PStS im zwischen Fraktion und Regierung ablaufenden Entscheidungsprozeß eine bedeutende Koordinationsfunktion zukommen.

Mit der Übertragung von Aufgaben im Fraktionsbereich vom bisher dafür zuständigen Minister an den PStS kann sich theoretisch ergeben, daß der PStS versucht, die Fraktion für sich zu gewinnen, bzw. die Fraktion versucht, den PStS als ‚Gegenpol‘ zum Minister aufzubauen. Hieraus würden Loyalitätskonflikte für den PStS entstehen. Bisher sind jedoch derartige Konfliktsituationen zwischen Minister und PStS noch nicht publik geworden⁵³⁾.

Inwieweit eine Entlastung der Minister gegenüber der Fraktion durch die PStS tatsächlich stattgefunden hat, kann nicht quantitativ erfaßt werden. Es wurde lediglich darauf hingewiesen, daß eine spürbare Entlastung der Minister von ihren Verpflichtungen gegenüber der Fraktion zu verzeichnen sei⁵⁴⁾, daß die PStS regelmäßig an den Sitzungen der Fraktionsgremien teilnehmen⁵⁵⁾ und ihre Tätigkeit in den Arbeitskreisen der Fraktionen besonders intensiv sei⁵⁶⁾.

⁵³⁾ Heinz Laufer, a. a. O., S. 87. Laufer hält diese Konflikte dann besonders für möglich, wenn der Minister des PStS nicht dem Bundestag angehört.

⁵⁴⁾ So für die Zeit der „Großen Koalition“ der Erste Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a. a. O., S. 154 und 158.

⁵⁵⁾ Heinz Laufer, a. a. O., S. 84.

⁵⁶⁾ Rainer Wahl, a. a. O., S. 334.

— Fragestunden — parlamentarische Anfragen:

Fragestunden, Kleine und Große Anfragen sind einige zur Kontrolle der Regierung dem Parlament zur Verfügung stehende Mittel. Sie werden vor allem von den in der Opposition stehenden Fraktionen wahrgenommen. Vor der Berufung von PStS waren die Minister in dieser Auskunftspflicht gegenüber dem Parlament in weitgehendem Maße von den Beamten ihrer Ressorts, besonders von ihren beamteten StS, entlastet worden. Damit trat jedoch die Schwierigkeit auf, daß die Beamten aufgrund ihrer Stellung nicht legitimiert waren — außer bei ausdrücklicher Weisung ihres Ministers —, politisch verantwortliche Aussagen zu machen. So begrüßten die beamteten StS im allgemeinen die mit der Berufung der PStS verbundene Entlastung von diesen Aufgaben, „zumal sie ab und zu wegen ihres Beamtenstatus und des Gebotes zur Vermeidung jeder Polemik nicht so reagieren können, wie das die PStS gegenüber ihren Abgeordneten-Kollegen vermögen“⁵⁷⁾. Dem PStS stehen aufgrund seiner Abgeordnetenstellung und seiner Beteiligung an der politischen Leitung des Ressorts „politisch-taktisch wirksamere Instrumentarien zur Verfügung als dem beamteten StS“⁵⁸⁾.

So zeigt sich denn auch in dem ausgewerteten Zahlenmaterial⁵⁹⁾ eine deutliche Verlagerung in der Wahrnehmung der Funktionen in der Fragestunde und bei parlamentarischen Anfragen zu den PStS hin. In der Zeit vom 1. 5. 1967 bis 31. 7. 1968 wurden noch 27,3 % der mündlichen Anfragen von den beamteten StS — bei Ressorts mit PStS — und 52,6 % von den PStS beantwortet. Die Abnahme der Beantwortung durch beamtete StS setzte sich fort: in der Zeit vom 28. 9. 1969 bis zum 27. 2. 1970 — also während der SPD/FDP-Regierung — wurden nur noch 2,4 % der mündlichen Anfragen von den beamteten StS, aber 73,2 % von den PStS beantwortet.

Bei der Beantwortung ‚Kleiner Anfragen‘ konnten sich die PStS gegenüber den beamteten StS während der Zeit der ‚Großen Koalition‘ nicht so eindeutig durchsetzen, doch hat sich mit der Regierung von SPD/FDP auch

⁵⁷⁾ Hans Schäfer, a. a. O., S. 42.

⁵⁸⁾ Heinz Laufer, a. a. O., S. 79.

⁵⁹⁾ Zahlenangaben wurden ermittelt aus den Angaben im Ersten Bericht zur Reform der Struktur ..., aus den Angaben bei Heinz Laufer und Friedrich Karl Fromme.

hier ein Wandel vollzogen, denn von den 48 Anfragen vom 28. 9. 1969 bis 27. 2. 1970 wurden 34 von den Ministern, 10 von den PStS und nur 4 von den beamteten StS beantwortet.

Es bleibt jedoch noch zu erwähnen, daß die PStS im Bundestag auch als Fragesteller aufgetreten sind. Hieran ist mehrfach Kritik geübt worden; besonders ist der Fall herausgestellt worden, daß ein PStS an seinen Minister oder an einen PStS-Kollegen eine Frage richtet. Hierbei kann es sich um eine abgesprochene Frage oder dergleichen handeln, so daß sich eine faktische Einschränkung der Fragestunde als Kontrollinstrument des Parlaments ergeben könnte. Aus den bisher aufgetretenen wenigen Fällen läßt sich eine derartige Gefahr jedoch nicht ableiten, wenn gleich man sich im Rahmen einer Parlamentsreform überlegen sollte, ob man diese Möglichkeit nicht von vornherein ausschaltet.

— Ausschüsse:

Mit der Entscheidung der SPD-Fraktion, ihre PStS zu stellvertretenden Mitgliedern derjenigen Bundestagsausschüsse zu benennen, deren Sachgebiet in ihre ministerielle Zuständigkeit fällt⁶⁰⁾, entstand zwischen der CDU/CSU-Opposition und der Regierungskoalition eine lebhaftere Diskussion.

Die PStS der ‚Großen Koalition‘ hatten ihre Ausschußsitze mit ihrer Ernennung niedergelegt und waren lediglich als Beauftragte der Bundesregierung in den Ausschüssen tätig geworden. Dabei war ihnen eine doppelte Funktion zugefallen. Einerseits hatten sie dem Ausschuß die Vorstellungen der Regierung zu erläutern und andererseits die Vorstellungen und Anregungen der Ausschußmitglieder entgegenzunehmen und ins Ressort weiterzuleiten. Mit der Entscheidung der SPD-Fraktion hat sich insofern etwas geändert, als die PStS nun nicht mehr lediglich als Beauftragte der Bundesregierung auftreten, sondern gleichzeitig als Abgeordnete, die die Rechte ihres Mandats wahrnehmen können, denn zwischen der vollen und stellvertretenden Mitgliedschaft im Ausschuß besteht in der Praxis kaum ein Unterschied.

In dieser Entscheidung wurde nun seitens der Opposition ein offener Bruch der Gewaltenteilung

gesehen, weil der PStS einerseits die Regierung vertritt, andererseits als Ausschußmitglied über diese Regierungshandlungen mit abstimmen kann und die Kontrollfunktion des Parlaments ad absurdum führe⁶¹⁾. Ferner wird Kritik an dieser Regelung insofern geübt, als das dem Ausschuß zustehende Zitierungsrecht Mitglieder der Regierung für die Ausschußberatungen herbeizuholen, dann lediglich dazu dienen würde, die eigenen Mitglieder herbeizuholen⁶²⁾.

Der hier vorgestellten Kritik kann aber nicht zugestimmt werden, denn in der Argumentation spiegelt sich das Bestreben wieder, die PStS möglichst einem Bereich — der Exekutive — zuzuordnen; insoweit nähert sich diese Argumentation der überkommenen verfassungsrechtlichen, im konstitutionellen Denken verhafteten Gewaltenteilungslehre. Es wird aber übersehen, daß das in das parlamentarische System eingebettete Amt des PStS gerade auf eine Verbindung der Exekutive und Legislative hin angelegt ist. Die als Kontrollfunktion des Parlaments apostrophierte Tätigkeit des Ausschusses verdeckt die Tatsache, daß im parlamentarischen System die hier gemeinte Kontrollfunktion auf die Opposition übergegangen ist. Gerade aus diesem Grunde sollte die Tätigkeit der PStS in den Ausschüssen als zusätzliche Möglichkeit der Informationsgewinnung für die Opposition gesehen werden. Die tatsächliche Verflechtung von Regierung und Parlamentsmehrheit findet vielmehr nur die logische Entsprechung in den Parlamentsausschüssen, wie beispielsweise auch in den Arbeitskreisen der Fraktionen. Der Ansatzpunkt der Kritik sollte somit weniger die Entsendung der PStS in die Ausschüsse des Bundestags sein, sondern es sollte vielmehr gefragt werden, ob nicht die Stellung der Opposition ausgebaut werden muß.

Über die Tätigkeit der PStS in den Ausschüssen liegen keine genaueren Daten vor. Aus dem Vorhergehenden dürfte aber ersichtlich sein, daß man der allgemeinen Auffassung zustimmen kann, die eine spürbare Entlastung der Minister von ihren parlamentarischen Pflichten meint feststellen zu können⁶³⁾.

⁶⁰⁾ So der Abgeordnete Benda, nach: Der Spiegel Nr. 50 vom 8. 12. 1969, S. 36; vgl. außerdem die Umfrage zum Selbstverständnis der PStS, a. a. O., S. 29.

⁶²⁾ Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 79 f.

⁶³⁾ So auch Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 77 und 82.

⁶¹⁾ Frau Focke wurde dem Auswärtigen Ausschuß zugeteilt, die PStS Dohnanyi und Bayerl zusätzlich dem Finanzausschuß bzw. dem Ausschuß für Strafrechtsreform.

d) Bundesrat

Das föderalistische Element des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik erweitert das Arbeitsgebiet der Bundesregierung und der Bundesminister um die Verbindung zum Bundesrat. Neben dem bis zum Ende der ‚Großen Koalition‘ für diese Verbindung besonders zuständigen Minister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder mußte diese Informations-, Koordinations- und Ausgleichsfunktion auch von den Ressortministern im Plenum und in den Ausschüssen des Bundesrats erfüllt werden. Teilweise bedienten sich die Minister hierfür der beamteten StS und, seit Einführung des Amtes, auch der PStS, denn „nach der ständigen Praxis des Bundesrats wird auch den Staatssekretären und den Parlamentarischen Staatssekretären der Bundesregierung gestattet, im Plenum zu sprechen, obwohl sie darauf nach dem Grundgesetz keinen Anspruch haben“⁶⁴⁾.

Laufer meint, ein „offensichtliches Desinteresse der Parlamentarischen Staatssekretäre an den föderativen Problemen der bundesrepublikanischen Politik“⁶⁵⁾ feststellen zu können. Wenn er dieser These auch keine genauere Begründung hinzufügt, so kann zumindest festgestellt werden, daß die PStS die ihnen möglichen Funktionen gegenüber dem Bundesrat nur in beschränktem Maße wahrnehmen. So wurden beispielsweise die Plenarsitzungen vom 1. 5. 1967 bis zum 11. 7. 1969 lediglich von 24 PStS (18 als Ministervertreter) besucht, während im gleichen Zeitraum 84 beamtete StS anwesend waren. Ein etwas anderes Bild ergibt sich für das erste halbe Jahr der SPD/FPD-Regierung, denn es nahmen an den Bundesratssitzungen in diesem Zeitraum sechs PStS (fünf als Vertreter) und nur vier beamtete StS (zwei als Vertreter) teil. Auffallend ist lediglich, daß die PStS der Finanzminister (Leicht und Reischl) ebenso wie die PStS beim Bundeskanzler (Focke) an den Sitzungen mit einer gewissen Regelmäßigkeit teilnehmen⁶⁶⁾.

Über die Teilnahme der PStS an den Ausschusssitzungen des Bundesrates sind keine statistischen Unterlagen vorhanden. Aus der

⁶⁴⁾ Gebhard Ziller, *Der Bundesrat*, 2. überarbeitete Auflage, Frankfurt—Bonn 1968, S. 67.

⁶⁵⁾ Heinz Laufer, a. a. O., S. 81.

⁶⁶⁾ Zahlenzusammenstellungen nach Angaben des Bundesrates.

Beobachtung der letzten Jahre ergibt sich jedoch, daß die Teilnahme von PStS an Ausschusssitzungen die Ausnahme bildet⁶⁷⁾.

e) Partei

Über den Bereich der Fraktionen hinaus könnten die PStS auch in bezug auf ihre Partei eine informierende, beratende und vermittelnde Funktion übernehmen⁶⁸⁾. Ob sie aber angesichts der Belastung in den verschiedenen Bereichen — im Vergleich zu den Möglichkeiten eines ‚Nur‘-Abgeordneten — ihre Beziehungen zur Partei intensivieren können, muß als sehr unwahrscheinlich bezeichnet werden, es sei denn, sie werden wie der ehemalige PStS Jahn beim damaligen Außenminister und SPD-Parteivorsitzenden Brandt zur parteipolitischen Arbeit abgestellt⁶⁹⁾. Die These Laufers, daß durch das Amt des PStS die Chancen für eine bessere Praktizierung der innerparteilichen Demokratie und eine Verbesserung der Struktur der Parteiendemokratie gegeben seien⁷⁰⁾, dürfte eine zu optimistische Aussage sein, denn durch maximal 15 PStS für eine Partei bei einer Einparteienregierung kann wohl kaum der Kernbereich dieses Problems — der Willensbildungsprozeß — auch nur tangiert werden.

f) Öffentlichkeit

Ein wesentlicher Teil des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses findet im Bereich der Öffentlichkeit statt, unter dem „wir zunächst einen Bereich unseres gesellschaftlichen Lebens verstehen, in dem sich so etwas wie öffentliche Meinung bilden kann“⁷¹⁾. Als öffentliche Meinung soll hier wiederum das öffentliche Meinen verstanden werden, „das sich gegebenenfalls im Wahlakt in öffentlich relevanter Verbindlichkeit in letztinstanzliche Grundentscheidungen umzusetzen vermag und darum stets beachtet beziehungsweise in Rechnung gestellt wird und als ‚Gewalt‘ gelegentlich eine gewichtige Rolle

⁶⁷⁾ Mitteilung des Bundesrates vom 12. 5. 1970.

⁶⁸⁾ Vgl. Heinz Laufer, a. a. O., S. 87 f.

⁶⁹⁾ Hans Reiser, *Gemischte Erfahrungen mit Parlamentarischen Staatssekretären*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 19. 9. 1969.

⁷⁰⁾ Heinz Laufer, a. a. O., S. 88.

⁷¹⁾ Jürgen Habermas, *Öffentlichkeit*, in: *Staat und Politik (Fischer Lexikon)*, Neuausgabe, Frankfurt 1964, S. 220.

zu spielen vermag" ⁷²⁾). In diesen Öffentlichkeitsbereich hineinzuwirken, die in diesem Bereich wirkenden Medien wie Rundfunk, Fernsehen, Presse zu beobachten, zu nutzen und einzusetzen, ist für die Regierung wie auch für ihre Mitglieder von großer Bedeutung, da die Beständigkeit ihres politischen Mandats und die Durchführung ihres politischen Programms auch von der Resonanz in der Öffentlichkeit abhängig ist ⁷³⁾).

Aufgrund dieser Zusammenhänge ist den PStS die Aufgabe zugewachsen, ihre Minister in diesem Bereich zu entlasten. Dies geschieht teilweise dadurch, daß sie an repräsentativen Veranstaltungen teilnehmen, in Bundespressekonferenzen auftreten usw. Diese breite, unendifferenzierte Ansprache der Öffentlichkeit verdichtet sich jedoch beispielsweise, wenn der PStS für seinen Minister der institutionalisierten Öffentlichkeit, den Interessengruppen, gegenübertritt. Es hat sich aber gezeigt, daß die PStS nur in begrenztem Maße in der Lage sind, ihre Minister zu entlasten, „weil Interessenverbände und andere Organisationen oft allein in einem Bundesminister den ihnen gemäßen Repräsentanten der Bundesregierung oder des Ressorts sehen und der Bundesminister sich diesen Erwartungen häufig nicht zu entziehen vermag" ⁷⁴⁾. Doch dürften der Tätigkeit der PStS für ihre Minister im Öffentlichkeitsbereich zu wirken, generell enge Grenzen gesetzt sein, denn erstens muß der Minister bestrebt sein, sein ‚image‘ in der Öffentlichkeit zu pflegen, und zweitens bieten repräsentative Veranstaltungen dem Minister oft die Gelegenheit zu eigener Meinungsbildung und die Möglichkeit, mit seinen Vorstellungen die Meinungsbildung dieser Gruppen oder einzelner Personen zu beeinflussen ⁷⁵⁾.

g) Internationaler Bereich

Die zunehmende Verflechtung der staatlichen Aufgaben mit internationalen Belangen, die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in internationalen Gremien und supranationalen Organisationen, die Übertragung staatlicher Entscheidungen auf überstaatliche Kommissionen und ähnliches bewirkt eine zunehmende Belastung der Regierungsmitglieder. Da es sich bei der Zunahme dieser Aufgaben im internationalen Bereich nicht nur lediglich um eine quantitative Erhöhung handelt, sondern auch um eine qualitative, d. h., daß sie sich auf Grundentscheidungen beziehen, die das innerstaatliche Handeln in zunehmendem Maße bestimmen, bedürfen die Minister gerade in diesem Bereich einer politischen Vertretung. Die bis zur Ernennung von PStS zur Entlastung der Minister eingesetzten Beamten der einzelnen Ministerien — hauptsächlich die beamteten StS — waren und sind für die Wahrnehmung dieser politischen Aufgaben aufgrund ihrer Qualifikation und ihrer Kompetenz teilweise nur bedingt geeignet. Für diesen Aufgabenbereich bot sich „der unmittelbar legitimierte und politisch verantwortliche Parlamentarische Staatssekretär als die einzig adäquate Vertretung eines Mitglieds der Bundesregierung" ⁷⁶⁾ geradezu an. So wurden denn auch den PStS Aufgaben im internationalen Bereich übertragen, wie beispielsweise dem PStS Börner die Vertretung des Verkehrsministers Leber in der Kommission der Europäischen Organisation zur Sicherung der Luftfahrt ⁷⁷⁾ und dem damaligen PStS Arndt die Vertretung im Bereich der Wirtschaftskontakte mit den osteuropäischen Ländern.

IV. Das Amt des PStS im Systemzusammenhang

Die Darstellung der theoretischen Möglichkeiten des Amtes des PStS wie auch die Beschreibung der in der Praxis vollzogenen Ausgestaltung des Amtes bleiben nur partiell verständ-

lich, wenn man sie nicht in den größeren Zusammenhang unseres parlamentarischen Regierungssystems überführt. Es kann hier allerdings keine umfassende Darstellung gegeben werden, doch es kristallisieren sich drei Bereiche heraus, die den Beziehungszusammenhang deutlich werden lassen. Zum einen ist dies der eng mit der Stellung der PStS verknüpfte Bereich der Kabinettsreform und zum

⁷²⁾ Winfried Steffani, Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat, in: PVS, 2. Jg. (1962), H. 3, S. 277 f.

⁷³⁾ Vgl. Heinz Laufer, a. a. O., S. 93.

⁷⁴⁾ Vgl. Erster Bericht zur Reform der Struktur . . . , a. a. O., S. 154.

⁷⁵⁾ Vgl. ebenda S. 169 und Hans Schäfer, a. a. O., S. 42.

⁷⁶⁾ Heinz Laufer, a. a. O., S. 90 f.

⁷⁷⁾ BT-Drucksache VI/642, S. 2.

anderen handelt es sich um die Gestaltung des Verhältnisses von Regierung und Parlament und schließlich um das Verhältnis von Regierung und Verwaltung in Verbindung mit dem Amt des PStS.

1. PStS und Kabinettsreform

Schon vor der Bildung der ‚Großen Koalition‘ ist an der Regierungsorganisation der Bundesrepublik erhebliche Kritik geübt worden. So wurde unter anderem bemängelt, daß das auf rund 20 Mitglieder angewachsene Kabinetts der Bundesregierung kaum in der Lage sei, die durch Kompetenzüberschneidungen notwendigen Koordinationsaufgaben zwischen den Ressorts zu leisten, langfristige, politisch integrierte Planungen vorzunehmen, zukunftsorientierte Entscheidungen zu treffen. Vielmehr seien — durch die unabdingbare Verknüpfung von Ministeramt und Kabinettszugehörigkeit — Minister unterschiedlichen politischen Gewichts im Kabinetts vertreten, die bei gleichzeitig noch vorhandenen, unterschiedlichen Informationsständen und der teilweisen Überlastung mit Ressortangelegenheiten lediglich an tagespolitischen und ressortgebundenen Gesichtspunkten orientierte Entscheidungen zu fällen in der Lage seien⁷⁸⁾.

Von der Regierung der ‚Großen Koalition‘ erwartete man denn auch, daß wenigstens eine teilweise Reform des Kabinettsystems durchgeführt werden würde. So wurde angenommen, daß man sich der Institution des PStS insofern bedienen würde, als bei der Rückführung von spezialisierten Ministerien in größere Ressorts den PStS die Leitung dieser Teilbereiche unter der parlamentarischen Verantwortung des Ministers übertragen würde. Diese Verzahnung von Ansätzen einer Kabinettsreform und der Einführung der PStS wurde auch von dem Berichterstatter Wörner in der Diskussion bei der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs über die Rechtsverhältnisse der PStS hervorgehoben⁷⁹⁾. Zu einer Änderung der Kabinettsstruktur kam es zur Zeit der ‚Großen Koalition‘ aber auch nach der Einführung von PStS nicht. Man entschloß sich lediglich, einen Kabinettsausschuß einzurich-

ten, der in Zusammenarbeit mit einer beim Bundesminister des Innern einzurichtenden Projektgruppe alternative Möglichkeiten für eine Umstrukturierung der Regierungsorganisation im gegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen entwickeln sollte. Die ersten Ergebnisse dieser Projektgruppe wurden im August 1969 als ‚Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung‘ vorgelegt.

Mit der Bildung der Regierung Brandt/Scheel erfolgte insofern eine Berücksichtigung der Ergebnisse der Projektgruppe, als die Anzahl der Bundesministerien auf 14 verringert wurde, wengleich die Projektgruppe eine Reduzierung auf 12 oder 13 Ministerien vorgeschlagen hatte⁸⁰⁾. Die Aufgaben der aufgelösten Ministerien wurden auf die 14 Ministerien und das Bundeskanzleramt verteilt und nunmehr jedem Minister und dem Bundeskanzler ein PStS zugeteilt.

Mit dieser Verringerung des Kabinetts auf 16 Mitglieder (15 Minister und der Bundeskanzler) wurde zwar eine teilweise Kabinettsreform vollzogen, doch muß angesichts der weiterhin vorhandenen Belastung der Minister mit Ressortangelegenheiten gefragt werden, ob diese in der Lage sind oder überhaupt in der Lage sein können, sich vermehrt den Aufgaben im Kabinetts und der Abstimmung ihrer Ressortprobleme unter gesamtpolitischer Perspektive zu widmen, und ob die angestrebte Konzentration und Rationalisierung der Regierungsarbeit wirklich eingetreten ist. Zwar brachte die Zuordnung von PStS zu allen Ministern für diejenigen eine Entlastung, die bisher noch keinen PStS hatten, doch wurde dieser Effekt bei ihnen teilweise dadurch wieder kompensiert, daß diesen Ministerien aus der Zusammenlegung auf 14 Ressorts zusätzliche Aufgaben erwachsen. Es wird nun angesichts dieser Situation weiterhin die vermehrte Entlastung der Minister im Ressort gefordert. Dazu wäre allerdings erforderlich, daß die augenblickliche Stellung der PStS im Ressort ausgebaut würde. Sie müßten eindeutig der politischen Leitung der Ressorts zugeordnet werden, eigene Aufgabenbereiche übernehmen und ein eindeutiges Weisungsrecht gegenüber den Angehörigen des Ministeriums erhalten⁸¹⁾.

⁷⁸⁾ Vgl. Adolf Hüttl, a. a. O., S. 10; Heinz Laufer, a. a. O., S. 101 Fußnote 13 und S. 103; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 175, und Erster Bericht zur Reform der Struktur . . . , a. a. O., S. 12 ff.
⁷⁹⁾ Vgl. BT-Protokoll der 98. Sitzung vom 15. März 1967, S. 4508 A-B.

⁸⁰⁾ Vgl. Erster Bericht zur Reform der Struktur . . . a. a. O., S. 72 ff.

⁸¹⁾ Vgl. hierzu auch die Vorschläge der Projektgruppe, in: Erster Bericht zur Reform der Struktur . . . , a. a. O.

Ungelöst würde damit jedoch immer noch die Problematik sein, daß ein optimales Entscheidungsgremium sechs⁸²⁾, sieben bis neun⁸³⁾ oder zehn⁸⁴⁾ Mitglieder haben sollte. Gerade darauf zielen die Vorschläge ab, ein sogenanntes ‚inneres Kabinett‘ (Kernkabinett) zu schaffen, dem die Minister einiger Großressorts angehören sollten⁸⁵⁾. Dieses Kernkabinett sollte dann von einem ‚äußeren Kabinett‘ umgeben sein, das aus vielleicht 15 bis 20 PStS und Staatsministern gebildet würde, die aber jeweils einem Mitglied des Kernkabinetts zugeordnet sind und einen eigenen Zuständigkeitsbereich unter der letztlichen Verantwortung des ‚Großressortministers‘ leiten. Hierdurch soll das Kabinett auf seine Funktion, politischer Entscheidungskörper zu sein, zurückgedrängt werden. Abgesehen von der Frage, ob die aus der allgemeinen Organisationslehre für ein Entscheidungsgremium abgeleiteten Höchstmitgliederzahlen auf politische Organisationsformen zu übertragen sind⁸⁶⁾, muß ferner darauf verwiesen werden, daß durch ein derartiges zweigeteiltes Kabinett zusätzliche Informations- und Koordinationsinstanzen zwischen den ‚Großressortministerien‘ und den ihnen unterstellten PStS bzw. Staatsministern geschaffen werden müßten. Neben anderen Problemen besteht dabei die Gefahr, daß das ‚innere Kabinett‘ zu klein ist, um die wichtigsten und einflußreichsten Gruppen innerhalb einer Fraktion oder Koalition zu integrieren, woraus sich Probleme für die Geschlossenheit der Fraktion oder der Regierungskoalition sowie für die parlamentarische Absicherung der Regierung ergeben können⁸⁷⁾.

⁸²⁾ Rolf Zundel, a. a. O., S. 5.

⁸³⁾ Vgl. Erster Bericht zur Reform der Struktur . . . , a. a. O., S. 13.

⁸⁴⁾ Heinz Laufer, a. a. O., S. 101.

⁸⁵⁾ Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 62 f., und Claus Arndt, Parlament und Ministerialbürokratie, in: Die Verwaltung, 2. Band 1969, S. 277.

⁸⁶⁾ Dies wird von der Projektgruppe bezweifelt, vgl. Erster Bericht zur Reform der Struktur, a. a. O., S. 13 f.; Zur allgemeinen Organisationsproblematik von Entscheidungskollegien vgl. Siegfried Wurst, Entscheidungskollegien, Diss. München 1967.

⁸⁷⁾ Vgl. allgemein hierzu die bei Franz Schneider, Kabinettsreform und Machtverteilung in England, in: ZfP, N. F. XII (1965), S. 40 ff., dargestellte Problematik; Arnd Morkel, Die Reform des Kabinetts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 43/70 vom 24. Oktober 1970.

2. PStS und das Verhältnis von Regierung und Parlament

Regierung und Verwaltung einerseits und Parlament andererseits entsprechen den von der traditionellen Gewaltenteilungslehre entwickelten Elementen Exekutive und Legislative. Diese traditionelle, überwiegend am dualistischen konstitutionellen Denken orientierte Gewaltenteilungslehre bildet vielfach die Grundlage, von der aus die Institution und die Verhaltensweisen der PStS kritisiert werden. Es wird jedoch verkannt, daß wir uns von der „ebenso starren wie schematisch-blutleeren Interpretation und Anwendung der klassischen Gewaltenteilungsdoktrin“⁸⁸⁾ in einem parlamentarischen Regierungssystem lösen müssen, da dieses System insofern eine neue Sichtweise erfordert, als sich nunmehr Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen Seite und parlamentarische Opposition auf der anderen Seite als gegenpolige Partner gegenüberstehen.

Bei den mit dem Amt des PStS verbundenen Möglichkeiten zur Entlastung der Bundesminister, der Verbesserung der Anpassungsmöglichkeiten der Regierungsorganisation an sich wandelnde Aufgabenstellungen, bei der Frage der Übernahme von Planungsaufgaben durch PStS und dergleichen mehr steht permanent die Frage nach den Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung der Regierungstätigkeit im Vordergrund der Betrachtung. Nun ist aber die Steigerung der Effektivität kein Wert an sich, sondern „jeder Beitrag dazu, die Regierungsfähigkeit der politischen Führung zu verbessern, erfüllt nur dann seinen Sinn, wenn die Führung ständig in ihren notwendigen und möglichen Bezügen auf den Wähler gesehen wird“⁸⁹⁾. Die durch diesen Bezug sich ergebenden Kriterien wie Öffentlichkeit der Grundsatzentscheidungen, Kontrolle der Regierenden durch die Regierten und deren Mitbestimmung müssen also auch eine entsprechende Berücksichtigung bei allen Maßnahmen zur Verbesserung der Regierungsmechanismen finden.

Bezogen auf das Verhältnis von Regierung und Parlament bedeutet dies, daß mit einer zunehmenden Verflechtung von Regierung und der sie tragenden Mehrheit im Parlament und der damit verbundenen Errichtung und Dul-

⁸⁸⁾ Theo Stammen (Hrsg.), Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 3.

⁸⁹⁾ Thomas Ellwein, a. a. O., S. 254.

dung einer starken Regierung eine Anhebung der Stellung der Opposition einhergehen muß. Diese Herausbildung eines „homogenen Machtmechanismus“⁹⁰⁾ kann nur dann eine demokratische Legitimationsbasis finden, wenn sie einhergeht mit einem gleichgewichtigen Ausbau der Kontrollchancen der Opposition. Dabei kann es sich nicht lediglich um eine Ausweitung der bisherigen Kontrollinstrumente handeln, sondern es sind neue Formen der der Opposition zur Verfügung stehenden Kontrollmittel zu entwickeln, denn die traditionellen Kontrollmittel sind weitgehend auf eine dem Gesamtparlament übertragene Kontrollfunktion zugeschnitten⁹¹⁾.

3. PStS und das Verhältnis von Regierung und Verwaltung

Die im vorigen Abschnitt schon kurz angedeutete Kritik an der traditionellen Gewaltenteilungslehre macht deutlich, daß unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems auch das Verhältnis von Regierung und Verwaltung eine Veränderung erfährt. Die Einsetzung einer parlamentarischen Regierung ist „verbunden mit der mehr oder minder offenen Forderung nicht nur nach Beteiligung der Volksvertreter an der Exekutive, sondern nach der Leitung der Exekutive durch Vertrauensmänner des Parlaments“⁹²⁾. Dabei erhält die Verwaltung die Impulse für ihre Tätig-

keit von der Regierung, die wiederum eng mit der parlamentarischen Mehrheit verbunden ist. Es ist nun aber ein offenes Geheimnis, daß durch die zunehmende Komplexität des gesamten Gesetzgebungsprozesses der Einfluß der hochspezialisierten Verwaltungsexperten in dem Maße gesteigert wird, wie durch die Auswahl der Informationen und durch die Formulierung der Entscheidungsalternativen im Verwaltungsbereich die Entscheidungen der politischen Instanzen vorgeformt werden. Es kann eben keineswegs eine scharfe Trennung von Politik und Verwaltung vorgenommen werden, sondern diese beiden Größen sind Elemente eines integrativen Prozesses, dessen Ausrichtung entscheidend von der Impulsvorgabe abhängt.

Will die politische Spitze diesen Entscheidungsprozeß steuern und kontrollieren können und damit die politische Impuls- und Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung sichern, dann muß sie hierfür in erhöhtem Maße organisatorische und personelle Regelungen treffen. Eine derartige Maßnahme stellt nun die Einführung von PStS in das Regierungssystem der Bundesrepublik dar, und durch ihre Zuordnung zur politischen Leitung der Ressorts soll die Prärogative der Politiker gesichert werden. Hierfür wäre es jedoch notwendig und systemgerecht, daß die PStS noch eindeutiger als bisher der politischen Leitung zugeordnet werden.

V. Perspektiven

Die in den vorhergehenden Abschnitten gelieferte Darstellung der theoretischen Möglichkeiten, die in dem Amt des PStS angelegt, und der Konsequenzen, die in der Praxis daraus gezogen worden sind, läßt erkennen, daß sich in den einzelnen Aufgabengebieten Unterschiede zwischen den einzelnen Amtsinhabern herauskristallisiert haben und die Tendenz besteht, das Amt des PStS in der Bundesrepublik in Richtung auf das englische Modell des „Staatsministers“ fortzuentwickeln, um

durch Unterstellung einzelner Abteilungen des Ministeriums eine größere Entlastung der Minister im Ressort zu erreichen. Betrachtet man jedoch die von den PStS insgesamt wahrgenommenen Funktionen, dann erkennt man, daß sie ein Funktionsfeld ausfüllen, das in Großbritannien von Staatsministern, Parlamentarischen Staats- und Privatsekretären und in bezug auf die Fraktionen partiell auch von den Whips (Einpeitschern) abgedeckt wird.

Wenn auch die Notwendigkeit der stärkeren Entlastung der Ressortminister allgemein anerkannt wird, so sollte doch bedacht werden, daß mit einer stärkeren Zuordnung der PStS zum Ressort — bei einer möglicherweise noch gleichzeitig mit eingeleiteten Kabinettsreform in Richtung auf ein kleineres Entscheidungs-

⁹⁰⁾ Norbert Gehrig, *Parlament—Regierung—Opposition* (Münchener Studien zur Politik, Band 14), München 1969, S. 88.

⁹¹⁾ Ebenda, S. 2

⁹²⁾ Klaus von Beyme, *Der Begriff der parlamentarischen Regierung*, in: Kurt Kluxen (Hrsg.), S. 190.

kollegium — eine größere Belastung für die PStS oder ‚Staatsminister‘ verbunden ist, die ihre Möglichkeiten, zusätzlich noch Aufgaben in anderen Bereichen wahrzunehmen, einschränken dürfte.

Man sollte daher erwägen — auch im Hinblick darauf, daß sich in den einzelnen Ressorts unterschiedliche Stellungen der PStS aufgrund einer pragmatischen Entwicklung ergeben haben —, ob es nicht funktionsgerechter wäre, eine differenzierte Reform dahin gehend durchzuführen, daß neben Staatsministern weiterhin PStS und möglicherweise auch noch Privatsekretäre in das Beziehungsgeflecht zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit (wie in Großbritannien) eingefügt würden⁹³).

⁹³) Vgl. Michael Hereth, Die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, München—Wien 1969, S. 146.

Eine derartige Lösung dürfte auch dem Gedanken der Ausbildung von ‚Ministrablen‘ mehr entsprechen, da eine Reform, durch die das Amt der PStS zu einem Staatsministeramt aufgewertet werden würde, lediglich Ämter schaffen würde, die als Dauereinrichtung zur Entlastung der Minister anzusehen wären. Weiterhin würde dann die Möglichkeit eröffnet, von der bisherigen Praxis abzuweichen, lediglich Fachleute für ein Ressort in der Regel zu PStS dieser Ressorts zu ernennen, so daß eine vielseitigere Ausbildung ermöglicht würde.

Alle Maßnahmen zur Reform der Institution des PStS müssen jedoch in ihrem Bezug auf das Problem der Legitimität dieser Effizienzsteigerung des gesamten Regierungsprozesses gesehen werden. Sie müssen daher gleichzeitig zu einer Stärkung der Kontrollmöglichkeiten der Opposition führen und Teil einer das ganze parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik umfassenden Reform sein.