

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ulrich Scheuner

Zur Entwicklung
des Parlaments
unter der Ordnung
des Grundgesetzes

Volker Szmula

Zum Selbstverständnis
des Deutschen Bundestages

B 39/74

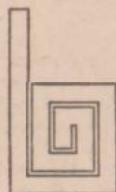
28. September 1974

Ulrich Scheuner, Dr. jur., geb. 1903, em. o. Professor des öffentlichen Rechts an der Universität Bonn; Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten München und Münster; Privatdozent in Berlin 1930, o. Prof. in Jena, Göttingen, Straßburg, Bonn; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

In den letzten Jahren erschienen u. a. folgende Veröffentlichungen: Die Einwirkung des Staates auf die Wirtschaft, 1971; Die Rolle der Sozialpartner in Staat und Gesellschaft, 1972; Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1973; Ges. Abhandlungen zum Staatskirchenrecht, 1973.

Volker Szmulca, Dr. phil., geb. 1941 in Königsberg; Studium der Politischen Wissenschaft, der Alten, Mittelalterlichen und Neueren Geschichte sowie des Völkerrechts in Heidelberg und Bonn; seit 1972 Wissenschaftlicher Assistent im Fach Politische Wissenschaft an der Gesamthochschule Paderborn.

Veröffentlichungen: Die Arbeit des Geschäftsordnungsausschusses — Aufgabe und Bedeutung eines Bundestagsausschusses, Diss. Heidelberg 1970; Verfasser der folgenden Artikel im Handbuch des deutschen Parlamentarismus, hrsg. von Röhring/Sontheimer, München 1970: Einberufung des Bundestages, Geschäftsordnung, Geschäftsordnungen im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland, Geschäftsordnungsausschuß, Geschäftsordnungsdebatte, Redezeit und Tagesordnung.



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

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 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 Entwicklung des Parlaments unter der Ordnung des Grundgesetzes

I. Die Stellung des Bundestags im Verfassungssystem

Zum ersten Male in der deutschen Verfassungsentwicklung räumte die bei der Begründung der Bundesrepublik aufgerichtete Ordnung des Grundgesetzes dem Parlament ohne Einschränkung eine entscheidende Position im Aufbau des Verfassungssystems ein¹⁾. Das Parlament trat damit aus der Rolle eines nur mit begrenzten Aufgaben betrauten oder durch andere Verfassungsinstitutionen ausgeübten Organs heraus und nahm eine zentrale Stellung im Aufbau der staatlichen Grundordnung ein. Der Reichstag der Kaiserzeit war trotz der Verleihung wichtiger Befugnisse auf dem Gebiet der Gesetzgebung und des Haushalts doch in der Lage eines Verfassungsorgans verblieben, das die politische Gestaltung beeinflussen und an ihr Kritik üben, sie aber nicht maßgebend bestimmen konnte. Das in sich geschlossene Gefüge des kaiserlichen Regierungssystems, in dem dem Monarchen die Bestimmung des Leiters der Politik des Reiches frei zustand, war darauf angelegt, die politische Leitung von den Parteiverhältnissen des Parlaments unabhängig zu begründen. Die Neigung, Abhängigkeit von parlamentarischen Mehrheiten zu vermeiden, blieb ein Leitgedanke der Politik des Reiches wie der einzelnen Länder, auch wenn bei einer anderen Grundeinstellung sich hätten Entwicklungen anbahnen können, die eine solche Verbindung mit Parlamentsmehrheiten hätten herstellen können²⁾. Auch die Verfassungsordnung der Weimarer Republik folgte nun zwar dem im Oktober 1918 vollzogenen Übergang zu einer parlamentarisch fundierten Regierung, aber sie schloß sich doch darin

der Überlieferung wie auch den während des Krieges entwickelten Gedankengängen bedeutender Autoren an, daß in dem System der Exekutive eine selbständige und starke Stellung gegeben werden müsse, um ein Gegen-

Volker Szmula:

**Zum Selbstverständnis
des Deutschen Bundestages S. 19**

gewicht zum Parlament zu schaffen und der Bildung eines „echten“ gleichgewichtigen parlamentarischen Systems zu dienen³⁾.

Wenn also nun auch das Parlament als Vertretung der Volkssouveränität anerkannt wurde, so wurde neben ihm im Reichspräsidenten

¹⁾ Zum Zurücktreten dualistischer Strukturen und zur umfassenden Kompetenzzuweisung des Bundestags im Grundgesetz siehe Winfried Steffani, in: W. Steffani (Hrsg.), *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen 1973³, S. 30 f.

²⁾ Ich teile die Auffassung einer neueren Richtung nicht, daß die Ordnung des Kaiserreichs einer Fortentwicklung in der Richtung auf eine parlamentarische Regierung nicht fähig gewesen wäre. Vgl. in diesem Sinne Hans Ulrich Wehler, *Krisenherde des Kaiserreichs 1871—1918*, Göttingen 1970, S. 14; Michael Stürmer, in: M. Stürmer (Hrsg.), *Das kaiserliche Deutschland*, Düsseldorf 1970, S. 19 ff. So gewiß der Reichsgründer eine solche Entwicklung zu verhindern suchte und seine Nachfolger dieser Tendenz folgten, so sehr auch bestehende gesellschaftliche Strukturen einer solchen Fortbildung entgegenstanden, sie wäre bei einer nicht auf die Verfestigung vorindustrieller Machtlagen ausgerichteten Politik denkbar und verfassungsrechtlich, wie die Veränderung im Oktober 1918 zeigt, in das Gefüge der Organe einfügbar gewesen. Siehe auch abgewogener Gustav Schmidt, in: M. Stürmer (Hrsg.), a. a. O., S. 40 ff.

³⁾ Zu dem insbesondere von Max Weber vertretenen Gedanken einer Demokratie mit starker Führung vgl. Gustav Schmidt, *Deutscher Historismus und der Übergang zur parlamentarischen Demokratie* (Hist. Studien 389), Lübeck und Hamburg 1964, S. 250 ff., 269 ff.; Klaus von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1970, S. 267 ff., der auf den in ähnlicher Richtung einwirkenden Einfluß von Robert Redslob hinweist.

Dieser Beitrag wurde mit freundlicher Genehmigung der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bonn-Bad Godesberg, aus dem in Kürze erscheinenden Sammelband „Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland“, hrsg. von Gerhard A. Ritter, entnommen.

eine gleichfalls auf Volkswahl gegründete kräftige Exekutive geschaffen, der nach wie vor die Bestellung des Kanzlers anvertraut blieb, bei den unsicheren Mehrheitsverhältnissen der Weimarer Zeit keine unbedeutende Befugnis. Es ist nicht gerechtfertigt, schon in diesem Moment einer dualistischen Struktur den Ansatz eines Scheiterns der Verfassung zu sehen⁴⁾. Hätte der Spiegel der Parteien eine stabilere Regierungsführung ermöglicht, hätte das parlamentarische Regime auch am Ende der zwanziger Jahre seine Wirksamkeit bewahren können. Im tatsächlichen Verlauf wurde durch die fortschreitende Schwächung der Parteien der Weimarer Koalition, das Verhalten der Parteien, die oft ein „Tolerieren“ einer Minderheitsregierung der eigenen Verantwortung vorzogen, und durch den Grundstrom einer der Demokratie fremdbleibenden Gesinnung in weiten Kreisen ein Funktionsmangel des Systems herbeigeführt, der am Ausgang der zwanziger Jahre das andere Grundmoment der Verfassung in Gestalt eines Übergangs zu einem präsidentiellen System zur Herrschaft brachte.

Es ist oft bemerkt worden, daß die Schöpfer des Grundgesetzes in starkem Maße an die Erfahrungen der Weimarer Epoche anknüpften und in der neuen Ordnung die Mängel der damaligen Zeit zu vermeiden suchten⁵⁾. Die Grundentscheidung für ein demokratisches System nach dem Muster einer parlamentarischen Regierung war im Parlamentarischen Rat nicht umstritten. Man suchte sich gegen zwei Schwächen der Weimarer Zeit vor allem zu sichern. Einmal sollte nicht wieder eine selbständige Exekutive entstehen, die den Ansatz eines Gegengewichts gegen das Parlament bilden könnte. Daraus ergab sich eine ausgeprägte Minderung der Befugnisse des Präsidentenamts⁶⁾. Zum andern glaubte man sich gegen eine Instabilität der Kabinette und ein Bündnis der Flügelparteien sichern zu sollen, da man damals die in der Folge eintretende Konzentration der Parteien noch nicht vorhersah. Diese Besorgnis gab Anlaß zur Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 67 GG). Die hierauf gegründete Hoffnung zeigte freilich zugleich,

daß man auch noch 1949 die Funktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems nicht ausreichend begriffen hatte. Man hatte nicht erkannt, daß eine Regierung ohne Mehrheit im Parlament in der Gegenwart mit ihrem ständigen Bedarf an neuer Gesetzgebung nicht funktionsfähig ist⁷⁾. Die einzige bisher erfolgte Anwendung des Mißtrauensvotums im Bundestag, der Antrag der CDU/CSU-Fraktion, über den am 27. April 1972 abgestimmt wurde, hätte im Fall seines Durchdringens als bald zur Ablösung der Bundesregierung durch eine neue Mehrheit geführt⁸⁾. In der Tat wird man wohl die Idee des konstruktiven Mißtrauensvotums und die in ihm verborgene Vorstellung der Fortführung einer Minderheitsregierung nicht für eine praktische Möglichkeit halten können. Das Ende eines Kabinetts wird, wenn es vorzeitig eintritt, durch Zerfall der Koalition bewirkt⁹⁾. Ein viel bedeutsamerer und wesentlicher Zug der Ordnung des Grundgesetzes ist hingegen die strenge Ausprägung der repräsentativen Demokratie. Die Nichtaufnahme der in Weimar vorgesehenen plebiszitären Formen beruht auf den ungünstigen Erfahrungen, die man damals mit der Veranstaltung von Volksbegehren mit radikalen Forderungen gemacht hat.

Eine Verfassung stellt einen in die Zukunft gerichteten Entwurf einer politischen Ordnung dar. Sie setzt der Entwicklung damit einen festen Rahmen¹⁰⁾, aber sie läßt ihr auch gerade in den zumeist nur in den grundsätzlichen Umrissen gezeichneten Regelungen des politischen Prozesses auch einen erheblichen Spielraum. Das gilt in besonderem Maße von einer politischen Form wie dem parlamentarischen Regierungssystem, das in starkem Maße von der Formung der Parteien und anderer politischer Kräfte wie von dem Stil der Führung abhängt und das daher recht unter-

⁷⁾ Kritisch zu dem konstruktiven Mißtrauensvotum auch A. Sattler, *Deutsche öffentliche Verwaltung*, 1967, S. 767; Klaus Kröger, *Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt 1972, S. 155.

⁸⁾ Vgl. hierzu den Bericht von Gerhard Richter, in: *Ztschr. f. Parlamentsfragen* (ZP) 3 (1972), S. 401; Otto Müller dort S. 275 ff.

⁹⁾ Auch der Rücktritt des Kabinetts Erhard 1966 fällt unter diese Kategorie. Gleiches gilt in den Ländern.

¹⁰⁾ Auf diese festen Grenzen, die die Verfassung zieht und die auch nicht durch Annahme einer weiten Wandlungsfähigkeit beiseite gerückt werden können, weist hin K. Hesse, in: *Festschrift U. Scheuner*, Berlin 1973, S. 123 ff. Zur Verfassung als Rahmen siehe dort Peter Badura, S. 21 ff.

⁴⁾ So indes Karl Loewenstein, *Verfassungslehre*, Tübingen 1969³, S. 90 ff.

⁵⁾ Vgl. in diesem Sinne bereits Werner Weber, *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, Berlin 1970³, S. 19 ff.

⁶⁾ Vgl. Otto Kimminich, *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*, Veröff. d. Ver. Dt. Staatsrechtslehrer (VVDSrRL) 25 (1967), S. 1 ff.

schiedliche Ausprägungen von derselben normativen Grundlage aus erfahren kann. Ein entscheidendes Moment ist freilich im Grundgesetz damit ausgeprägt, daß nunmehr dem Bundestag die Wahl des Kanzlers anvertraut ist; das legt auf das Parlament und seine Beziehung zur Regierung einen entscheidenden Akzent.

In der Tat hat sich die gegenwärtige parlamentarische Regierungsform unter dem Grundgesetz innerhalb des gesetzten Rahmens entwickelt. Freilich in manchen Stücken nicht in der erwarteten Richtung. Es hat eine größere Stabilität der Regierungen erreicht, als angenommen wurde. Das liegt an erster Stelle an der spezifischen Gestaltung der Parteiverhältnisse und nicht so sehr an dem, was man sich angewöhnt hat, die Kanzlerdemokratie zu nennen. Diese ist keineswegs in dem Maße, wie es oft behauptet wird, das Ergebnis der normativen Ordnung des Grundgesetzes, wiewohl diese dem Kanzler gegenüber den Ministern eine starke Position eingeräumt hat. Sie beruht vielmehr auf der Stabilität der Koalitionen, dem Übergewicht einer Partei in ihnen während langer Zeit und dem persönlichen Führungsstil Adenauers¹¹⁾. Alle Regierungen der Bundesrepublik waren Koalitionsregierungen. Entgegen den Erscheinungen der Weimarer Zeit, in der solche Verbindungen meist mehrerer Parteien selten lange hielten, blieben sie angesichts des Übergewichts der führenden Partei und vielleicht auch wegen der Übung vorheriger Koalitionsabreden¹²⁾ beständig. Es zeigt sich sogar eine Tendenz zu einer erheblichen Konstanz der Regierung über eine Wahlperiode hinweg. Die CDU/CSU blieb 17 Jahre an der Macht, und nach dem Übergang der Großen Koalition (1966—1969) vermochte das Kabinett Brandt-Scheel sich in der Wahl von 1972 zu behaupten.

Man kann andererseits die Frage stellen, ob diese Dauerhaftigkeit der Regierungen, die sich praktisch wie in England dahin auswirkt, daß normalerweise die Regierung die ganze Wahlperiode über besteht, nicht eher zur Stärkung der Exekutive als der Legislative geführt hat. In der literarischen Diskussion

wird, zuweilen in übertriebener Form, gern ein Zurücktreten des Parlaments gegenüber dem Machtanstieg der Regierung vertreten. In einem gewissen Grad wird man feststellen können, daß Bedeutung und Einfluß der Regierung sich in der Entwicklung seit 1949 verstärkt haben. Dafür lassen sich verschiedene Gründe anführen. Ein Moment liegt darin, daß in einer Zeit ständiger Ausweitung der Staatsaufgaben das staatsleitende Organ, dem die Direktion dieser umfassenden Tätigkeit obliegt, notwendig an Gewicht gewinnen muß, zumal die parlamentarische Kontrolle das weite Feld dieser Aktivitäten nicht mehr wirklich durchdringen kann.

Bedeutsamer ist aber wohl ein zweiter Gesichtspunkt, der wiederum mit der Annäherung des politischen Systems der Bundesregierung an ein effektives Zweiparteiensystem zusammenhängt. Verfügt eine Regierung über eine feste und stabile Mehrheit, so bildet sich ein Regime heraus, in dem die Regierungspartei oder -koalition sich eng mit der Regierung verbindet und das Gegenüber des Parlaments nicht zum Ausdruck bringt. Dies zu tun fällt vielmehr der Opposition zu. Der eigentliche Gegensatz innerhalb des Systems liegt mithin in dem Gegenspiel Regierung-Opposition. In diesem Verhältnis besitzt aber eine Regierung unter modernen Verhältnissen einen sehr großen Vorsprung in Fachkenntnis und Information, wie auch in der Beeinflussung der Öffentlichkeit. In dieser Situation liegt der Vorrang der Regierung begründet, den andere Momente, wie die Ausdehnung politischer Planungen und die Verlagerung mancher Entscheidungen, in die außenpolitische oder europäische Ebene noch verstärken. Endlich trägt aber zu einer Relativierung der zentralen Stellung des Parlaments in der Gegenwart noch ein anderer Zusammenhang bei. In der heutigen Gesellschaft erlangen neben dem Parlament andere Kräfte politische Bedeutung, vor allem die Verbände und die Massenmedien, die eine direkte Einwirkung auf die öffentliche Meinung besitzen und dazu beitragen, den Prozeß der politischen Auseinandersetzung vom Parlament hinweg in ein weiteres Feld zu verlagern.

¹¹⁾ In diesem Sinne Wilhelm Hennis, *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*, Tübingen 1964, S. 27 ff.

¹²⁾ Über Gehalt und Tragweite der Koalitionsvereinbarungen siehe Adolf Schüle, *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts*, Tübingen 1964; Reinhard Steiger, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, Berlin 1973, S. 250 ff.

Im ganzen erfährt somit das in der Verfassungsordnung vorgezeichnete Bild der Stellung des Parlaments durch die Entwicklung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse erhebliche Modifikationen. Sie sind in der neuen Forschung erst teilweise erfaßt und herausgearbeitet worden und können da-

her hier nur mehr in ihrem strukturellen Ansatz behandelt werden. In diese Untersuchung sind aber noch weitere Punkte einzubeziehen, die auf die Position des Bundestags im gesamten staatlichen Gefüge einwirken. Dazu gehört der Einfluß, den seine Arbeitsweise und seine Orientierung weniger zu einem Zentrum politischer Diskussion als einem Arbeitsparlament ausübt, die gesellschaftliche Herkunft und Einbettung des politischen Personals der Abgeordneten, die Verbindung zur Öffentlichkeit und endlich der Aufgabenbereich.

Seit der Mitte der sechziger Jahre, mit dem Aufkommen einer prinzipiellen Kritik an dem bestehenden politischen System der Bundesrepublik, sieht das Parlament aber auch die Grundlagen seiner Legitimität in der Vorstellung der Repräsentation einer kritischen Erör-

terung ausgesetzt. Von dem zuweilen mit utopischen Zügen ausgestatteten Gedankenbild einer direkten Demokratie her wird die Idee der Repräsentation in Frage gestellt und werden außerparlamentarische Formen unmittelbarer demokratischer Aktion, namentlich auch der Rätegedanke, in den Vordergrund gerückt¹³⁾. Im Rahmen dieser Diskussion und ihrer kritischen Anfragen an Effizienz und Ausstrahlung des Parlaments werden Grundfragen seiner Position aufgeworfen und treten antiparlamentarische Strömungen ans Licht.

Die vielfältigen Probleme, die eine Analyse der Rolle des Parlaments in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik aufwirft, können hier nur im Überblick entfaltet werden, zumal es noch an Einzelforschungen fehlt. Sie werden hier unter einigen leitenden Gesichtspunkten zusammengefaßt.

II. Die Ausformung des Regierungssystems

Unter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers formte sich in den fünfziger Jahren eine politische Praxis aus, in der die Figur des Kanzlers sowohl gegenüber den Mitgliedern des Kabinetts wie gegenüber Parteien und Parlament eine hervorragende Stellung gewann. Man hat vielfach die Wurzeln dieser „Kanzlerdemokratie“ bis in die vom Parlamentarischen Rat entworfene grundgesetzliche Ordnung zurückverfolgt. Das ist nur teilweise richtig. Gewiß ist dort die Stellung des Bundeskanzlers innerhalb des Kreises der Minister durch die Befugnis zur Festsetzung von Richtlinien wie durch die alleinige Heraushebung seiner parlamentarischen Verantwortung gegenüber einem Mißtrauensvotum¹⁴⁾ hervorgehoben¹⁵⁾.

Aber diese rechtlichen Möglichkeiten gelangten erst zu voller Wirksamkeit durch die Stabilität der Regierungsführung und die Persönlichkeit des ersten leitenden Staatsmanns der Bundesrepublik. In der Folgezeit haben sich ebenso Führungsschwächen wie die Bindung durch die Rücksichtnahme auf den Koalitionspartner gezeigt. Während der Großen Koalition (1966-1969) konnte angesichts des Gleichgewichts der Partner von einer bestimmenden Rolle des Kanzlers schwerlich gesprochen werden.

Das parlamentarische System beruht in seiner Konzeption auf der Einsetzung des Leiters der Regierung oder des ganzen Kabinetts durch parlamentarische Wahl oder Billigung und der Möglichkeit der Abberufung durch das Parlament. Es kann aber sehr verschiedene Formen annehmen. In England, dessen Kabinette noch in der Mitte des 19. Jahrhunderts eine lockere Verbindung von Politikern darstellten, hat sich seit der Bildung festgefügtter Parteiorganisationen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eine strenge Einheit des Kabinetts und ein steigender Machtwuchs für den Pre-

¹³⁾ Aus der sehr breiten Literatur seien genannt: Johannes Agnoli, Die Transformation der Demokratie, in: J. Agnoli u. Peter Brückner, Die Transformation der Demokratie, Berlin 1967, S. 31 ff.; Gerhard A. Ritter, Direkte Demokratie und Rätewesen in Geschichte und Theorie, in: Erwin K. Scheuch, Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft, Köln 1968, S. 188 ff.; Udo Bernbach, Rätegedanke versus Parlamentarismus?, in: W. Steffani (Anm. 1), S. 245 ff.; ders., Theorie und Praxis der direkten Demokratie, Opladen 1973.

¹⁴⁾ Über die Bedeutung der Richtlinienkompetenz und damit den Ausschluß von Mißtrauensanträgen (nicht bloßen Mißbilligungsvoten und ähnlichen Bekundungen) gegen einzelne Bundesminister siehe K. Kröger, Anm. 7, S. 32 ff., 153 ff.

¹⁵⁾ Es bleibt sehr zu bezweifeln, ob Adenauer an diesen Ausgestaltungen der Verfassung einen erheblichen Anteil genommen hat, da er insgesamt

als Präsident des Parlamentarischen Rats seine Aufmerksamkeit den politischen Gesamtfragen, nicht aber der Einzelformulierung zuwandte. Vgl. hierzu Rudolf Morsey in Adenauer-Studien I, hrsg. von R. Morsey und Konrad Repgen (Veröff. d. Komm. f. Zeitgeschichte bei der Kath. Akademie in Bayern, Reihe B Bd. 10), Mainz 1971, S. 47.

ministerien ergeben¹⁶⁾. Abgesehen von den nationalen Koalitionen während beider Weltkriege wird die Regierung von einer Partei gestellt und beruht das politische Wechselspiel auf dem Vorhandensein zweier geformter Regierungsmannschaften, über deren Berufung die Wahl entscheidet.

Auf dem Kontinent bildete sich ein ganz anderer Typ des Regimes heraus. In Frankreich der III. und IV. Republik, in Italien und in Belgien bestand eine Vielheit von Parteien. Regierungen mußten notwendig aus Koalitionen hervorgehen und wiesen ein hohes Maß an innerer Brüchigkeit auf. Die Instabilität der einzelnen Regierungen verdeckte freilich, daß Kabinettswechsel zumeist nur ein Auswechseln einzelner mitregierender Parteien und Persönlichkeiten bedeutete, im Ergebnis daher eine erhebliche politische Kontinuität sich ergab, die der scharfen Gegensätzlichkeit des englischen Modells entbehrte. Die Verfasser des Grundgesetzes hatten eher den letzteren Typ vor Augen, in dem sie von Weimarer Erfahrungen ausgingen.

Daß die Entwicklung einen anderen Weg einschlug, ist in erster Linie durch die Gestaltung des Parteiensystems nach 1949 bedingt. Es führte zur Bildung zweier großer Parteien und kam damit dem englischen Bild näher. In dieser Hinsicht war die Gründung der CDU von maßgebender Bedeutung. Sie formte einen Block nichtsozialistischer Gruppen zusammen, geeignet zur Bildung einer breitangelegten Volkspartei. Sie verhinderte zugleich die Neubildung einer stärkeren rechten Parteiformation. Was sich an Rechtsparteien unter dem Grundgesetz formierte, trug den Charakter radikaler Bildungen, die keine dauerhafte Existenz erlangten¹⁷⁾. So ergab sich eine Annäherung an ein System zweier großer Parteien, nachdem die CDU zwei kleinere Gruppen regionaler und interessenmäßiger Art (Deutsche Partei und BHE) in den fünfziger Jahren praktisch aufgesogen hatte. Allerdings bildete das Bestehen der FDP eine wichtige Abweichung von dem englischen Vorbild, das einer kleineren Partei als Zünglein an der

Waage erlaubte, den Machtübergang auf eine sozial-liberale Koalition im Jahr 1969 zu vollziehen. Die enge Bindung, die die FDP inzwischen an die Sozialisten eingegangen ist, nähert die Lage aber wieder einem Zweiparteiensystem. Ob der Trend zu einer langfristigen, über mehrere Wahlen hinwegreichenden Präferenz der Wählerschaft für eine politische Richtung anhalten wird, ist dabei eine offene Frage.

Diese Entwicklung hat sich vollzogen, obwohl die vom Grundgesetz offengelassene Bestimmung über das Wahlsystem zugunsten des Verhältniswahlrechts entschieden wurde. Die CDU neigte freilich schon im Parlamentarischen Rat einem Mehrheitswahlrecht zu, und sie erneuerte dies Bestreben nach der Bildung der Großen Koalition im Jahre 1966, ohne damit angesichts der Ablehnung ihres Koalitionspartners, der SPD, durchzudringen¹⁸⁾. Damit dürfte im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik eine definitive Entscheidung für die Beibehaltung des Verhältniswahlrechts gefallen sein¹⁹⁾. Das mag einmal, etwa mit dem weiteren Erstarken linker Gruppierungen, die Rückkehr zu einem stärker differenzierten Parteienspiegel möglich machen. Die jetzige Lage mit ihrer seit 1969 scharf gewordenen Konfrontation hat erneut die wichtige Rolle der Opposition hervortreten lassen, sie zeigt aber auch die Notwendigkeit, in einer solchen Situation die Grenzen des Verfassungskonsenses einzuhalten, auf dem die Anerkennung der Mehrheit beruht. Eine Milderung ergibt sich jedenfalls aus dem föderalen Aufbau. Solange eine Opposition in einigen Bundesländern an der Regierung teilnimmt, nimmt sie in diesem Rahmen an politischer

¹⁶⁾ Vgl. zu diesem Vorgang Wilhem Hennis, Die Rolle des Parlaments und die Parteiendemokratie, in: W. Hennis, Die mißverständene Demokratie, Freiburg 1973, S. 115 ff.

¹⁷⁾ Neuerdings hat Hans Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, Frankfurt 1973, unter Hinweis auf die Wahlgleichheit die These vertreten, nur das Verhältniswahlrecht werde dieser Forderung gerecht (S. 191 ff.). Ohne ihm in Gedanken an andere Grundanforderungen eines Wahlrechts zu folgen, möchte ich ihm zugeben, daß in der Bundesrepublik nunmehr unter den bestehenden Parteiverhältnissen die Diskussion abgeschlossen erscheint. Es ist interessant, daß der Ausgang der britischen Unterhauswahl vom 28. Februar 1974, die den Liberalen bei fast 6 Millionen Stimmen (19,4% der Wählerstimmen) nur 11 Sitze eintrug, angesichts dieser groben Disproportion erstmals wieder ernsthafte Zweifel an dem Mehrheitsystem hervorgerufen hat (vgl. Times v. 2. März 1974, p. 15).

¹⁸⁾ Vgl. Jan Gilmour, The Body Politic, London 1969, S. 205 ff.; Patrick Gordon, The Cabinet, London 1972, S. 13 ff.; John P. Mackintosh, The British Cabinet, 1968, S. 138 ff., 298 ff., 428 ff.

¹⁹⁾ Es mag bemerkt werden, daß diese radikalen Parteibildungen sich teilweise auf regionale Zonen der Bundesrepublik stützten, die seit langem eine Neigung für extremere Bewegungen gezeigt haben.

Verantwortung und Information teil und bleiben Wege der Zusammenarbeit offen²⁰⁾.

Für die Entwicklung des Parteiensystems ist ein Punkt der rechtlichen Ordnung von unmittelbarer Bedeutung gewesen, die schon von Anfang an dem Wahlgesetz des Bundes eingefügte Sperrklausel, die Parteien vom Verhältnisausgleich ausschließt, die im Wahlgebiet nicht 5 % der Stimmen erreichen. Diese Klausel ist in ständiger Rechtsprechung vom Bundesverfassungsgericht gebilligt worden²¹⁾, indem es auf die damit geförderte Funktionsfähigkeit des Parlaments zur Regierungswahl hinweist und die Bekämpfung von Splitterparteien — wiederum im Blick auf die Weimarer Zeit — für begründet erklärt. Diese Klausel dürfte für die Geschichte der Parteienbildung nach 1949 eine weittragende Rolle gespielt haben. Sie hat ebenso den schließlichen Anschluß kleinerer Gruppen (DP und BHE) an die CDU wie den jeweils raschen Niedergang der rechtsradikalen Gruppen befördert wie das Aufkommen einer linken Alternative zur SPD verhütet. Die damit gegebene Tendenz zur Konzentration, die auch der Neubildung von Parteien erhebliche Schranken zieht, hat auf die Formung des politischen Systems der Bundesrepublik mithin einen nicht unerheblichen Einfluß ausgeübt.

Für die Stellung des Parlaments in der Gegenwart ist es weiterhin von großem Gewicht, daß in der Bundesrepublik die führende Rolle der Parteien im politischen Geschehen nunmehr eine offene, auch verfassungsrechtliche Anerkennung fand (Art. 21 GG), daß ihnen aber auch praktisch von Anfang an unbestritten eine entscheidende Position zufiel. Daran haben auch Restbestände eines Vorbehalts gegen sie und die neuere Kritik der Neuen Linken an ihrem verfestigten Aufbau nichts geändert. In der Tat ist ihre Herrschaft auf der politischen Szene nun viel ausgesprochener als in der Weimarer Zeit. Gab es damals sogar parteilose Reichskanzler (Luther), so ist nun die Entnahme der Minister in Bund und Ländern aus den Parteien des Bundestags oder der Landtage zu einer selten durchbro-

²⁰⁾ Diese ausgleichende Funktion der föderalen Struktur wird daher heute als eine ihrer wichtigsten Funktionen angesehen. Vgl. Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1973⁹, S. 93; meine Darstellung Arch. öff. Recht (AöR) 95 (1970), S. 399; ferner Abg. Dr. Schäfer in der 79. Sitzung des 7. Bundestags v. 14. Februar 1974, S. 5017.

²¹⁾ Überblick über die Rechtsprechung bei H. Meyer (Anm. 19), S. 225 ff., und neuestens BVerfGE 34, S. 81 ff. vom 11. Oktober 1972.

chen Regel geworden. Dabei findet, wie dies auch in früheren Epochen geschah, noch immer ein Wechsel aus der Landes- in die Bundespolitik und umgekehrt statt. Von den Kanzlern kamen Kiesinger und Brandt ursprünglich aus der Landespolitik, ebenso wie führende Oppositionspolitiker (H. Schmidt, Stoltenberg, Helmut Kohl). Umgekehrt zogen gelegentlich Abgeordnete des Bundestages den Aufstieg ins leitende Amt in einem Land der Fortsetzung geduldigen Wartens im Bund vor (Kiesinger).

Diese maßgebende Position der Parteien als Reservoir des politischen Personals wirkt sich auch darin aus, daß nun der Weg auch zu politisch besetzten Führungsstellen im Bereich der Staatswirtschaft und anderer öffentlicher Einrichtungen fast ausschließlich über die Parteien führt. Diese haben sich sogar, entgegen der gesetzlichen Grundlage und entgegen den Intentionen des Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts, auch tatsächlich als maßgebende Faktoren in den meisten Fernsehanstalten etabliert²²⁾. Ihr Einfluß beherrscht nicht nur die Gemeindepolitik, sondern reicht auch in die Verwaltung hinein. Die hier bestehende personale Verflechtung öffnet den im Parlament tätigen Politikern einen weitreichenden Einfluß im öffentlichen Leben, der zwar im einzelnen schwer überblickbar ist, aber in seiner Auswirkung die Einwirkung der im Parlament sitzenden Politiker doch verstärkt. Diese Entwicklung akzentuiert jedenfalls, auch wenn sich gegen sie manche kritische Stimme erhebt, die Züge der beruflichen Ausformung einer politischen Laufbahn, die über die Parlamente zu leitenden Positionen im Staatsleben führt.

Für die Stellung des Parlaments im politischen Bereich ist seine Beziehung zur Regierung noch immer von ausschlaggebender Bedeutung. Auch wenn sich, wie bereits dargelegt wurde, in einem System mit fester Mehrheitsbildung einer Partei oder einer Parteienkoalition der Gegensatz Regierung—Parlament richtiger als ein solcher zwischen Regierung und Mehrheitsparteien auf der einen, der Opposition auf der anderen Seite begreifen läßt, wäre es doch unrichtig, den auch in der Mehrheitsgruppierung fortbestehenden Unterschied der im Regierungsgeschäft stehenden und der parlamentarischen Kräfte zu unterschätzen. An der Stärkung und Entwicklung

²²⁾ W. Hennis (Anm. 18), S. 85 ff. Über das Eindringen der Parteien in das Fernsehen vgl. Christian Starck, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, Tübingen 1973.

der eigenen Stellung besteht ein gemeinsames Interesse des ganzen Hauses, das insbesondere auch der Verbesserung seiner Arbeitsbedingungen durch den Ausbau seiner wissenschaftlichen Hilfsdienste wie der den Parlamentariern zur Verfügung stehenden Assistenten gilt. Nach dieser Richtung hat die Gegenwart dem Parlament weit über frühere Einrichtungen hinausgehende Möglichkeiten geschaffen, die es den einzelnen Abgeordneten gestatten, sich breitere Informationen zu verschaffen²³⁾. Die Komplexität der modernen Verhältnisse, mit denen sich das Parlament als Gesetzgeber wie als politische Instanz zu befassen hat, lassen eine solche Verbreiterung der institutionellen Ausstattung des Parlaments als nötig erscheinen. Der Deutsche Bundestag dürfte unter den europäischen Parlamenten in dieser Hinsicht in vorderer Reihe stehen.

Freilich weist diese Ausgestaltung der organisatorischen Hilfen für das Parlament gerade auf den Zusammenhang hin, in dem am meisten heute von einem Rückgang der Stellung des Parlaments gegenüber der steigenden Macht der Exekutive gesprochen wird. Es handelt sich um den Vorsprung in Information und technischer Kenntnis, der der Bürokratie gegenüber der Legislative einen starken Vorzug gewährt. Je weiter die stete Ausdehnung der staatlichen Aufgaben ausgreift, je vielfältiger und komplexer die zu bewältigenden Probleme werden, desto schwieriger wird es für die gesetzgebenden Körperschaften, im Detail mit den Ministerien Schritt zu halten. Hier liegt freilich auch eine Frage an das Parlament selbst und seinen Arbeitsstil. In der Beurteilung politischer Zusammenhänge, in der Würdigung ihrer Auswirkungen auf die Bevölkerung vermag das Haus durchaus seine eigene Stärke zu entfalten. Es kann auch nicht als ein Verlust an Einwirkung angesehen werden, daß die meisten Gesetzentwürfe von der Regierung vorgelegt werden²⁴⁾. Das ist vielmehr eine normale Aufgabenverteilung. Es gehört zu dem eigenen

Kreis der Staatsleitung, daß von ihr aus die Initiative zu neuen gesetzlichen Maßnahmen ausgeht und daß sie mit Hilfe ihrer Fachkräfte die nötigen Entwürfe aufstellt. Die Gesetzesinitiative ist kein Teil der legislativen Aufgabe des Bundestages, auch wenn ihm die Möglichkeit offensteht, aus seiner Mitte selbst Gesetzesanträge einzubringen. Im Bereich der Gesetzgebung wird man angesichts der im allgemeinen eingehenden Ausschußberatung die Rolle des Bundestags nicht als verringert ansehen können.

Anders steht es im Feld des Haushalts und der politischen Kontrolle. Der moderne Haushalt, der längst über seine fiskalische Tragweite hinaus zu einem Instrument wirtschaftlicher und konjunktureller Steuerung geworden ist und der sich anschiebt, mehrjährige Finanzperioden zu umfassen, öffnet sich nur mehr begrenzt parlamentarischer Mitwirkung, die vornehmlich durch den Haushaltsausschuß erfolgen muß. Es deutet freilich auf einen Rückgang parlamentarischer Mitwirkung hin, wenn der Haushalt, wie dies 1972 geschah, erst nach Abschluß des Finanzjahrs zur Vorlage gelangt. Ein besonderes Problem entsteht durch die Ausbildung einer zentralen politischen Planung. Die Sammlung der Informationen, die Abstimmung der Prioritäten unter den Aufgaben, der Ausgleich der vorhandenen Mittel, das ist gewiß zunächst eine in den Bereich der Regierungsinitiative fallende Aufgabe²⁵⁾. Die Aufstellung mittelfristiger

Daß die Zahl der hiervon unerledigt gebliebenen Anträge bei den aus dem Bundestag kommenden höher liegt, darf nicht überraschen, wenn man sich die Neigung der jeweiligen Opposition vergegenwärtigt, zu Regierungsentwürfen oft eigene Gegenentwürfe einzureichen. Zum Problem der Gesetzesinitiative der Regierung siehe Dieter Grimm, ZP 1 (1970), S. 448 ff., und Arch. öff. Recht 97 (1972), S. 512 f., ferner: Hans-Joachim Veen, Die CDU/CSU-Opposition im parlamentarischen Entscheidungsprozeß, München 1973. Es ist nur richtig zu begreifen, wenn man ausgeht vom Gesetz als Mittel der Verwirklichung politischer Ziele und Regierungsprogramme und daher den wesentlichen Anteil der Regierung berücksichtigt.

²⁵⁾ Zur Natur der politischen Planung und ihrer Zurechnung zum Aufgabenkreis der Regierung siehe E. W. Böckenförde: Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 11 (1972), S. 429 ff. Allgemein zur politischen Planung Reimut Jochimsen, Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems der Bundesregierung, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1970, S. 949 ff.; Horst Ehmke, Planung im Regierungsbereich, ebenda, 1971, S. 2026 ff.; Fritz Scharpf, Planung als politischer Prozeß, in: Die Verwaltung 4 (1971), S. 1 ff.; Renate Mayntz und Fritz Scharpf, Planungsorganisation, München 1973.

²³⁾ Siehe hierzu Helmut Quaritsch, Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1972, S. 303 ff.; Jürgen Glückert, Die Hilfsdienste der Fraktionen, ZP 1969, S. 35 ff. Über den eigenen „civil service“ der englischen Parteien siehe R. M. Punnett, Front Bench Opposition. The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics, London 1973, S. 272 ff.

²⁴⁾ Eine Übersicht über die Zahlen aus den fünf ersten Bundestagen in ZP 1 (1969), S. 1 ff. Vom 3 584 Gesetzentwürfen kamen 2 112 von der Bundesregierung, 1 392 vom Bundestag und 80 vom Bundesrat.

Pläne kann freilich die künftige Tätigkeit des Parlaments stark beeinflussen und zu Vorentscheidungen führen, die die spätere Gesetzgebung präjudizieren. Hier liegt also wiederum ein Gebiet, auf dem sich ein Vorrang der Exekutive abzeichnet.

Es darf als ein Zeichen der Aufmerksamkeit und auch der Stärke der bundesdeutschen gesetzgebenden Körperschaften angesehen werden, daß sich in ihnen bereits seit Jahren Bestrebungen geltend machen, eine rechtzeitige und angemessene Beteiligung an den Planungen zu erreichen. Gesetzentwürfe, zumeist der Opposition, haben einige der Landtage beschäftigt, und auch die vom Bundestag eingesetzte Enquête-Kommission hat sich mit dieser Frage auseinandergesetzt²⁶⁾. Es kann sich hierbei nur um rechtzeitige Information und Ermöglichung einer Stellungnahme für das Parlament handeln, nicht um verbindliche Festlegungen, die bei dieser flexiblen Materie an sich ungeeignet wären. Es ist für den bestehenden Gegensatz zwischen Exekutive und Parlament — und natürlich spielt hier auch die Spannung zur Opposition hinein — bezeichnend, daß sich die Regierungen in Bund und Ländern gegenüber einer solchen Teilnahme der Legislative an der Planung zurückhaltend zeigen²⁷⁾. Die ganz Debatte aber, die, soweit ich sehe, auf die Bundesrepublik beschränkt ist, zeigt jedenfalls, daß in ihr die Legislative keineswegs so stark zurückgedrängt ist, wie zuweilen angenommen wird, vielmehr mit Wachsamkeit ihre Position zu erhalten sucht.

Die Rolle der Legislative wird auch in beträchtlichem Ausmaß durch ihre eigene Bewertung ihrer Aufgaben und durch ihren danach bestimmten Arbeitsstil bestimmt. Das englische Parlament ist auch heute noch, obwohl seine gesetzgeberische Tätigkeit zugenommen hat und obwohl Bestrebungen auf Stärkung der Ausschubarbeit vorliegen, in erster Linie auf die politische Debatte im Plenum ausgerichtet, in der die laufenden politischen Fragen zur Sprache kommen. Auch in England zeigt sich freilich die Neigung der

Politiker, politische Auseinandersetzungen in andere Wirkungsfelder, in Presse und Massenmedien zu verlagern. Aber die Form der parlamentarischen Arbeit ist hier auf den Vorrang der politischen Funktion der Volksvertretung abgestellt²⁸⁾. Der Bundestag hingegen steht in einer anderen Tradition. Die deutschen Volksvertretungen haben sich stets mit besonderem Eifer ihrer gesetzgebenden Aufgabe angenommen. Zu ihrer Erledigung haben sie ein System von Ausschüssen entwickelt, die ihnen in der Gegenwart einen erheblichen Einfluß auf die Gesetzgebung sichern. Die politische Debatte fehlt nicht, aber sie ist durch ein von den Fraktionen ausgebildetes System vorheriger Festlegung der Redner, ja auch des Gehalts ihrer Darlegungen vor wichtigen Diskussionen, in ein festes, oft unlebendiges Gewand gepreßt²⁹⁾.

Obwohl Befragungen der Abgeordneten ergeben, daß man eine Verbindung von politischem Parlament und Arbeitsparlament anstrebt, überwiegt der Charakter des letzteren. Das hat beträchtliche Auswirkungen für die Ausstrahlung des Parlaments in die Öffentlichkeit, die im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte eher gesunken ist. Hier liegt eine Wurzel der mangelnden Auswirkung des Bundestages in der Öffentlichkeit. Man hat versucht, durch Neugestaltung des Stils der Verhandlungen im Plenum — Einführung der Fragestunde, Versuch einer Kürzung der Redezeit, öffentliche Hearings der Ausschüsse — das politische Moment und die Wirkung nach außen zu steigern, mit begrenztem Erfolg³⁰⁾. Gegenüber einer langen Tradition

²⁶⁾ Vorschläge wurden in Berlin und in Nordrhein-Westfalen entwickelt. Vgl. Uwe Taysen, ZP 3 (1972), S. 176 ff.; Rudolf Schäfer, a. a. O., S. 182 ff. Die vorläufigen Gedanken der Enquête-Kommission in Bundestagsdrucksache VI/1211 v. September 1972, S. 45—52.

²⁷⁾ Die Unterschiede der Auffassungen treten sichtbar hervor in den gutachtlichen Stellungnahmen verschiedener Sachverständiger für den Landtag Nordrhein-Westfalen: Parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung, Düsseldorf 1973.

²⁸⁾ Zu dieser Entscheidung des englischen Parlaments siehe John P. Mackintosh, Reform of the House of Commons, in: Gerhard Loewenberg (Hrsg.) Modern Parliaments. Change or Decline, Chicago und New York 1971, S. 33 ff.; Gerhard A. Ritter, Die Kontrolle der staatlichen Macht in der Demokratie, in: G. A. Ritter, Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat. Der Staat in der modernen Industriegesellschaft, Köln 1973, S. 80 ff.

²⁹⁾ Eine lebendige Schilderung dieser Verhältnisse bei W. Hennis (Anm. 18), S. 131 ff. Über die Ausbildung eines Teams von Sprechern auch in der Opposition im englischen Parlament, die in zunehmender Spezialisierung die Debatte bestreiten, zuweilen unter Zuziehung von back benchern, siehe Punnett (Anm. 23), S. 143 ff., 252 ff., 329 ff.

³⁰⁾ Zu diesen Reformen der Geschäftsordnung, deren wichtigste ins Jahr 1969 fällt, siehe meine Darlegung: Zur Entwicklung des Parlamentarischen Verfahrens im Bundestag, in: Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik. Festschrift Theodor Eschenburg, München 1971, S. 143 ff.; Uwe Thaysen, Parlamentsreform in Theorie und Praxis, Opladen 1972, S. 182 ff.

fließiger und solider Arbeit in den Ausschüssen und fraktionsgesteuerter Debatten läßt sich, namentlich bei zurückgehender Beachtung der Volksvertretung in der Presse³¹⁾, schwer ankämpfen. Wenn schon zur Zeit der Weimarer Verfassung behauptet wurde, ein Parlament rechtfertige sich nur als Stätte öffentlicher Diskussion, so entsprach diese auf Theorien des frühen 19. Jahrhunderts abstellende These auch damals nicht der Realität. Aber sicherlich liegt hier eine der Ursachen geringer Publizität der Leistung des Bundestags.

Faßt man diese Linien der Entwicklung zusammen, so wird deutlich, daß das parlamentarische System in der Bundesrepublik durchaus eigene, stark auch in der Tradition der deutschen Legislative verwurzelte Züge trägt. Die Ausbildung eines dem Zweiparteienschema nahekommenden parteipolitischen Spiegels hat die Stabilität der Regierungen gefördert und angesichts fester Mehrheiten ihre Position befestigt. Doch bleibt die Führungs-

position des Kanzlers deutlich von Koalitionsbindungen und den persönlichen Faktoren abhängig. Ähnlichkeiten mit dem englischen Regime werden durch andere Züge wieder abgeschwächt. Zu ihnen gehört auch, daß immer noch die Regierungen sich eher als Leiterin des ministeriellen Apparats in einer Distanz zur Volksvertretung sieht als daß sie ihre politische Funktion als Ausdruck einer bestimmten Mehrheit in den Vordergrund rückt. Die Arbeitseffizienz des Parlaments ist beträchtlich, in einem gewissen Ausmaß aber auf Kosten der öffentlichen Wirksamkeit. Die Gesetzgebungsarbeit nimmt einen großen Teil der Kraft und Zeit des Hauses in Anspruch, während seine Kontrollaufgabe angesichts der schwer übersehbaren Extension moderner Administration eher zurücktritt. Das hängt mit der insgesamt noch nicht zureichend entfaltenen Position der Opposition zusammen. Im Ergebnis behauptet die Volksvertretung eine zentrale Stelle im Verfassungsleben, ohne daß dies aber in ihrer Öffentlichkeitswirkung wirklich voll zum Ausdruck gelangt.

III. Die Legitimationsgrundlage des Parlaments

Ansehen und Einfluß der Parlamente beruhte in der neueren europäischen Verfassungsentwicklung auf ihrer Legitimation als Repräsentanten der gesamten Bevölkerung. Sie verkörperten im Staatsaufbau das liberale, dann mit der Überwindung älterer Wahlrechtsordnungen, die den Kreis der Wähler auf Besitz und Bildung beschränkten, das demokratische Element. Diese Eigenschaft als Vertretung der gesamten Bevölkerung weist ihnen im demokratischen Staat eine zentrale Stellung an. Von diesen Vorstellungen geht auch die Ordnung des Grundgesetzes aus. Wenn es die Staatsgewalt entsprechend dem Grundgedanken der Demokratie vom Volk ableitet (Art. 20 GG), so wird die Ausübung dieser staatlichen Machtbefugnisse durch das Prinzip der Repräsentation getragen. Es mag offen bleiben, wieweit in der Zeit der Entstehung des Grundgesetzes der Sinn der Repräsentation

— der in der Übertragung politischer Bestimmung auf Vertreter, in deren Beauftragung zu der nach der modernen Konzeption selbständigen politischen Entscheidung besteht — von einer allgemeinen Annahme bestätigt war. Der Parlamentarische Rat hat jedenfalls durch seine Ablehnung der Aufnahme plebiszitärer Einrichtungen in die Verfassungsordnung — abgesehen von der Neugliederung (Art. 29 GG) — die Ausgestaltung im Sinne der repräsentativen Demokratie deutlich zum Ausdruck gebracht.

Erst im Laufe der fünfziger Jahre traten, in Annahme mancher Strömungen aus der Weimarer Zeit, Stimmen hervor, die eine Neigung zur Betonung der direkten Demokratie und demgemäß zu kritischer Beurteilung der Formen der Repräsentation zeigten. Man sprach von der „Mediatisierung“ des Volks durch die Parteien³²⁾, und in eindrucksvoller Weise suchte Gerhard Leibholz darzulegen, daß gegenüber der liberalen, auf Vertretung gestellten Demokratie die heutige Parteiende-

³¹⁾ Über diese mangelnde Beachtung der Parlamentsdebatten siehe Abg. Mommer, Bundestags-sitzung vom 27. März 1969, Sten. Ber. S. 12337. Fernsehübertragungen haben sich als ungeeignet erwiesen, weil die Verhandlungen wenig telegen sind. Hierher gehören auch Verstärkungen der Informationsarbeit des Parlaments. Siehe auch G. A. Ritter (Anm. 28), S. 94 ff.

³²⁾ Vgl. Werner Weber, Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz (1949), abgedruckt in: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Berlin 1970, S. 13.

mokratie eine Form der direkten Demokratie darstelle, da die Parteien sich mit dem Volk identifizieren³³⁾. Dieser These, die den repräsentativen Zug auch der Parteiorganisation verkennt und die die repräsentative mit einer liberalen Phase der Entwicklung gleichsetzen und damit historisch beiseite rücken möchte, ist Widerspruch begegnet³⁴⁾. In ihr drückt sich aber eine in jenen Jahren allmählich erstarkende Kritik daran aus, daß der Bürger in einem repräsentativen System zwar grundlegende Wahlentscheidungen treffen kann, aber zwischen ihnen die politische Bestimmung von ihm beauftragten Gremien überläßt. Forderungen nach Verstärkung der innerparteilichen Demokratie, insbesondere nach breiterer Basis der Beschlußfassung über die Aufstellung der Kandidaten für das Parlament, Kritik an mangelnder Information der Wählerschaft bezeichneten schon am Ende des ersten Jahrzehnts des Grundgesetzes das Aufkommen einer kritischeren Haltung gegenüber dem Parlament. Erst mit dem Aufkommen der Neuen Linken um die Mitte der sechziger Jahre aber wurde diese negative Haltung auf breitere Grundlagen gestellt.

Von der grundsätzlichen Ablehnung institutioneller Machtbegründung aus wird nun den Parlamenten vorgeworfen, durch ihre Mitwirkung die befestigte Herrschaftsordnung nicht zu kontrollieren, vielmehr abzudecken, wird an den Parteien ihre hierarchische Struktur getadelt, die Bedeutungslosigkeit der Wahlentscheidungen angesichts verfestigter Vorentscheidungen durch das Establishment betont, insgesamt die fehlende unmittelbare Selbstverwirklichung des Volkes in einem als autoritäre Herrschaft bezeichneten System beklagt. Statt dessen wird die Forderung nach Partizipation aller, nach größerer Transparenz der politischen Vorgänge, nach Demokratisierung aller Lebensbereiche erhoben³⁵⁾. Mit dieser oft harten Parlamentskritik verbindet

³³⁾ Gerhard Leibholz, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie* (1952), abgedruckt in: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1967, S. 93 ff., 121.

³⁴⁾ W. Hennis (Anm. 18), S. 81 ff.

³⁵⁾ Vgl. die in Anm. 13 genannte Literatur und ferner: Frieder Naschold, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1972³, Peter von Oertzen, *Freiheitliche Demokratische Grundordnung und Räteystem*, in: U. Bernbach (Anm. 13), S. 173 ff.; Fritz Vilmar, *Strategie gesamtgesellschaftlicher Demokratisierung, parlamentarische Demokratie und sozialistische Transformation*, in: ZP 4 (1973), S. 480 ff.

sich der Gedanke, andere Formen unmittelbarer politischer Entscheidung zur Geltung zu bringen. Das imperative Mandat und die jederzeitige Abberufung politischer Vertreter werden empfohlen, ohne daß erkannt wird, daß Lenkung durch Beschlüsse lokaler Parteigremien, die nur einen kleinen Bruchteil der Wählerschaft darstellen, gegenüber der Bestimmung durch die gesamte Wählerschaft keine demokratische Legitimation besitzen, vielmehr minoritäre Gruppen zur Herrschaft führen. Wenn endlich in diesem Zusammenhang der Rätegedanke auftritt, so erhebt sich die Frage, ob damit nicht utopische Vorstellungen des Lebens in kleinen autonomen Gruppen auftreten, die den Bedingungen der modernen Industriegesellschaft keine Rechnung tragen oder ob hier nur die Räteorganisation als Vortrupp revolutionärer Machterringung erscheint. Im ganzen bedeuten diese Strömungen das Aufkommen einer längere Zeit ganz zurückgetretenen radikalen negativen Haltung gegenüber der Volksvertretung und den Formen der repräsentativen Demokratie. Sie tritt diesmal freilich nicht auf dem Boden autoritären Machtdenkens auf, sondern sucht auf der Basis des Klassenkampfes bestehende politische Strukturen in Frage zu stellen und zu überwinden.

Das Aufkommen der Parlamentskritik und antiparlamentarischer Strömungen in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre zeigt den Wandel des politischen Klimas in der Bundesrepublik an. Damit vollzog sich nicht nur die Abkehr von der langen Herrschaft der CDU, sondern zugleich das Ende einer ersten Phase unbestrittener demokratischer Neuordnungen in der Nachkriegszeit. Der neue Abschnitt in der inneren Politik der Bundesrepublik, der mit der Bildung des sozial-liberalen Kabinetts 1969 einsetzte, brachte ein weitgespanntes Programm von Reformen auf verschiedenen Gebieten des sozialen Lebens, der Wirtschaftsordnung und der Bildungspolitik. Zu ihm gehörten aber nicht Umgestaltungen im Sinne der geschilderten, auf unmittelbare Demokratie gerichteten Tendenzen. Bestrebungen in dieser Richtung blieben auf begrenzte, meist jüngere, Kreise der regierenden Partei-

Zur kritischen Auseinandersetzung mit diesen Auffassungen siehe W. Hennis, *Demokratisierung*. Zur Problematik eines Begriffs, Köln und Opladen 1970; Dieter Groszer, *Demokratiethorie in der Sackgasse*, in: *Öffentliches Recht und Politik*. Festschrift für H. U. Scupin, Berlin 1973, S. 107 ff.

en beschränkt. Im Gegenteil faßte die zur Prüfung der Fragen der Verfassungsreform durch Beschluß des Bundestags am 8. Oktober 1970 eingesetzte (und seither Anfang 1973 neu bestätigte) Enquête-Kommission des Bundestags in ihrem Zwischenbericht vom September 1973 in der Erörterung der Stellung von Untersuchungsausschüssen und der parlamentarischen Beteiligung an der politischen Planung eine Stärkung der Position des Parlaments ins Auge. Somit stellen jene kritischen Auffassungen nur die Auffassung begrenzter politischer Kräfte dar. Sie zeigen aber an, daß die gedankliche Begründung und die tatsächliche Gestaltung der Stellung des Parlaments erneuter und vertiefender Prüfung bedarf.

Die kritische Betrachtung weist in der Tat an einigen Punkten auf bestehende Problembe- reiche in der Wirksamkeit heutiger Volksver- tretungen hin. Der repräsentative Anspruch des Parlaments beruht darauf, daß es durch eine enge Verbindung zur Wählerschaft auch tatsächlich das Interessensfeld der Gesamtheit in sich widerspiegelt. Ist das in Auswahl und Bestand der Abgeordneten gewährleistet? Kommen die wesentlichen Gruppen und Inter- essen der Gesamtheit im Bundestag zur Dar- stellung? Ist die Kommunikation mit der Wählerschaft ausreichend?

In den Volksvertretungen der kaiserlichen und Weimarer Zeit kann man bei den größe- ren Parteien ein Vorwiegen einer Erschei- nung des Parlamentariers feststellen, der zu- gleich auch im bürgerlichen Leben, bei den Sozialisten in der parteilichen oder gewerk- schaftlichen Organisation, einen gesicherten Platz, eine gewisse Honoratiorenstellung ein- nahm. Nach 1949 hat sich der schon in Wei- mar erkennbare Übergang zum Typ des Be- rufspolitikers verstärkt, der in manchen Fäl- len seine ganze Laufbahn innerhalb der Par- teiorganisation zurücklegt. Das mag gelegent- lich zu einer gewissen Isolierung der politi- schen Schicht führen. Zugleich hat sich die Interessendurchsetzung der Abgeordneten verfestigt, vor allem in dem erheblichen An- teil, den Angehörige der Gewerkschaften bei allen Fraktionen stellen. Im ganzen dürfte die berufliche Struktur etwas schmaler worden sein, gewisse Gruppen relativ mehr in den Vordergrund getreten sein. In den Landtagen gewann in Verbindung mit Änderungen der Kommunalverfassung die Verbindung zwi- schen leitendem Kommunalamt und Abgeord-

netenmandat eine weite Verbreitung, so daß in mehreren Ländern durch Gesetzgebung nach dieser Richtung gesetzliche Inkompatibilitäten begründet wurden³⁶). In neuerer Zeit zeigt sich, ebenfalls vor allem in den Landtagen der Länder, ein Ansteigen des Anteils von Beam- ten, entweder solchen, die zeitweilig in den Ruhestand treten oder solchen, die bereits ausgeschieden sind. Gegen die umfangreiche Anwesenheit dieses Personenkreises in den Parlamenten können ebenfalls im Hinblick auf die Aufgabe der Kontrolle der Exekutive ge- wisse Bedenken erhoben werden³⁷).

Da ungeachtet der Bemühung des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967 auf Verbreiterung der Beteiligung an der Aufstellung der Parla- mentskandidaten die Entscheidung hierüber doch in der Hand engerer Parteigremien ge- blieben ist — und die Parteien selbst nur sehr geringe Prozentsätze der Bevölkerung in ihrer Organisation erfassen — so liegen an diesem Punkte gewisse Schwächen der Repräsen- tation hinsichtlich ihrer faktischen Grundlage vor. In der Verbindung zur Wählerschaft hat das Wahlrecht mit der „personalisierten Ver- hältniswahl“, wonach die Hälfte der Abgeord- neten in direkter Wahl in Wahlkreisen ge- wählt wird (mit vollem Verhältnisausgleich über die Zuteilung der anderen Hälfte über Landeslisten) dahin geführt, daß faktisch die Parteien für die Wahlkreise Bewerber aufstel- len, die eine enge Verbindung zu den Wäh- lern eingehen sollen und die diese Aufgabe auch weithin wahrnehmen.

Schwächer ist dagegen, wie schon hervorge- hoben, die Kommunikation des Parlaments mit der Gesamtheit. Der Raum, den Presse und Massenmedien der Arbeit der Volksver- tretung widmen, ist schmal, und verschiedene Bemühungen um Abhilfe — auch Schaffung eigener Kommunikationsorgane — haben hier keine Änderung herbeiführen können. In die Richtung auf Verbreiterung innerparteilicher Partizipation der Wähler, auf Vermehrung der Publizität der politischen Vorgänge und auf größere Aktualität und Lebendigkeit der

³⁶) Vgl. zum Problem der Inkompatibilität: Peter Hübner, Unvereinbarkeit von Amt und Landtags- mandat, ZP 1 (1970), S. 41 ff. Ferner G. A. Ritter (Anm. 28), S. 77; Jürgen Massengil, Beamte als Parlamentarier, ZP 3 (1972), S. 44 ff.

³⁷) Siehe auch Ulrich Lohmar, Stuttgart 1969²; Bodo Zeuner in W. Steffani (Anm. 1), S. 165 ff.

Plenardebatten bewegen sich daher auch praktische Reformbestrebungen.

Man könnte die Frage erheben, ob die schließlich nach verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen eingeführte Wahlkostenerstattung für die politischen Parteien im Parteiengesetz von 1967 die Verfestigung der Parteiorganisation gegenüber der Anhängerschaft gesteigert hat. Ohne dies leugnen zu können, wird man andererseits in diesem Schritt zur staatlichen Parteienfinanzierung insofern eine Entlastung der politischen Szene erblicken dürfen, als damit zwar den Parteien keineswegs die Sorge um ihre Finanzierung und damit der Drang zur Mitgliederwerbung genommen ist, andererseits aber die sonst übermächtige Abhängigkeit von Geldgebern

gemindert wird. Durch diese Teilfinanzierungen werden korruptive Erscheinungen bei den Wahlen in erheblichem Maße hintangehalten.

Zusammenfassend wird man diesem Bereich der personellen Zusammensetzung, der Kandidatenauswahl und der inneren Parteiorganisation — zu ihr gehört auch die Unabhängigkeit des Mandatsträgers von Weisungen und dem Zwang zur strikten Einfügung in eine Partei³⁸⁾ — für die Legitimation der Einrichtungen des Parlaments eine besondere Bedeutung zuweisen können. Von der Auseinandersetzung mit manchen Problemen, die hier auftreten, wird Ansehen und Gewicht der Parlamente in Zukunft in erheblichem Maße abhängen.

IV. Das Parlament im Feld der gesellschaftlichen Kräfte

Ansehen und Gewicht der Volksvertretung war im 19. Jahrhundert in weitem Maß dadurch bedingt, daß in ihr sich die bürgerliche Gesellschaft, d. h. die maßgebenden bürgerlichen Schichten, gegenüber dem traditionellen militärisch-administrativen Apparat der Monarchie mit ihren Interessen vertreten sahen. Als die aufsteigende Arbeiterbewegung in die Parlamente eintrat, bedeutete die Teilnahme am parlamentarischen Leben für sie sowohl eine Anerkennung ihrer Position im öffentlichen Leben wie auch eine Einfügung in die bestehende Ordnung. So konnte in der damaligen Zeit der Reichstag Kräfte repräsentieren, die in der politischen Machtstruktur des Kaiserreichs an anderer Stelle keinen entsprechenden Anteil besaßen. Im demokratischen Staat können alle Gruppen und Interessen des Volks gleichmäßig ihren Ausdruck in der politischen Vertretung finden. Das Problem liegt hier vielmehr darin, daß in der modernen Gesellschaft mit ihren vielfältigen Interessen und partikularen Gruppen diese Vielfalt nur mehr unvollkommen sich innerhalb der Volksvertretung widerspiegeln läßt. Sie findet ihren Ausdruck, und diese Entwicklung setzt in Deutschland schon am Ausgang des 19. Jahrhunderts ein, in der Bildung von Verbänden, die neben der Volksvertretung und unabhängig von den politischen Parteien den besonderen Anliegen einzelner Schichten, Berufszweige oder wirtschaftlich-sozialen Grup-

pen Geltung zu verschaffen suchen. Diese Verbände treten notwendig mit den politischen Parteien und dem Parlament in eine engere Verbindung, aber sie bewirken doch zugleich, daß sich gewisse Anteile der politischen und sozialen Auseinandersetzung in einen weiteren außerparlamentarischen Raum verlagern. In dieser Richtung hat die Entwicklung in der Bundesrepublik zu einer weiteren Verstärkung dieser organisierten Interessen geführt.

Es bildet dabei ein besonderes Merkmal der deutschen Verhältnisse, daß der Einfluß der Interessen und der Verbände erst zögernd und noch bis in die Anfänge der Bundesrepublik hinein mit teilweise negativer Bewertung zur Kenntnis genommen wurde. Hier wirkte die Theorie des 19. Jahrhunderts nach, die die parlamentarische Repräsentation mehr in ideell abstrakter Form begründet und einen Gegensatz zwischen dem Gemeinwohl und besonderen Interessen aufgerichtet hatte³⁹⁾. Es gehört demgegenüber zu den Vorzügen der realistisch ausgerichteten englischen Auffassung, daß sie stets die Repräsentation in der Volksvertretung als Ausdruck und Wahrnehmung der mannigfachen Interessen des Lan-

³⁸⁾ Vgl. hierzu Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1973, S. 165 f.

des verstanden hat³⁹⁾. Erst im Laufe der fünfziger Jahre vermochte sich in der Meinung der Bundesrepublik eine nüchternere und angemessenere Einschätzung der Interessenverbände durchzusetzen, die ihre notwendige Rolle in der Formung politischer Entscheidungen anerkannte⁴⁰⁾.

Die Relation zwischen Verbandseinfluß und Parlament zeigt mannigfaltige Züge. Man hat beobachtet, daß die Verbände, soweit sie von außen her auf den Gang der Gesetzgebung Einfluß zu üben suchen, es vorziehen, diesen bereits während der in den Bereich der Regierung fallenden Vorbereitung der Gesetze auszuüben, wo ihre Anhörung auch vorgesehen⁴¹⁾ und wo es noch leichter ist, Modifikationen durchzusetzen als später, wo gegenüber einer Gesetzesvorlage im Parlament Änderungen von außen her nur mehr schwer zu bewirken sind⁴²⁾. Das ist richtig. Aber der Einfluß der Verbände auf das Parlament nimmt andere Wege. Er wirkt sich in weitem Umfang bereits in seiner Zusammensetzung aus. Die stärkste soziale Machtgruppe der Gegenwart, die Gewerkschaften, verfügen in allen Fraktionen über zahlreiche Vertreter, auch wenn sie nach Geschichte und Einstellung der Sozialdemokratie besonders verbunden sind; sie bewahren heute eine formell parteilich nicht gebundene Haltung. Auch andere Interessengruppen, etwa die Landwirtschaft und die Beamten, bemühen sich, in al-

len Parteirichtungen Vertreter zu besitzen. Damit verlagert sich der Verbandseinfluß in das Parlament und in die Fraktionen hinein. Er wird zuweilen deutlich erkennbar in der Zusammensetzung der Parlamentsausschüsse, von denen manche ein deutliches Übergewicht von unmittelbar ihrem Sachgebiet interessenmäßig verbundenen Parlamentariern zeigen.

Es ist die Aufgabe der Parteien und Fraktionen, inhaltlich die wichtigsten Interessen aufzunehmen und auch bereits in sich selbst auszugleichen. Dem Vorgang der Verknüpfung der Parteien mit den Interessen und Gruppen des Landes kommt daher im politischen Prozeß der demokratischen Gemeinwesen durchaus der Charakter des Normalen zu. Kritik kann sich nur dort geltend machen, wo diese Bindungen nicht erkennbar werden oder verdeckt auftreten. Daß partikulare Interessen, die sich nicht in der Bildung besonderer politischer Parteien artikulieren können, auf die Willensbildung im Parlament einwirken, ist daher eine Erscheinung, die der repräsentativen Rolle des Parlaments dienlich sein kann. Nur dagegen haben sich neuere Bestrebungen innerhalb des Parlaments gewandt, daß solche Interessen sich unter Verknüpfung mit finanziellen Zuwendungen an einzelne Abgeordnete und zugleich in nicht offener Form Zugang verschaffen. Hiergegen hat der Bundestag durch die Aufstellung einer vor allem gegen „Beraterverträge“ gerichteten Ehrenordnung Vorsorge zu treffen gesucht⁴³⁾. Gegenüber der Einwirkung auf das Parlament von innen her tritt die als Lobbyismus bezeichnete Tätigkeit der Interessengruppen eher zurück. Ein anderes hier bestehendes Problem liegt darin, daß angesichts der komplexen Verhältnisse der modernen Gesellschaft der Abgeordnete nicht selten auf die ihm von Verbänden und Organisationen gegebenen Informationen angewiesen ist, um einigermaßen den Informationsvorsprung der Regierung auszugleichen. Hier können auch der Ausbau der wissenschaftlichen Parlamentsdienste und der Fraktionshilfen nur teilweise Ersatz bieten.

³⁹⁾ Siehe A. H. Birch, *Representative and Responsible Government*, London 1964, S. 48 ff.; ders., *Representation*, London 1971, S. 72 ff.

⁴⁰⁾ Für die kritische Haltung bezeichnend noch etwa: Theodor Eschenburg, *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart 1956; Hans Huber, *Staat und Verbände*, Tübingen 1958. Im Sinne einer Annahme der Aufgaben der Verbände J. H. Kaiser, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin 1956; Klaus von Beyme, *Interessengruppen in der Demokratie*, München 1969; Thomas Ellwein (Anm. 38), S. 146 ff.; Karl Mathias Meessen, *Beraterverträge und freies Mandat*, in: *Festschrift U. Scheuner*, Berlin 1973, S. 438 ff.

⁴¹⁾ Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Bes. Teil siehe in § 25 die Beteiligung nichtamtlicher Stellen an der Ausarbeitung der Gesetzentwürfe nach dem Ermessen des Ministers vor. Vgl. dazu Gerhard Loewenberg, *Parliament in the German Political System*, Ithaca und New York 1966, S. 282 ff.

⁴²⁾ Zur Konzentration des äußeren Verbandseinflusses auf die Regierung siehe W. Hennis, *Politik als praktische Wissenschaft*, München 1968, S. 191 f.; Th. Ellwein (Anm. 38), S. 163, 275.

⁴³⁾ Mit Recht weist K. M. Meessen (Anm. 40), S. 435, darauf hin, daß den Verbänden im Prozeß der Gemeinwohlfindung, die durchaus als Vorgang der Auseinandersetzung verstanden werden muß, in der Einführung partikularer Interessen ein legitimer und wichtiger Anteil zukommt.

Die Wirksamkeit der Verbände illustriert die Erweiterung des Bereichs der politischen Auseinandersetzungen, die in der Gegenwart weit über den Kreis der obersten Verfassungsorgane hinausführt. Zwar bleibt diesen die rechtliche Entscheidungsbefugnis, aber die voraufgehenden Diskussionen und Kämpfe werden teilweise auf eine weitere Bühne verlagert, ein Vorgang, der in gewissem Umfang die Stellung des Parlaments in Frage stellen kann. Fallen doch in diesen außerparlamentarischen Erörterungen, wie sich das vor allem bei Gesetzen der sozialen Sphäre zeigt, Vorentscheidungen, die die Gesetzgebung dann vollzieht. In die gleiche Richtung weist der Einfluß, den die Massenmedien auf die politische Meinungsbildung errungen haben. Das gilt, auch wegen ihres stärker ausgeglichenen Profils, weniger von der Presse als vom Fernsehen, dessen Wirkung unmittelbar die breitesten Schichten anspricht. Die Redakteure seiner Sendungen verfügen über eine erhebliche politische Macht, deren Eingrenzung und Kontrolle der Gesetzgebung und Praxis bisher nur unvollkommen gelungen ist. Die Konsequenz ist das ausgeprägte Bestreben der politischen Parteien, in den Anstalten des Fernsehens wachsenden Einfluß zu gewinnen. Wer die Position der Parlamente in der Gegenwart ins Auge faßt, muß jedenfalls den Blick auch auf diese weiteren Bereiche politischen Lebens und ihre Querverbindung zur Volksvertretung richten.

Der Bundestag des ersten Vierteljahrhunderts nach der Bildung der Bundesrepublik hat die grundlegende Position, die ihm das Grundgesetz zuweist, im ganzen behaupten können. Das Bild seiner Tätigkeit und seines Einflusses trägt in mancher Richtung andere Züge, als sie die Verfassung vorausgesetzt hatte. Unter seinen verfassungsmäßigen Funktionen bleibt die Gesetzgebung von zentraler Bedeutung, während es sich immer schwieriger erweist, das weitgespannte komplexe Gefüge der modernen Staatsadministration wirksam mit den Mitteln parlamentarischer Kontrolle, selbst bei mancher technischer Erweiterung, zu erfassen oder in die wachsende Neigung zu planender Aktivität das parlamentarische Element rechtzeitig einzufügen. Die Erhaltung der Position des Bundestags darf in erster Linie auf den Umstand zurückgeführt werden, daß sich die Ordnung des Grundgesetzes funktionsfähig erhalten hat, daß sie auch,

dank der Bildung großer Parteien, einen sichtbaren Gegensatz von Regierung und Opposition und einen, wenn auch langfristigen, Wechsel des Machtbesitzes ermöglichte. In der, auch durch die Teilnahme großer organisierter Gruppen am politischen Leben, ausgeprägten pluralistischen Struktur des politischen Lebens in der Bundesrepublik, in der Offenheit der Entscheidungsprozesse wie in dem eingehaltenen Grundkonsens über die freiheitliche Ordnung liegen die Wurzeln, aus denen sich die Stellung des Parlaments als Schaltstelle der politischen Bestimmung und Mittelpunkt auch der personellen Vorgänge erhält.

Die Funktion der Volksvertretung und der Parteien, als Stätte der Formung des leitenden politischen Personals zu dienen, hat sich gegenüber früheren Epochen verstärkt. Die Rolle von Nichtparlamentariern in den Kabinetten ist sichtbar zurückgegangen⁴⁴⁾. Die Bürokratie, die noch im Weimarer System einen eigenen Führungsanspruch behauptete, ist in der Bundesrepublik der politischen Führung unterworfen. Es bahnt sich in neuerer Zeit sogar eine wachsende Austauschbarkeit zwischen dem politischen Personal und den leitenden Stellen der Ämter an⁴⁵⁾. Der Weg über die Parteien und die Parlamente ist heute ausgesprochen der Zugang zu den führenden Stellen des staatlichen Bereichs geworden. Schwerer zu bestimmen bleibt die gesamtgesellschaftliche Stellung der parlamentarischen Schicht. Sicherlich ist diese nicht mehr der Ausdruck einer bestimmten gesellschaftlichen Führungsgruppe, die es als solche in der zunehmend egalisierten bundesdeutschen Gesellschaft kaum mehr gibt. Bildet sie eine neue Honoratiorengruppe, wie dies bisweilen ihr in der Kritik entgegengehalten wird? Gibt es neben ihr andere führende Gruppen? Immer noch erscheint sicherlich

⁴⁴⁾ Klaus von Beyme, Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München 1971, S. 84 f.

⁴⁵⁾ K. v. Beyme (Anm. 44), S. 96 ff. Diese Entwicklung zeichnet sich auch ab in der Einrichtung der Parlamentarischen Staatssekretäre, die den Kreis der an der Regierung beteiligten Parlamentarier nicht unerheblich erweitern und für die in dieser Funktion herangezogene Politiker nicht nur ein Mittel des Erfahrungserwerbs sind, sondern oft auch die erste Stufe zu einer ministeriellen oder administrativen Laufbahn. Vgl. Heinz Laufer, Der parlamentarische Staatssekretär, München 1969; Friedrich Karl Fromme, ZP 1 (1970), S. 53 ff.

infolge der in der Bundesrepublik noch bestehenden Inflexibilität der Laufbahnen eine Verschmelzung verschiedener Elitegruppen nicht vollzogen. Dennoch ist wohl gerade die in der Volksvertretung sich vollziehende Bildung einer Aufstiegsschicht — in die übrigens wohl auch stets nur ein Teil der Abgeordneten einzutreten vermag — ein Element der Öffnung und Egalisierung des personellen

Elements, der der wachsenden Egalisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik entspricht. Das Parlament nimmt hieran Anteil, auch wenn die Ausbildung der Politik zu einer Laufbahn hier wiederum gewisse Abgrenzungen hervorrufen mag. Auch in dieser Hinsicht läßt sich aber von einer Erhaltung der zentralen Stellung der Volksvertretung sprechen.

Zum Selbstverständnis des Deutschen Bundestages

Parlamentsreform als Ausdruck eines sich wandelnden Selbstverständnisses

Der Begriff „parlamentarisches Regierungssystem“ skizziert nur grob die politische Wirklichkeit, in der Legislative und Exekutive verantwortlich handeln. Politikwissenschaftler haben sich deshalb wiederholt bemüht, exaktere und klarere Charakteristika für dieses System zu erarbeiten¹⁾. Solches Bemühen weist Klaus von Beyme als „linnésche Klassifikationswut“ zurück und beschränkt seine Betrachtung auf das Verhältnis von Regierung und Parlament; er kommt so zu Unterscheidungsmerkmalen, von denen die wesentlichsten im folgenden kurz wiedergegeben werden²⁾:

Auf institutioneller Ebene ergibt sich 1. eine enge Verbindung zwischen Parlament und Regierung dadurch, daß eine Kompatibilität von Abgeordnetenmandat und Ministerposten besteht. 2. In der Regel rekrutieren sich Regierungschef und Minister aus dem Parlament³⁾. 3. Die Regierung hat die Pflicht zurückzutreten, wenn sie nicht mehr das Vertrauen der Parlamentsmehrheit genießt. 4. Das Parlament besitzt das Recht, die Regierung zu kontrollieren, und zwar in Form von Untersuchungsausschüssen oder Anfragen verschiedener Art. 5. Als sozialstrukturelle Kriterien bezeichnet von Beyme die Existenz organisierter Parteien, die im modernen Parlamentarismus die Klammerfunktion zwischen Legislative und Exekutive ausüben. 6. Es bedarf eines hohen Grades an Homogenität und solidarischem Verhalten im Kabinett. 7. Durch seine Richt-

linienkompetenz nimmt der Regierungschef eine exponierte Stellung ein. Sein Rücktritt zieht die Demission des gesamten Kabinetts nach sich. 8. Dem Kabinett steht eine loyale Opposition entgegen. Darüber hinaus nimmt von Beyme noch 9. die „Existenz einer dem Parlamentarismus günstigen politischen Kultur“ als Merkmal auf: „Nur wo parlamentarische Verhaltensweisen auch auf Ebenen unterhalb des Parlaments im Volk und seinen politischen Eliten verwurzelt sind und wo autoritär-bürokratische Konfliktschlichtungstechniken nicht vorherrschen, kann ein parlamentarisches System auf die Dauer mehr sein als ein formaler Überbau einer faktischen Minderheitsdiktatur“⁴⁾. Sollen sich „parlamentarische Verhaltensweisen“ außerhalb der Legislative durchsetzen, hat das Parlament eben solchen zu folgen, um die „teaching function“⁵⁾ übernehmen zu können — sofern ihm überhaupt diese „elitäre“ Funktion zugebilligt wird.

Aus der Art, wie sich das Wechselspiel zwischen Parlament und Regierung gestaltet, lassen sich Rückschlüsse auf das Selbstverständnis der Exekutive einerseits und das der Legislative andererseits ziehen. Die Notwendigkeit des Kabinetts, Homogenität und solidarisches Verhalten zu üben, durch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ohnehin im Grundgesetz fixiert, macht den Regierungschef im wesentlichen zum Bildner des Selbstverständnisses der Exekutive. Anders liegt der Fall bei der Legislative, die aufgrund parteipolitischer Pluralität den singularen Begriff vom Selbstverständnis als problematisch erscheinen läßt. Dennoch kann aus der Vielzahl der politischen Handlungen, die im Laufe der Wahlperioden die Tätigkeit des Parlamentes prägen, eine Tendenz in seinem Selbstver-

¹⁾ Siehe z. B. Winfried Steffani, Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat, in: Politische Vierteljahrsschrift, 1962, S. 256—282, der von einem „repräsentativen demokratisch-pluralistischen Verfassungsstaat“ spricht. Erich Küchenhoff, Möglichkeiten und Grenzen begrifflicher Klarheit in der Staatsformenlehre, Berlin 1967, kritisiert die üblichen Ausdrücke wie „parlamentarisches System“ oder „parlamentarische Demokratie“ als Typologie von Regierungsformen.

²⁾ Klaus von Beyme, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970, S. 41—43.

³⁾ Hierbei müßten ebenfalls Parlamentarische Staatssekretäre bzw. Staatsminister genannt werden.

⁴⁾ Von Beyme, a. a. O., S. 44.

⁵⁾ So Walter Bagehot, The English Constitution, London 1922, Kap. V, bes. S. 133 ff., der der „belehrenden und informierenden Funktion“ des englischen Unterhauses größere Wichtigkeit als der gesetzgeberischen zumißt.

ständnis gefiltert werden. Eine solche läßt sich an vielen Faktoren ablesen. Die bewußte Beschränkung, das Selbstverständnis des Parlaments aus seinem Spannungsverhältnis zur Regierung gewinnen, legt den Prozeß der „lebenden Verfassung“⁶⁾ bloß, den das parlamentarische Regierungssystem in einem bestimmten Zeitraum durchlaufen hat.

In den Mittelpunkt einer solchen Betrachtung rückt nicht die Diskussion, ob das im Grundgesetz niedergelegte Nebeneinander von parlamentarischem Regierungssystem und Gewaltentrennung in der Praxis funktioniert, sondern die Frage, wohin sich das Regierungssystem entwickelt hat. Dabei richtet sich zwangsläufig das Hauptaugenmerk auf bisher durchgeführte Parlamentsreformen. Denn sie sind „die fortwährende Reflexion über den Standort eines Parlamentes in einem repräsen-

tativen Regierungssystem und die diesen Überlegungen folgende Standortverlegung“⁷⁾. Eine solche ist aber ohne Zielorientierung unmöglich.

Obwohl dem Bundestag weithin fehlende Reformbereitschaft unterstellt wird⁸⁾, läßt sich aus seinen bisher durchgeführten Reformen eine derartige Tendenz kaum ablesen. Weiterentwicklungen sind am ehesten im Geschäftsordnungsgebaren des Bundestages zu finden, weil das Geschäftsordnungsrecht einer häufigeren Modifizierung unterliegt als etwa die Verfassung und es darüber hinaus in der Parlamentspraxis flexibel gehandhabt wird. Im folgenden bleibt die Erörterung über Geschäftsordnungsänderungen notwendigerweise selektiv; sie umfaßt nur solche Aspekte, die zur Dynamisierung des parlamentarischen Regierungssystems beigetragen haben.

I. Aktualisierung der Plenardebatten

Das aus Wahlen hervorgehende Kräfteverhältnis im Parlament kann sich in sachpolitischen Auseinandersetzungen durch taktisch geschicktes Operieren mit geschäftsordnungsmäßigen Bestimmungen verändern. Daher kommt den Bemühungen um Geschäftsordnungsregeln entscheidend wichtige Bedeutung zu; häufig verbirgt sich hinter den Auseinandersetzungen um rein verfahrenstechnische Regelungen de facto ein „erbittert geführter Kampf um Ausweitung, Erhaltung oder Abbau von Machtpositionen“⁹⁾. Diese allgemeingültige These bezieht sich auf eine Geschäfts-

ordnungsentwicklung, die speziell durch die deutsche Verfassungswirklichkeit bedingt wird: Obwohl das im Grundgesetz niedergelegte Verfassungsmodell mit Relikten aus der konstitutionellen Ära behaftet ist, vermögen Geschäftsordnungsänderungen diese schrittweise abzubauen, um die parlamentarische Regierungsweise voll zu verwirklichen¹⁰⁾. Als der 1. Deutsche Bundestag in seiner 5. Sitzung die modifizierte Geschäftsordnung des Reichstages als seine vorläufige Verfahrensregelung annahm, leitete ihn der Wunsch, an die Tradition des Weimarer Reichstages anzuknüpfen, um so eine kontinuierliche Geschäftsordnungsentwicklung zu begünstigen¹¹⁾. Mit der Annahme verband der Bundestag den Auftrag, eine endgültige Geschäftsordnung von dem von ihm

⁶⁾ So der Titel: Dolf Sternberger, *Lebende Verfassung. Studien über Koalition und Opposition*, Meisenheim/Glan 1956.

⁷⁾ Heinz Rausch, Heinrich Oberreuter, *Parlamentsreform in der Dunkelkammer? Zum Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten*, in: *Parlamentarismus ohne Transparenz*, hrsg. von Winfried Stefani, Opladen 1971, S. 142.

⁸⁾ So z. B. Helmut Lindemann, *Die Unfähigkeit zur Reform*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 20, 1969, S. 357 ff. Eine zusammenfassende Darstellung über die deutsche Parlamentsreform gibt: Uwe Thaysen, *Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag*, Opladen 1972. Seine Thesen zur „Strategie der Parlamentsreform“ (S. 246 ff.) offenbaren Binsenweisheiten „normativen Postulierens“ (S. 15).

⁹⁾ Winfried Stefani, *Das „Rules Committee“ des Amerikanischen Repräsentantenhauses: Eine Machtbastion*, in: *Politische Vierteljahrsschrift*, 8. Jg., 1967, S. 585.

¹⁰⁾ Zu dieser Forderung siehe auch Dolf Sternberger, *Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle*, in: *Politische Vierteljahrsschrift*, 5. Jg., 1964, S. 6—19; ders., *Gewaltenteilung und parlamentarische Kontrolle in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Politische Vierteljahrsschrift* 1960, S. 22 ff., bes. S. 36 f.; ders., *Über parlamentarische Opposition*, in: *Festschrift für A. Rüstow, Erlench-Zürich-Stuttgart 1955*, S. 301 ff.

¹¹⁾ Vgl. 5. Sitz. d. BT v. 20. September 1949, S. 20 B und Drs. I/18. In Gesprächen mit dem Alterspräsidenten Loebe und dem Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, von Brentano, vereinbarte der Vorsitzende des Geschäftsordnungsausschusses, die Geschäftsordnung des Reichstages in der Fassung vom 31. Dezember 1922 mit einigen Änderungen, die das Grundgesetz bedingte, dem Plenum des Bundestages zur Annahme vorzulegen.

berufenen Geschäftsordnungsausschuß¹²⁾ erarbeiten zu lassen.

Die wichtigste und das künftige Parlamentsleben prägende Arbeit, die ein Ausschuß zu leisten hat, der sich speziell mit Fragen parlamentarischer Organisation befaßt, ist die Kodifizierung der Geschäftsordnung, die den Erfordernissen des momentanen Parlaments ebenso wie den künftigen Anforderungen entsprechen muß. Daher kann die Frage nach der objektiven Qualität einer Geschäftsordnung nicht gestellt werden, weil diese stets eine Funktion des parlamentarischen Lebens ist; erst ihre Handhabung in der Parlamentspraxis läßt erkennen, ob sie funktionstüchtig ist, was aber auch den Willen der Parlamentarier impliziert, ihr zu ihrer Geltung zu verhelfen. Diese Beziehung zwischen der Wirkkraft der Geschäftsordnung und den parlamentarisch Handelnden führt zu einer gegenseitigen Abhängigkeit, an deren Spannungsverhältnis und Elastizität der Gütegrad des jeweiligen parlamentarischen Systems abgelesen werden kann.

1. Wandlungen in der Redeordnung

Die für die Öffentlichkeit signifikante Tätigkeit des Abgeordneten liegt in seiner Artikulierungsmöglichkeit und -fähigkeit im Parlamentsplenum. Mit der geschäftsordnungsmäßigen Regelung dieses Bereiches steht und fällt die politische Chancengleichheit für den einzelnen Abgeordneten und auch für die Fraktionen. Betrachten wir deshalb diesen Komplex, wie er sich in den 25 Jahren seit Bestehen des Bundestages strukturierte.

a) Rednerfolge

Vor den Plenardebatten haben sich Abgeordnete, die in ihnen zur Sache sprechen wollen, beim Schriftführer in die Rednerliste einzutragen¹³⁾. Nur ihnen kann der Präsident das Wort erteilen¹⁴⁾. Da diese starre Handhabung dem dynamischen Prozeß der Plenardebatten widersprach, nahm der Bundestagspräsident in der 1.

Wahlperiode auch Wortmeldungen durch Zuruf entgegen¹⁵⁾. Doch ist der Präsident, um das Wort zu erteilen, nicht an die Reihenfolge der Wortmeldungen gebunden. Ihn soll vielmehr die „Sorge für sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, die Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen und die Stärke der Fraktionen leiten“¹⁶⁾. Um diesem Proportionalitätsspassus¹⁷⁾ entgegenzuwirken, plädierte die kommunistische Fraktion im 1. Bundestag für die Worterteilung in der Reihenfolge der eingegangenen Wortmeldungen. Dieses Ansinnen wurde jedoch von der Mehrheit des Bundestages zurückgewiesen¹⁸⁾.

Die Einengung der Wortmeldungen war im 1. Bundestag aufgrund der vielen Fraktionen und Gruppen durchaus nötig. Diese Maßnahme verlor jedoch mit zunehmender Reduzierung der im Parlament vertretenen Parteien ihre Berechtigung und führte vor allem dann zur Monotonie in den Plenardebatten¹⁹⁾, wenn in komplexen Sacherörterungen den Ausführungen der Bundesminister die Sprecher der stärksten Regierungsfraktion zu folgen pflegten²⁰⁾. Häufig gestattete eine solche Debattenführung den oppositionellen Rednern erst längere Zeit später, auf die Ausführungen der Bundesminister zu antworten. Diese Übung verdeutlicht, daß sich die Regierung bei der Worterteilung nicht als ein Teil der Regierungskoalition, sondern von ihr losgelöst und eigenständig begriff. Die Opposition versuchte deshalb in der 2. Wahlperiode diesen konstitutionalistischen Rückstand zu überwinden, indem sie vor-

¹²⁾ Dieser Praxis trug die Formulierung des § 32 Satz 3 GO Rechnung, wonach Wortmeldung nur noch „in der Regel“ beim Schriftführer zu erfolgen haben.

¹³⁾ Vgl. § 33 GO.

¹⁴⁾ Zur Frage der Proportionalität vgl. Friedrich Schäfer, Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, Köln und Opladen 1967, S. 62; Hans Trossmann, Parlamentsrecht und Praxis des Deutschen Bundestages, Bonn 1967, S. 301.

¹⁵⁾ Vgl. Zu Drs. I/2550, S. 13.

¹⁶⁾ Zur Langweiligkeit der Reden s. a.: Alfred Rapp, Unterhaus am Rhein? Ein neuer Stil im Bundeshaus, in: Die politische Meinung, 4. Jg., 1959, Heft 43, S. 15–16. Zu einer durchaus positiven Bewertung, weshalb Abgeordnete den Plenardebatten fernbleiben, kommt Hans Dichtigans, Präsenz im Plenum, Pflichten der Abgeordneten, in: Die politische Meinung, 9. Jg., Heft 94, S. 5–6, ohne jedoch auf die Monotonie in der Debattenführung einzugehen.

¹⁷⁾ Vgl. z. B.: 36. Sitz. d. BT v. 9. Februar 1950, S. 1158 D — 1159 A.

¹²⁾ Zur Struktur und Funktion des Geschäftsordnungsausschusses siehe Volker Szmula, Die Arbeit des Geschäftsordnungsausschusses — Aufgabe und Bedeutung eines Bundestagsausschusses, Diss. Heidelberg 1970.

¹³⁾ Zur Rednerliste s. a. Hans Trossmann, Reichstag und Bundestag — Organisation und Arbeitsweise, in: Ernst Deuerlein, Der Reichstag, Frankfurt/M.-Bonn 1963, S. 130.

¹⁴⁾ Vgl. § 81 Satz 3 vorl. GO sowie § 33 GO in der Fassung vom 6. Dezember 1951.

schlug, die Geschäftsordnung in § 33 Abs. 2 um folgenden Satz zu erweitern: „Bei der Beratung von Regierungserklärungen soll in der Regel der erste Redner von der Opposition gestellt werden.“ Dieser Antrag fand jedoch keine Mehrheit ²¹⁾.

Die ritualisierte Form der Rednerfolge — nach dem Regierungschef sprach erst der Führer der stärksten, d. h. der Regierungsfraktion, dann der Oppositionsführer und schließlich die Chefs der kleineren Koalitionsfraktionen — verschleierte eines der Wesensmerkmale parlamentarischer Opposition: die sichtbare personelle Alternative zum Bundeskanzler zu bilden. Erst nach Bildung der Großen Koalition wurde dieses Ritual unterbrochen. Bei der Aussprache über die Regierungserklärung des Bundeskanzlers erhielten die oppositionellen Freidemokraten nach dem Regierungschef das Wort ²²⁾. Diese Praxis wollte die sozialdemokratische Fraktion auch geschäftsordnungsmäßig verankern und legte einen entsprechenden Antrag vor ²³⁾: „Der Präsident bestimmt die Reihenfolge der Redner. Dabei soll ihn . . . die Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen, auf Rede und Gegenrede und auf die Stärke der Fraktionen leiten; insbesondere soll nach der Rede eines Mitgliedes oder Beauftragten der Bundesregierung eine abweichende Meinung zu Wort kommen.“

Von der ursprünglichen Formulierung „eine oppositionelle Meinung“ nahm der Bundestag Abstand, indem er sie durch „eine abweichende Meinung“ ersetzte; hierbei vertrat er die Ansicht, auch Mitglieder der regierungstragenden Fraktionen könnten durchaus eine von der Exekutive differierende Meinung vorbringen. Der Bundestag konnte sich, indem er diesen Antrag billigte ²⁴⁾, nicht entschließen, eine klare, dem parlamentarischen Regierungssystem entsprechende Formulierung zu wählen. Damit wird dem Präsidenten die Aufgabe

zugemessen, über Ausführungen eines Redners, die dieser noch nicht gemacht hat, zu entscheiden, ob sie im Gegensatz zu der Auffassung der Bundesregierung stehen. In der Praxis des Bundestages setzte sich informell durch, der Opposition nach der Exekutive das Wort zu erteilen ²⁵⁾. Heute ist diese Übung sicherer Bestandteil des Parlamentsbrauchs, ohne jedoch kodifiziert zu sein.

b) Redezeit

Eng mit der Rednerfolge ist die Redezeit verknüpft, die sich in der parlamentarischen Praxis zu einer restriktiven Geschäftsordnungsbestimmung entwickelte. Obwohl die vorläufige Geschäftsordnung die Regelung aus dem Weimarer Reichstag übernahm, dem einzelnen Abgeordneten eine Stunde Redezeit zu gewähren ²⁶⁾, schränkte § 88 vorläufige Geschäftsordnung diese Bestimmung ein, indem er dem Plenum ermöglichte, auf Vorschlag des Ältestenrates eine Gesamtredezeit für einen bestimmten Themenkreis beschließen zu können. Damit entschied die Mehrheit darüber, wie lange eine Plenardebatte dauern sollte. Gewöhnlich folgte der Bundestag dem Vorschlag des Ältestenrates, häufig unter dem psychologischen Druck, daß sich die Debatte bei Nichteinigung ausweiten würde. Der 1. Bundestag übernahm deshalb, um eine rasche Einigung zu fördern, in § 39 Abs. 1 der Geschäftsordnung die Bestimmung, daß während der Beratung ein Antrag auf Verlängerung der Redezeit gestellt werden kann. Damit sollten ad hoc sich entwickelnde, politisch relevante Sachauseinandersetzungen nicht vorzeitig ausgeschaltet werden ²⁷⁾. Da seit Beginn des Bundestages die Redezeit proportional zur Stärke der Fraktionen zugeteilt wurde, mußte das Parlament für die Gruppierung unterhalb der Fraktion eine Mindestredezeit festlegen. Es beschloß, sie auf fünf Minuten zu begrenzen, die es für genügend erachte, damit ein Redner einen ihm wesentlich erscheinenden Gedanken kurz und doch komplex abhandeln könne ²⁸⁾. In der Pra-

²¹⁾ Vgl. 36. Sitz. d. Geschäftsausschusses v. 9. Juli 1957.

²²⁾ Vgl. 82. Sitz. d. BT v. 15. Dezember 1966, S. 3699 A — 3706 B und 161. Sitz. d. BT v. 27. März 1968, S. 8434 C, in der die FDP-Fraktion die Geschäftsordnungsdebatte eröffnete. Karl Lohmann, Der deutsche Bundestag, Frankfurt/M. und Bonn 1967, S. 60, spricht sich für eine Änderung der Geschäftsordnung in diesem Punkt aus, doch meint er, die Beurteilung dieser Frage hänge in gewissem Grade davon ab, „ob der Bundestag als solcher oder nur die Opposition als das eigentliche Gegenüber der Bundesregierung gilt“.

²³⁾ Vgl. Drs. V/396.

²⁴⁾ Vgl. Drs. V/4373, S. 17, sowie 240. Sitz. d. BT v. 18. Juni 1969, S. 13298 A.

²⁵⁾ Carl-Christian Kaiser, Teach-in der Spezialisten oder Forum der Nation? Der Bundestag strebt nach mehr Einfluß und Eigenprofil, in: Die Zeit v. 9. Januar 1970, S. 40. Zu dieser Frage s. auch: Gerhard Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969, S. 367 und 467 f.

²⁶⁾ Vgl. § 87 Abs. 1 Satz 1 vorl. GO.

²⁷⁾ Vgl. 123. Sitz. d. Geschäftsausschusses v. 26. November 1951.

²⁸⁾ Diese Bestimmung wurde in § 39 Abs. 1 Satz 4 GO aufgenommen.

vis des 1. Bundestages zeigte sich, daß diese Zeit zu knapp bemessen war. Abgeordnete opponierten immer wieder dagegen sowie gegen die generelle Beschränkung der Redezeit²⁹⁾.

Die strikte Beschränkung der Redezeit sieht Ritzel als „eine Folge der turbulenten Szenen, die sich während der Geltung (der Geschäftsordnung) im ersten Deutschen Bundestag ereigneten“³⁰⁾. Folgt man dieser Argumentation, dann wäre die Redezeitbeschränkung in den nächsten Bundestagen, als so gut wie keine „turbulente Szenen“ mehr stattfanden, obsolet geworden. In der Praxis handhabte das Parlament zwar die Zumessung der einzelnen Redezeiten großzügiger³¹⁾, hielt aber dennoch am Prinzip der Redezeitbeschränkung fest, so daß sich im 3. Bundestag die sozialdemokratische Fraktion an das Bundesverfassungsgericht mit der Bitte wandte festzustellen, ob eine Begrenzung der Redezeit überhaupt mit der Verfassung vereinbar sei.

Da das Bundesverfassungsgericht die Redezeitbeschränkung als verfassungskonform bezeichnet hatte³²⁾, meinten einige Mitglieder des Bundestages, durch weitere Einschränkung der Redezeit Spontaneität und Lebendigkeit in die Parlamentsdebatten bringen zu können³³⁾. Vornehmlich in der 5. Wahlperiode beschäftigte sich der Bundestag mit diesbezüglichen Anträgen, von denen einer für die Änderung des § 39 Abs. 2 GO wie folgt lautete:

„Jeder Redner hat bei Wortmeldungen anzugeben, wie lange er voraussichtlich sprechen wird. Ergibt sich aus den angemeldeten Redezeiten, daß die gemäß Absatz 1 festgelegte Rededauer nicht eingehalten werden kann, teilt der Präsident dem Haus die Summe der angemeldeten Redezeit mit und schlägt eine angemessene Beschränkung der angemeldeten Redezeit vor“³⁴⁾. Eine solche Bestimmung schien aus folgenden Gründen durchführbar:

a) Der Redner muß sich selbst zur Einhaltung der Redezeit zwingen; der Präsident kann daher entsprechend disponieren.

b) Dieser Antrag schränkt die Redezeit einer Fraktion nicht ein, sondern bewirkt nur eine Straffung der Verhandlungen.

c) Dies kommt der Tendenz, Plenarsitzungen lebendiger zu gestalten, entgegen.

Ein schwerwiegendes negatives Moment sah der Bundestag jedoch in der Formulierung des ersten Satzes „Jeder Redner hat bei der Wortmeldung anzugeben, wie lange er voraussichtlich sprechen wird“, weil sie den Redner — zumindest psychologisch — zwingen würde, sich in seinen Ausführungen kurz zu fassen. Eine solche Methode hielt der Bundestag für fragwürdig und verwarf deshalb den Antrag³⁵⁾. Daraufhin versuchte der Antragsteller, Abg. Dichgans — ein leidenschaftlicher Befürworter der Redeneuordnung³⁶⁾ —, die Redezeitbeschränkung mit der Rednerfolge zu koppeln, um so seinem Ziel näherzukommen. Er beantragte, § 33 GO einen neuen Absatz 3 zu geben³⁷⁾: „Abgeordnete, die höchstens zehn Minuten ohne Manuskript sprechen wollen, erhalten, nachdem von jeder Fraktion ein Redner gesprochen hat, das Wort mit Vorrang vor anderen Wortmeldungen... Bei politisch besonders bedeutsamen Debatten kann der Bundestag den Vorrang der Kurzrede außer Kraft setzen.“

Dieser wie der erste Antrag achten peinlich genau auf die Prinzipien des parlamentarischen Geschäftsordnungsgebarens: Weder die Priorität noch die Proportionalität der Fraktionen zueinander wird angetastet. Dennoch wandte sich vor allem Bundestagspräsident Gerstenmaier gegen eine solche Bestimmung, weil sie die Freiheit des Präsidenten, die Reihenfolge der Redner zu bestimmen, einengen würde. Vielmehr könnten die amtierenden Präsidenten häufiger als bisher dies Recht gebrauchen, wobei nicht so sehr in dem Vordergrund stehen sollte, wann ein Redner sich zu Wort gemeldet habe, sondern was der sachgemäßen Erledigung eines Beratungsgegenstandes am meisten nütze. Die neue Bestimmung dagegen zwänge den Präsidenten, ohne Rücksicht auf die sachdienlichen Erfordernisse, „Kurzredner“ zu bevorzugen. Eine solche Regelung würde diesen zwar Priorität verschaffen, doch bliebe es äußerst zweifelhaft, ob sie zu einer sinnvollen Ordnung der Debatte beitragen. Auch könnte

²⁹⁾ Vgl. z. B. 65. Sitz. d. BT v. 1. Juni 1950, S. 2377, sowie 59. Sitz. d. BT v. 10. Juli 1951, S. 6359.

³⁰⁾ Heinrich Ritzel, *Parlamentarische Geschäftsordnung im Weimarer Reichstag und im Deutschen Bundestag*, in: E. Deuerlein, *Der Reichstag*, Frankfurt/M.—Bonn 1963, S. 152.

³¹⁾ So Loewenberg, a. a. O., S. 366 f. und 467 f.

³²⁾ Vgl. BVerfGE v. 14. Juli 1959 — 2 BvE 2, 3/58 — Bd. 10, S. 13.

³³⁾ Zur Frage der Kürzung von Redezeiten s. Wilhelm Hennis, *Der Deutsche Bundestag 1949—1965*, in: *Der Monat*, 18. Jg., 1966, Heft 215, S. 36.

³⁴⁾ Vgl. Drs. V/509.

³⁵⁾ Vgl. 9. Sitz. d. Geschäftsausschusses v. 29. November 1967.

³⁶⁾ Hans Dichgans, *Das Unbehagen in der Bundesrepublik. Ist die Demokratie am Ende?*, Düsseldorf/Wien 1968, S. 94—100.

³⁷⁾ Vgl. Drs. V/2343.

die Bestimmung zu unerwünschten Folgen führen, wenn z. B. eine größere Zahl von Abgeordneten sich ein Thema in Kurzreden unterteilen, um somit Sprechern, die eine längere Redezeit beantragen, zuvorzukommen. Die zu schematisch erscheinende Regelung könnte den amtierenden Präsidenten in die schwierige, ja peinliche Lage versetzen, einem Redner, der nur zehn Minuten für eine wichtige Äußerung beanspruchen wolle und diese Zeit dann überschreite, ohne Rücksicht auf den sachdienlichen Gehalt seiner Ausführungen das Wort zu entziehen. Der letzte Satz des neuen Absatzes 3 unterscheidet zwischen politisch wichtigen und unwichtigen Debatten, wobei die Entscheidung, welche Bedeutung den einzelnen Debatten zukomme, selbst ein Politikum sei und zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten führen könne. Neue Bestimmungen seien aber nur dann sinnvoll, wenn sie für politisch wichtige Aussprachen gelten würden³⁸⁾.

Aufgrund der Intervention des Bundestagspräsidenten ließ man diesen Antrag fallen, verband aber gleichzeitig damit den Wunsch, eine grundsätzliche Bestimmung, welche die Redezeit begrenzen sollte, in die Geschäftsordnung aufzunehmen. Dafür standen nunmehr 15 bis 30 Minuten zur Diskussion. Gegen eine solche Limitierung wandten sich die Freidemokraten, da vornehmlich der Duellpart der Opposition bei einer generell gekürzten Redezeit eingeschränkt werde, zumal man § 39 Abs. 1 Satz GO („Die Zeitdauer für die Beratung eines Gegenstandes wird — in der Regel nach Vorschlag des Ältestenrates — vom Bundestag festgesetzt“) nicht ändern wolle. Dieser Paragraph aber würde der Mehrheit weiterhin ermöglichen, die gesamte Zeitdauer für die Beratungen eines Gegenstandes festzusetzen. Demgegenüber argumentierten christdemokratische Mitglieder, daß der Bundestag diese Bestimmung in den letzten Jahren nicht mehr gebraucht habe³⁹⁾; auch solle der Präsident die Redezeit auf Antrag sowohl bei 15- wie bei 30minütiger Redezeit verlängern, was die Rechte der Opposition keineswegs einschränke. Für große Debatten werde der Ältestenrat zuvor Verlängerungszeiten vereinbaren, während der Präsident in anderen Fällen ad hoc entscheiden würde.

Der Geschäftsordnungsausschuß, in dem diese Debatte geführt wurde, beschloß, als die Bedenken der Freidemokraten nicht ausgeräumt

werden konnten, folgende Neufassung in § 39⁴⁰⁾: „Der einzelne Redner soll nicht länger als 15 Minuten sprechen. Jede Fraktion kann für einen ihrer Redner 30 Minuten Redezeit beanspruchen. Der Präsident kann die Redezeit auf Antrag verlängern. Er soll sie verlängern, wenn das auf Grund längerer Ausführungen der Mitglieder des Bundesrates oder der Bundesregierung bzw. ihrer Beauftragten beantragt wird.“⁴¹⁾

Auch diese Formulierung fand nicht die Zustimmung der Freidemokraten. Daher erwog der Geschäftsordnungsausschuß eine Zeitlang, die Rede in zwei Arten aufzugliedern: Während in der *Aussprache* sich der einzelne Redner nicht länger als 15 Minuten äußern sollte, müßte für die *Begründung von Anträgen* weiterhin eine längere Redezeit vorgesehen werden. Im Vergleich zur obigen Fassung meinte der Geschäftsordnungsausschuß, der Passus „jede Fraktion kann für einen ihrer Redner 30 Minuten Redezeit beanspruchen“ solle nicht mehr aufgenommen werden; dies bekräftigte seinen Willen, Kurzreden im Plenum zu fördern. Für überflüssig hielt er auch die Regelung, die Redezeit aufgrund ausführlicher Darlegungen des Bundesrates oder der Bundesregierung zu verlängern.

Der Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung im § 39 rief im Plenum eine leidenschaftlich geführte Geschäftsordnungsdebatte hervor⁴²⁾, in deren Verlauf sich hauptsächlich an dem *expressis verbis* nicht mehr aufgenommenen Redevorrecht der Fraktionssprecher eine Kontroverse zwischen oppositionellen Freidemokraten und den Koalitionsfraktionen entzündete: Da der Antrag zwischen „Beratung“, in der gewöhnlich Fraktionssprecher reden, und „Aussprache“, in der die übrigen Abgeordneten zu Wort kommen, unterscheidet werde de facto ein Dreiklassen-Rederecht geschaffen:

1. Rederecht für Bundesregierung und Bundesrat,
2. Rederecht für Fraktionssprecher,
3. Rederecht für alle übrigen Abgeordneten⁴³⁾.

³⁸⁾ Vgl. 10. Sitz. d. Geschäftsordnungsausschusses v. 16. Dezember 1967.

⁴¹⁾ S. dazu auch den ähnlichen Antrag der CDU/CSU-Fraktion, Drs. V/3895.

⁴²⁾ Vgl. 161. Sitz. d. BT v. 27. März 1967, S. 8434 B — 8455 B.

⁴³⁾ Ebenda: S. 8451 C.

Den Mitgliedern der Bundesregierung und des Bundesrates stehe ein unbeschränkbares Rede-recht nach Art. 43 Abs. 2 GG zu; den Sprechern der Fraktionen werde de facto ein privilegiertes Rederecht eingeräumt, um den Standpunkt der Fraktionen eingehend zu begründen. Alle anderen Mitglieder des Bundestages dagegen hätten sich mit 15 Minuten Redezeit zu begnügen, ohne vorher zu wissen, ob ihnen diese verlängert werde⁴⁴⁾. Die FDP-Fraktion sah deshalb in dem Antrag eine Minderung der Parlamentsrechte „bei Gleichbleiben und damit Mehrung der Rechte der Regierungsbank und der Bundesratsbank“⁴⁵⁾. Der Absicht, den Dialog in den Plenardebatten fördern zu wollen, begegnete der FDP-Sprecher mit dem Hinweis, die neue Bestimmung gewähre gerade denen, die zu diesem Dialog nicht beitragen, eine längere Redezeit⁴⁶⁾.

Die unnachgiebige Haltung der oppositionellen Freidemokraten veranlaßte schließlich den Bundestag, den Änderungsantrag an den Geschäftsordnungsausschuß zurückzuverweisen⁴⁷⁾. Dieser unterbreitete daraufhin dem Plenum folgenden Antrag:

„(1) Die Zeitdauer für die Beratung eines Gegenstandes wird — in der Regel nach Vorschlag des Ältestenrates — vom Bundestag festgesetzt. Sie kann während der Beratung geändert werden.

(1 a) Der einzelne Redner soll nicht länger als 15 Minuten sprechen. Jede Fraktion kann für einen ihrer Redner 45 Minuten Redezeit beanspruchen. Der Präsident kann die Redezeit auf Antrag verlängern, wenn dieser Antrag von einer Fraktion gestellt wird oder wenn der Gegenstand oder Verlauf der Aussprache dieses nahelegt. Dabei soll er die Grundsätze des § 33 Abs. 1 Satz 2 beachten“⁴⁸⁾.

Bedeutend in diesem Antrag ist die Formulierung „... wenn dieser Antrag von einer

Fraktion gestellt wird...“, weil sie jede Fraktion berechtigt, einen Antrag auf Verlängerung der Redezeit zu stellen. Dieses Recht wird aber von der Formulierung des vorangehenden Hauptsatzes („Der Präsident kann...“) eingeschränkt, da es im Ermessen des Präsidenten liegt, dem Antrag stattzugeben oder nicht. Über den oben genannten Antrag beriet der Bundestag in seiner 240. Sitzung⁴⁹⁾, in der die Freidemokraten sich mit der Regierungskoalition vornehmlich in der Frage auseinandersetzten, inwieweit die Redezeit der Regierungsmitglieder beschränkbar sei, da deren weitreichendes Recht aus Art. 43 Abs. 2 GG stets zu Lasten des Parlaments ginge. Sie forderten, daß zwischen den Rechten der Bundesregierung und denen des Bundestages Gleichgewicht herrschen müsse. Dieser verständlichen Forderung könnte nach Meinung des Abg. Mommer (SPD) entsprochen werden, wenn sich die Exekutive „... auf freiwilliger Basis an die Bestimmungen der Redezeit...“ binden würde; um ihnen Nachdruck zu verleihen, schlug Mommer vor, den Präsidenten zu ermächtigen, einen Minister oder dessen Beauftragten, falls dieser zu lange rede, mit folgenden Worten zu mahnen: „Sie haben jetzt 45 Minuten gesprochen, wollen Sie bitte zum Schluß kommen...“. Wenn dies nichts nütze, solle der Präsident dem folgenden Redner nach § 33 GO die Redezeit großzügig bemessen, weil „... vor ihm ein Minister länger gesprochen...“ habe⁵⁰⁾.

Der Wille der Regierungsfractionen, künftig auch die Exekutive an die Redezeitbeschränkung zu erinnern, räumte die Vorbehalte der Freidemokraten aus, so daß sie ihren Streichungsantrag für § 39 Abs. 1 a zurückzogen. Damit konnte die Ausschußvorlage mit nur zwei Gegenstimmen gebilligt werden⁵¹⁾.

Die informelle Regelung — an die man sich in der Praxis auch hielt —, künftig die Rededauer der Bundesregierung der parlamentarischen anzugleichen, zeigt den Willen der Abgeordneten, das aus konstitutionellem Denken herührende, unbeschränkbare Redevorrecht der anderen Körperschaft abzubauen, um sie damit deutlicher als integrierten Teil des Parlaments anzusprechen.

⁴⁴⁾ Ebenda: S. 8436 C. Der Antrag Drs. V/2479 (neu) lautete in diesem Passus: „Der Präsident kann die Redezeit auf Antrag verlängern. Er soll sie verlängern, wenn Gegenstand oder Verlauf der Aussprache dies nahelegt.“

⁴⁵⁾ Ebenda: S. 8450 B.

⁴⁶⁾ Ebenda: S. 8447 D.

⁴⁷⁾ Ebenda: S. 8454 D. Von 355 abstimmenden Abgeordneten votierten für die Rückverweisung an den Geschäftsordnungsausschuß 177, während sich 158 dagegen aussprachen.

⁴⁸⁾ Vgl. Drs. V/4373, S. 17—18. Den hervorgehobenen Text fügte der Geschäftsordnungsausschuß neu ein!

⁴⁹⁾ Vgl. 240. Sitz. d. BT v. 18. Juni 1969, S. 13298 A — 13305 B.

⁵⁰⁾ Ebenda: S. 13303 A—B.

⁵¹⁾ Ebenda: S. 13305 A—B. Vgl. auch die redaktionelle Änderung der Geschäftsordnung im 6. Bundestag: Drs. VI/521, S. 16.

c) Rederecht der Bundesregierung und des Bundesrates

Während seiner Beratungen zum Grundgesetz hatte sich der Parlamentarische Rat „eindeutig für das parlamentarische Regierungssystem ausgesprochen“⁵²⁾. Diese Absicht hinderte ihn dennoch nicht, in mehrere Verfassungsartikel das traditionelle Konzept der Trennung von Regierung und Gesamtparlament einfließen zu lassen. Dieses findet sich z. B. in Art. 43 Abs. 2 wieder, der den Mitgliedern der Bundesregierung sowie ihren Beauftragten das Recht einräumt, jederzeit im Parlament gehört zu werden. Auch das Bundesverfassungsgericht, das im Jahre 1958 von FDP- und SPD-Abgeordneten in der Frage angerufen wurde, inwieweit die Redezeit der Regierungsmitglieder auf die der Parlamentsmehrheit angerechnet werden könne, entschied nach konstitutionellem Muster: „In den Reden der Regierungsmitglieder kommt in erster Linie der Standpunkt der Regierung zum Ausdruck, der sich mit dem der Parlamentsmehrheit nicht zu decken braucht. Der Redebefugnis der Regierung nach Art. 43 GG steht die Redebefugnis des Parlaments, d. h. die Summe der Redezeiten aller Abgeordneten gegenüber. Der auf die Opposition entfallende Anteil an der ... festgesetzten Redezeit enthält daher schon mindestens zu einem Teil den Ausgleich und das Gegengewicht für Regierungsreden. Das wird besonders deutlich, wenn die Regierung eine Auffassung vertritt, die von den Standpunkten sowohl der Opposition als der Regierungsparteien abweicht“⁵³⁾. Zu fragen bleibt dabei, wie ein parlamentarisches Regierungssystem funktionieren kann, wenn das Spezifikum dieses Systems, nämlich die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit, als nicht unabdingbar bezeichnet wird.

In der Praxis hat sich glücklicherweise die weiter oben beschriebene Erkenntnis der Bundesregierung durchgesetzt, sich in der Redezeit dem parlamentarischen Modus anzupassen. Dennoch erscheint die freiwillige und informelle Zusicherung seitens der Bundesregie-

rung ungenügend. Eine klare Bindung der Rededauer der Bundesregierung an die des Bundestages wäre nötig. Diese könnte in der Geschäftsordnung dahingehend erfolgen, in § 39 Abs. 2 festzulegen, daß die Mitglieder der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten sich nach den vom Bundestag bestimmten Redezeiten zu richten haben, wobei ihre Redezeit auf die der Regierungsfraktion bzw. -fraktionen angerechnet wird. Eine klare Identifizierung der Exekutive mit den sie zu tragenden Fraktionen wäre erreicht, und die Opposition als solche zur Regierung und nicht zum Staat würde sichtbar⁵⁴⁾.

Das Argument, das in der Verfassung fixierte Rederecht der Exekutive könne vom Bundestag in der Zeit nicht durch seine Geschäftsordnung eingeschränkt werden, weil solche Absicht *contra legem* sei, wird mit folgendem Analogon entkräftet: In Artikel 63 regelt das Grundgesetz die Wahl des Bundeskanzlers. Wählt der Bundestag nicht mit der Mehrheit seiner Mitglieder den vom Bundespräsidenten vorgeschlagenen Kandidaten, kann der Bundestag „nach diesem Wahlgang mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder einen Bundeskanzler wählen“⁵⁵⁾. Kommt eine Wahl nicht innerhalb von vierzehn Tagen zustande, ist derjenige Kandidat gewählt, der die meisten Stimmen erhält. In den beiden letztgenannten Wahlgängen muß der Bundestag aus seiner Mitte Wahlvorschläge unterbreiten. Dabei regelt der Gesetzgeber nicht, ob ein solcher Vorschlag ein bestimmtes Quorum erforderlich macht. Diese in der Verfassung liegende Unklarheit füllt die Geschäftsordnung des Bundestages in § 4 aus, indem sie bestimmt, daß „Wahlvorschläge aus der Mitte des Bundestages ... der Unterstützung eines Viertels der Mitglieder des Bundestages bedürfen“⁵⁶⁾. Als Begründung für die Maßnahme führt der Berichterstatter des Geschäftsausschusses an: „Diese qualifizierte Unterstützung des Antrages wurde für notwendig erachtet, damit nicht Kandidaten zur Wahl vorgeschlagen werden, die offensichtlich keine Aussicht haben, gewählt zu werden.“⁵⁷⁾

⁵²⁾ Volker Otto, Das Selbstverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1971, S. 123. Eine grundsätzliche Auseinandersetzung über das parlamentarische Regierungssystem fand nach Otto, S. 123, nicht statt. Bei der Abstimmung im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates — am 9. Februar 1949 — stimmten nur 11 der anwesenden 18 Mitglieder für das parlamentarische Regierungssystem (S. 127).

⁵³⁾ Vgl. BVerfGE, 10, 4, S. 22 f.

⁵⁴⁾ Zum Problem von Opposition s. Hanns Seidel, Die Funktion der Opposition im parlamentarischen System, in: Politische Studien, 6. Jg., 1955, Heft 66, S. 24—35; Manfred Friedrich, Opposition ohne Alternative? Über die Lage der parlamentarischen Opposition im Wohlfahrtsstaat, Köln 1962; Michael Hereth, Die Parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, München/Wien 1969.

⁵⁵⁾ Vgl. Art. 63 Abs. 3 und 4 GG.

⁵⁶⁾ Vgl. § 4 Abs. 5 GO.

⁵⁷⁾ Vgl. 179. Sitz. d. BT v. 6. Dezember 1951, S. 7442 B.

Analog zu dieser Einschränkung kann der Bundestag auch die Mitglieder der Bundesregierung oder ihre Beauftragten bei ihren Handlungen im Parlamentsraum an die Geschäftsordnung des Bundestages binden, ohne damit ihr verfassungsmäßiges Recht aufzuheben. Der Bundestag würde so die Rededauer der einzelnen Funktionsträger in ihrer parlamentarischen Tätigkeit harmonisieren, um vor allem der Öffentlichkeit die Interdependenz von Regierung und Regierungsfractionen versus Opposition zu verdeutlichen.

Anders dagegen verhält es sich bei dem Rede-recht des Bundesrates sowie seiner Beauftragten. Da der Bundesrat als föderatives Element ein Gliederungsprinzip des demokratischen Rechtsstaates darstellt, ist seine Bindung im parlamentarischen Regierungssystem an regierungstragende bzw. oppositionelle Fraktionen unmöglich. Er muß in seiner Sonderstellung belassen bleiben; es könnte höchstens seitens des Bundestages auf ihn eingewirkt werden, sich freiwillig den Redezeitregeln des Parlaments zu unterwerfen.

2. Die Fragestunde in ihrer Entwicklung

Auch die Institution „Fragestunde“ wandelte sich in zwanzigjährigem Ringen um ihre Gestaltung in ihrer geschäftsordnungsmäßigen Ausdifferenzierung und damit politischen Wirkungsmöglichkeit so, daß sie zu einem vollen Instrument im Wechselspiel zwischen Regierung und den sie tragenden Fraktionen sowie der Opposition wurde. Bevor sich dieses Ziel erreichen ließ, gab es heftige Auseinandersetzungen im Geschäftsordnungsausschuß und im Bundestagsplenum um Inhalt, Form und Zweck der Fragestunde⁶⁰⁾.

Da die zahlreichen, den einzelnen Abgeordneten zukommenden Verfahrensrechte, die noch die vorläufige Geschäftsordnung des 1. Bundestages kennzeichneten⁶¹⁾, in der neuen Satzung abgebaut oder abgeschwächt wurden, bestand im Geschäftsordnungsausschuß der Wunsch, eine Einrichtung zu schaffen, welche die Abgeordneten für ihre erlittenen Einbußen entschädigen sollte. Hinter dieser Absicht

stand jedoch die Tendenz, ein kontrollierendes und kritisierendes Instrument für die Opposition zu schaffen. Diesen Zweck schien die Fragestunde nach englischem Vorbild zu erfüllen⁶²⁾. Die „question time“ wird im folgenden jedoch nur in denjenigen Bestimmungen skizziert, die für die spätere Ausformung der Fragestunde im Bundestag relevant wurden:

Das englische Unterhaus eröffnet jede Plenarsitzung mit einer Fragestunde⁶³⁾. Die Abgeordneten müssen ihre Anfragen vorher beim Speaker⁶⁴⁾ schriftlich einreichen. In wichtigen Ausnahmefällen läßt der Speaker „private notice questions“ noch am Tag ihrer Vorlage zur Beantwortung zu, wenn diese nach seiner Meinung dringend sind und Angelegenheiten von öffentlichem Interesse betreffen. In erster Linie bezwecken die Anfragen, die Regierung über jeden Bereich ihrer Politik und Verwaltung zur Rede zu stellen und eine Art „parlamentarisches Kreuzverhör“⁶⁵⁾ durch Zusatzfragen zu entfachen, die es sowohl dem Fragesteller als auch anderen Abgeordneten ermöglichen, im Anschluß an die Antwort des Ministers auf eine weitere Klärung zu drängen⁶⁶⁾.

Aus der Begeisterung des Geschäftsordnungsausschusses, die Fragestunde im Bundestag einzuführen, folgert Johnson, daß gegen sie

⁶⁰⁾ Gerhard A. Reifenberg, Die Bundesverfassungsorgane und ihre Geschäftsordnungen, Diss. Göttingen 1958, schreibt zu diesem Problem: „Die wenigen Rechte, die den Abgeordneten geblieben sind, lassen ihm keine Möglichkeit, sich frei zu entwickeln und frei zu betätigen. Es ist deshalb schwer für ihn, seine unabhängige, selbständige Stellung zu behaupten. Eines der wirksamsten Mittel gegen das Übergewicht der Fraktion ... ist das Fragerecht in der mündlichen Fragestunde ...“ (S. 102).

⁶¹⁾ Zur Institution der Fragestunde im englischen Parlament siehe: Lord Gilbert Campion, An Introduction to the Procedure of the House of Commons, London 1958³, S. 146—147, sowie Eric Taylor, The House of Commons at Work, Aylesbury 1965⁶, S. 105—114.

⁶²⁾ Im englischen Geschäftsverfahren wird zwischen mündlicher (starred question) und schriftlicher Beantwortung (unstarred question) unterschieden.

⁶³⁾ So D. N. Chester und N. Bowring, Questions in Parliament, Oxford 1962, S. 44. Carl Joachim Friedrich, Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1953, S. 378, meint, die Fragestunde habe vielfach den Charakter eines fintenreichen Scharmützels zwischen Regierung und Opposition.

⁶⁴⁾ So Helmut Wollmann, Die Stellung der Parlamentsminderheiten in England, der Bundesrepublik Deutschland und Italien, Diss. Heidelberg 1967, S. 175. (Die Arbeit erschien unter demselben Titel 1970 im Haag. Im folgenden wird jedoch die Dissertation zitiert!)

⁶⁵⁾ Zur Entwicklung der Institution Fragestunde siehe auch die Monographie von Peter Schindler, Die Funktion der Fragestunde des Deutschen Bundestages, Dipl.-Arbeit, Berlin 1965; ders., in: Politische Vierteljahrsschrift, 7. Jg., 1966, S. 407—443. Im folgenden wird die Dipl.-Arbeit zitiert.

⁶⁶⁾ S. dazu Szmula, a. a. O., S. 13—104.

keine Bedenken bestanden hätten⁶⁵⁾. Schindler dagegen weist anhand von Presseberichten nach, Mitglieder der CDU-Fraktion und der Regierung hätten sich gegen diese Einrichtung ausgesprochen⁶⁶⁾. Wie schwierig es war, die neu einzuführende Bestimmung in Paragraphen zu fassen, zeigt ihre langwierige Entwicklungsgeschichte: Im Januar 1951 lag dem Geschäftsordnungsausschuß ein von den Sozialdemokraten initiiertes Antrags für die Fragestunde vor, der folgende Kriterien enthielt: a) Jeder Abgeordnete ist berechtigt, kurze mündliche Anfragen an die Bundesregierung zu richten. b) Mindestens einmal im Monat ist eine Fragestunde im Plenum abzuhalten. c) Der Gegenstand der mündlichen Anfrage kann vorher dem zuständigen Bundesminister mitgeteilt werden. Der Geschäftsordnungsausschuß änderte diesen letzten Punkt folgendermaßen ab: „Der Gegenstand der mündlichen Anfrage soll, wenn es sich um Spezialfragen örtlichen Charakters handelt, vorher dem zuständigen Bundesminister mitgeteilt werden...“.

Eine solche Spezifizierung lag sowohl im Interesse der Abgeordneten als auch in dem der Bundesminister. Einerseits ist es unmöglich, daß der Bundesminister über sämtliche lokale Einzelheiten seines Kompetenzbereiches Bescheid weiß, andererseits erwartet aber der anfragende Abgeordnete eine fundierte Antwort⁶⁷⁾. Auch zeigt dieser Konditionalsatz, „daß der Themenbereich für die Fragestunde nicht allein auf lokale Angelegenheiten begrenzt gedacht wurde, denn nur bei solchen Fragen soll — verständlicherweise — der Minister vorher informiert werden“⁶⁸⁾. In allen anderen Fällen aber, wenn Fragen über allgemeinere Themen anstehen, brauchen sie dem Bundesminister vorher nicht mitgeteilt zu werden. Hierbei geht der in der Fragestunde antwortende Minister ein nicht unerhebliches Risiko ein. Diese Gefahr erkannte die Regierungskoalition und unterbreitete dem Geschäftsordnungsausschuß folgenden Änderungsantrag:

„Der Gegenstand der mündlichen Anfrage ist vorher dem zuständigen Bundesminister mitzuteilen. Die Antwort der Bundesregierung ist ohne weitere Besprechung zur Kenntnis zu nehmen.“

⁶⁵⁾ Nevil Johnson, Questions in the Bundestag, in: Parliamentary Affairs, Vol. XVI 1962/63, Nr. 1, S. 23.

⁶⁶⁾ Schindler, a. a. O., S. 41.

⁶⁷⁾ Ebenda, S. 43.

⁶⁸⁾ Ebenda, S. 44.

Diesem Antrag setzte die sozialdemokratische Fraktion einen eigenen entgegen:

„Der Gegenstand der mündlichen Anfrage soll dem zuständigen Bundesminister mindestens 24 Stunden vorher mitgeteilt werden. Die Antwort der Bundesregierung ist ohne weitere Besprechung zur Kenntnis zu nehmen, doch können kurze Zusatzfragen zu dem betreffenden Gegenstand von den Anfragenden gestellt werden.“⁶⁹⁾

Die Anträge weisen eine gegensätzliche Tendenz auf: Während der erste die Fragestunde einschränken will, möchte der zweite sie ausweiten. Da nach dem Antrag der Regierungskoalition alle Fragen stets vorher schriftlich einzureichen und mündliche Antworten diskussionslos zur Kenntnis zu nehmen sind, stehen die Äußerungen des Ministers vor Beginn der Sitzung fest; der Ablauf der Fragestunde erfolgt planmäßig, ohne unvorhersehbare Zwischen- oder Zusatzfragen, so daß der antwortende Bundesminister vor Überraschungen sicher sein kann. Damit wird die gesamte Einrichtung zur Farce degradiert und erhält nur eine „demonstrative und dokumentierende, aber keine kritische Funktion“⁷⁰⁾. Die ursprüngliche Absicht, mit der Fragestunde den Abgeordneten einen parlamentarischen Initiativraum zu erschließen, wäre damit zur Bedeutungslosigkeit verurteilt. Der sozialdemokratische Antrag dagegen will dem Ablauf der Fragestunde den Charakter der Improvisation und des institutionalisierten Risikos für die Regierung dadurch geben, daß Zusatzfragen einen begrenzten Disput zwischen antwortendem Minister und Fraktion gestatten⁷¹⁾.

In zähen Auseinandersetzungen im Geschäftsordnungsausschuß konnte sich der SPD-Antrag im Bundestagsplenum mit der einen Änderung durchsetzen, daß der Gegenstand der mündlichen Anfragen drei Tage vorher dem zuständigen Bundesminister mitzuteilen ist. Diese Zusage seitens der regierungstragenden Fraktionen kam zustande, weil der Geschäftsordnungsausschuß informell beschloß, den mündlichen Fragenkatalog auf örtliche, sich aus dem Wahlkreis ergebende Angelegenheiten zu begrenzen⁷²⁾. Mit dieser Taktik, den Funktionsbereich der Fragestunde nicht in der kodifizierten Geschäftsordnung, sondern nur durch mündliche Ubereinkunft einzuengen, hoffte der

⁶⁹⁾ Vgl. Zu Drs. 1/2550, S. 32.

⁷⁰⁾ So Schindler, a. a. O., S. 47.

⁷¹⁾ Ebenda, S. 48.

⁷²⁾ Vgl. Drs. 1/2550, S. 12.

Vorsitzende des Geschäftsordnungsausschusses, ihre Entwicklung zu fördern.

Als der Bundestag erstmals im Januar 1952 eine Fragestunde abhielt⁷³⁾, zu der insgesamt 19 Fragen eingereicht wurden, konnten nicht alle Fragen innerhalb einer Stunde erledigt werden. Daraufhin entspann sich eine Kontroverse zwischen dem Abg. Ritzel (SPD) und dem Bundestagspräsidenten Ehlers darüber, ob die Fragestunde gleichbedeutend mit sechzig Minuten sei. Ehlers drang mit seiner Meinung durch und limitierte damit alle künftigen Fragestunden auf die Dauer von sechzig Minuten⁷⁴⁾.

Da die Zeitspanne zwischen den einzelnen Fragestunden zu groß war und die Beantwortung der Fragen häufig Wochen später erfolgte, ging ihre Aktualität und das Interesse an ihnen verloren⁷⁵⁾. Um dem merklichen Interessenschwund zu begegnen, begann das Parlament zögernd, die Fragestunde wirksamer zu gestalten, indem es den Präsidenten beauftragte, die Zeit, die das Verlesen der Frage beanspruchte, einzusparen und nur noch ihre Drucksachenummer — wie es das englische Unterhaus praktiziert — aufzurufen⁷⁶⁾. Dies steigerte zwar die Zahl der Anfragen, doch beklagte man gleichzeitig die häufige Abwesenheit der Minister in den Fragestunden⁷⁷⁾. Auch forderten die Sozialdemokraten immer wieder, jede Plenarsitzung mit einer Fragestunde zu eröffnen⁷⁸⁾ und sie darüber hinaus zu politisieren⁷⁹⁾. Dieses Bemühen stieß zunächst im Bundestag auf wenig Interesse. Langsam setzte sich bei den Christdemokraten

jedoch die Erkenntnis durch, die Effektivierung der Fragestunde nicht mehr verhindern zu können. Es schien ihnen deshalb ratsam, die Modernisierung selbst zu initiieren und ihr damit den Durchbruch zu einer voll wirksamen Einrichtung im parlamentarischen Regierungssystem zu ermöglichen.

Der Bundestagspräsident legte dem Plenum im Juni 1960 die neuen Richtlinien für die Fragestunde vor, und das Parlament nahm sie, um ihren experimentellen Charakter zu betonen, in den Anhang seiner Geschäftsordnung auf⁸⁰⁾. Die Richtlinien faßten in den 19 Punkten teils bestehende Regeln zusammen, teils enthielten sie wichtige Neuerungen, die dem englischen Vorbild entsprachen. Im einzelnen beinhalten sie u. a.:

1. Jede Plenarsitzung beginnt mit einer Fragestunde, zu der jeder Abgeordnete pro Woche höchstens drei mündliche Anfragen einreichen kann.
2. Reichen die angesetzten Fragestunden für die Beantwortung nicht aus, sollen weitere vorgesehen werden.
3. Einzelfragen aus dem Bereich der mittelbaren oder unmittelbaren bundesverantwortlichen Verwaltung und aus dem Bereich der Bundespolitik sind zulässig.
4. Die Anfrage selbst darf nur eine konkrete, nicht untergliederte Frage enthalten. Der Anfragende sowie auch der Abgeordnete können Zusatzfragen stellen, *die vor Beginn der Fragestunde anzukündigen sind*⁸¹⁾.

Eine Handhabung nach Ziffer 4 würde dem Sinn der Zusatzfrage, die primär in der Spontaneität zu sehen ist, zuwiderlaufen. Deshalb setzte sich der Präsident des Bundestages über diese Bestimmung hinweg, indem er feststellte: „Es heißt zwar in unserer Übereinkunft, daß sie (die Zusatzfragen) vorher dem Bundestagspräsidenten angekündigt werden sollen. Das ist ein schwieriges Unternehmen, denn es könnte den Betreffenden erst, wenn die Fragen gestellt und beantwortet werden, einfallen, ihrerseits nun Fragen zu stellen. Davon gehe ich aus und werde deshalb einstweilen über diese Bestimmung, die nicht unerlässlich ist, hinwegsehen.“⁸²⁾

⁸⁰⁾ Vgl. 121. Sitz. d. BT v. 29. Juni 1960, S. 6960 D.

⁸¹⁾ Vgl. Anlage 3 der GO (Richtlinien für die Fragestunde).

⁸²⁾ Vgl. 124. Sitz. d. BT v. 28. September 1960, S. 7162 A—B.

⁷³⁾ Vgl. 187. Sitz. d. BT v. 23. Januar 1952, S. 7941 B—7946 D.

⁷⁴⁾ Ebenda, S. 7941 B—C.

⁷⁵⁾ Im Zeitraum von zwei Jahren (1952—1953) wurden nur 392 Fragen gestellt. — Terence Prittie, The Federal German Parliament, in: Parliamentary Affairs, Vol. VIII, 1954/55, S. 237, sieht in der Langweiligkeit, in der Fragestunden abgehalten wurden, und in der Demonstration der Abgeordneten, Zeitung zu lesen und sich mit anderen Dingen zu beschäftigen, die Gefahr einer „nearly killed“ question-time, which was introduced into the Federal Parliament with the best will in the world.“ Er fährt fort: Wenn Fragen beantwortet werden, „they are generally out of date.“

⁷⁶⁾ Vgl. 7. Sitz. d. BT v. 3. Dezember 1953, S. 130 C.

⁷⁷⁾ Vgl. z. B. 103. Sitz. d. BT v. 29. September 1955, S. 5681 C und 5684 B—C; 133. Sitz. d. BT v. 17. November 1960, S. 7569 C—D. Dazu auch: Dolf Sternberger, Dreiunddreißig Fragen und eine, in: Die Gegenwart, 10. Jg. 1955, Nr. 244, S. 651.

⁷⁸⁾ Siehe z. B. Abg. Ritzel im SPD-Pressedienst v. 25. Januar 1956.

⁷⁹⁾ Schindler, a. a. O., S. 95.

Diese informelle Regelung des Präsidenten lief der Absicht der Bundesregierung nach Ziffer 4 zuwider und bewirkte in der Praxis, daß die antwortenden Minister bei unerwarteten Zusatzfragen ein nicht unbeachtliches Risiko eingehen. Um es weitgehend zu eliminieren, lassen sie sich gewöhnlich von ihrem Ministerium alle erdenklichen Zusatzfragen und -antworten zu den vorliegenden Anfragen vorbereiten. Während der Sitzung leisten häufig Abgeordnete der Regierungsfraktion durch geschickte Zusatzfragen dem bedrängten Minister Hilfeleistung⁸³⁾.

Ein Vorgang besonderer Art fand im 6. Bundestag statt, als Bundeskanzler Brandt „als Abgeordneter“ seinem in Bedrängnis geratenen Außenminister eine Zusatzfrage stellte⁸⁴⁾. Diese Handlung rief in der CDU/CSU-Fraktion Kritik hervor und kam in einer späteren Fragestunde zur Sprache. In dieser erklärte Minister Ehmke, Chef des Bundeskanzleramtes, die Regierung halte es „nicht nur für rechtlich, sondern unter bestimmten Umständen auch für politisch zulässig“, daß der Regierungschef „sich in eine Diskussion einschaltet, die sich während einer Fragestunde entwickelt“⁸⁵⁾. Die Umdeutung Ehmkes, die Zusatzfrage Brandts als einen „Diskussionsbeitrag“ zu verstehen, verkennt den parlamentarischen Sinn der Fragestunde: Selbstverständlich kann sich auch der Bundeskanzler „als Abgeordneter“ am Frage- und Antwort-Dialog beteiligen, um die Politik der Regierung klarer zu profilieren, indem er einem bedrängten Minister die „Argumentationsbälle“ in Form einer Zusatzfrage zuspielt.

Die Neugestaltung der Fragestunde gestattete nun, Anfragen zu Belangen der Bundespolitik zu stellen, wodurch langsam die politische Bedeutung der Fragestunde wuchs. Bei den Abgeordneten setzte sich die Erkenntnis durch, es existiere kein anderes „verfassungsmäßiges Mittel der öffentlichen Kontrolle, das mit so geringem Aufwand so weitreichende Wirkung zu erzielen...“⁸⁶⁾ vermag. Dies bewirkte einen sprunghaften Anstieg der mündlichen Anfragen auf insgesamt 4786 Fragen im 4.

Bundestag⁸⁷⁾, von denen allerdings über ein Viertel schriftlich beantwortet wurden⁸⁸⁾. Loewenberg weist nach, daß nur ein Drittel aller Abgeordneten vom Fragerecht Gebrauch machte und daß über 60 % der gestellten Fragen wiederum auf nur ein Zehntel dieser Abgeordneten entfiel⁸⁹⁾. Die meisten Anfragen richteten sich dabei an das Verkehrs-, Finanz- und Innenministerium⁹⁰⁾.

Wenige, aber politisch wichtige Fragen zielten auf die Außen- und Verteidigungspolitik der Bundesregierung. Um deren Konzeption in Erfahrung zu bringen, veranstalteten die oppositionellen Sozialdemokraten im Sommer 1962 eine „Europa-Fragestunde“⁹¹⁾, die ein so hohes Niveau erreichte, daß für eine Stunde „etwas von dem Geist des britischen Unterhauses durch das deutsche Parlament“⁹²⁾ wehte. Auf die Idee, eine Fragestunde systematisch zu planen, verfiel die SPD-Fraktion aus Zeitnot, weil es nicht mehr möglich war, eine Große Anfrage einzubringen⁹³⁾. Der kurz bevorstehende Staatsbesuch des Bundeskanzlers in Frankreich ließ die Sozialdemokraten befürchten, die deutsch-französische Freundschaft könnte auf Kosten der Atlantischen Allianz allzusehr betont werden; deshalb versuchten zehn sozialdemokratische Abgeordnete mit inhaltlich aufeinander abgestimmten Anfragen, zu denen noch 44 Zusatzfragen gestellt wurden, die Bundesregierung auf die Grundzüge ihrer Europa-Politik festzulegen. Außenminister Schröder beantwortete alle Fragen.

Diese Taktik der Opposition, eine Technik durch systematische Fragestellung zu entwickeln, gab der Fragestunde eine neue Dimension. Ihren nächsten Höhepunkt erreichte sie in der „Spiegel-Affäre“. Zu dieser kam es, nachdem das Nachrichtenmagazin „Der Spie-

⁸⁷⁾ Für die einzelnen Wahlperioden ergibt sich folgendes Bild:

Mündliche Anfragen

1. BT	2. BT	3. BT	4. BT	5. BT	6. BT
392	1069	1536	4786	10733	11073

Vgl. Peter Schindler, Daten zur Tätigkeit und Zusammensetzung des 1. bis 6. Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1, 1973, S. 6.

⁸⁸⁾ Loewenberg, a. a. O., S. 487.

⁸⁹⁾ Ebenda, S. 486.

⁹⁰⁾ Ebenda, S. 484.

⁹¹⁾ Vgl. 36. Sitz. d. BT v. 27. Juni 1962, S. 1482 D — 1495 A.

⁹²⁾ Die Welt v. 28. Juni 1962.

⁹³⁾ Die CDU-Fraktion sah darin eine Verfälschung der Fragestunde, zumal es die Große Anfrage gebe. Die SPD-Fraktion dagegen wies auf den experimentellen Charakter hin.

⁸³⁾ Schäfer, a. a. O., S. 238 f.

⁸⁴⁾ Vgl. 14. Sitz. d. BT v. 27. November 1969, S. 516 D.

⁸⁵⁾ Vgl. 17. Sitz. d. BT v. 4. Dezember 1969, S. 606 C.

⁸⁶⁾ Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21. Februar 1962.

gel" unter dem Titel „Bedingt abwehrbereit“ eine Abhandlung über die Verteidigungsbereitschaft der Bundeswehr veröffentlicht hatte. Daraufhin wurde in einer „Nacht- und Nebel-Aktion“ das Spiegel-Verlagsgebäude durchsucht. Einige Journalisten wurden verhaftet, weil man ihnen aufgrund des veröffentlichten Artikels „landesverräterische Absichten“ unterstellte. Zur „Spiegel-Fragestunde“⁹⁴⁾ gab es 18 Fragen und so viele Zusatzfragen, daß es dem Präsidenten kaum möglich war, festzustellen, ob sie speziell zu der gestellten Hauptfrage gehörten⁹⁵⁾.

In die hitzig geführte Plenardebatte griff am Ende des ersten Tages der Bundeskanzler mit einer Erklärung zur Politik ein, die heftige Reaktionen im Plenum hervorrief. Als sich schließlich die „Spiegel-Fragestunde“ am dritten Tage dem Ende zuneigte, zeigte sich, daß sowohl das Ansehen des Verteidigungsministers als auch das weiterer Kabinettsmitglieder in diesen politisch geführten Auseinandersetzungen gelitten hatte. Als Folge der „Spiegel-Affäre“ und ihrer parlamentarischen Behandlung in der Fragestunde kam es zum Bruch in der Regierungskoalition; Adenauer mußte sein Kabinett umbilden, wobei Strauß sein Ministeramt verlor.

Eine weitere „Europa-Fragestunde“ erwirkten die Sozialdemokraten im November 1964⁹⁶⁾, als die Außenpolitik der Bundesregierung ihre Einheit zu verlieren drohte. Hauptgründe dafür waren die Multilaterale Atomstreitmacht (MLF), der gemeinsame Getreidepreis in der EWG sowie im Hintergrund erneut das Verhältnis zu Frankreich. In dieser Situation reichten die SPD-Fraktion 14 und die CDU-Fraktion zwei Dringlichkeitsanfragen ein, die — nebst 70 Zusatzfragen — von der Bundesregierung beantwortet wurden. In dieser Fragestunde trat „der seltene Fall ein, daß der Kanzler eine Frage beantwortete“⁹⁷⁾. Die Tatsache, daß der Bundeskanzler zumeist Anfragen von seinen Ministern beantworten läßt⁹⁸⁾, zeigt, wie we-

nig er sich den Abgeordneten, von denen er während einer Wahlperiode abhängt, verbunden fühlt.

Obwohl die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien dem Regierungschef in § 9 gestattet, auf wichtige Fragen selbst zu antworten, überweist dieser gewöhnlich Anfragen zwecks Beantwortung an die betroffenen Ministerien. Zu erwarten wäre, daß der Minister, da er mehr oder weniger unmittelbar dem Parlament verantwortlich ist, in der Fragestunde die Anfragen selbst beantwortet. In der Praxis des Bundestages zeigte sich jedoch ein anderes Bild: Nach Einführung der Fragestunde in der 1. Wahlperiode beantworteten leitende Ministerialbeamte mehr als ein Drittel der Fragen. In der folgenden Legislaturperiode übernahmen wiederum Beamte über die Hälfte der Beantwortung aller an den Finanzminister gerichteten Anfragen. Etwas günstiger verhielt sich das Bild beim Innenminister und Verkehrsminister⁹⁹⁾.

Erstaunt ist zu fragen, wie es der Bundestag mit seinem Selbstverständnis vereinbaren konnte, daß ein politisch nicht verantwortlicher Beamter im Plenum Fragen beantwortete, die an den politisch verantwortlichen Minister gerichtet waren. Dieses unerfreuliche Bild begann sich jedoch in der 5. Wahlperiode zu wandeln: Im zweiten Kabinett Erhard beantworteten beamtete Staatssekretäre nur noch 692 von insgesamt 1505 Anfragen; weit über die Hälfte erledigten die Bundesminister selbst.

Als nach Bildung der Großen Koalition parlamentarische Staatssekretäre für einige Ministerien sowie für das Bundeskanzleramt berufen wurden, ließ sich für diese Ressorts ein Auftreten der Beamten im Plenum kaum noch rechtfertigen¹⁰⁰⁾. Von 3668 Anfragen an die Bundesregierung beantworteten beamtete Staatssekretäre 956, Minister 1025 und parlamentarische Staatssekretäre 1687. Diese Tendenz setzte sich im 6. Bundestag fort, als jedem Ministerium ein parlamentarischer Staatssekretär beigegeben wurde¹⁰¹⁾. Von insgesamt

⁹⁴⁾ Vgl. 45., 46. und 47. Sitz. d. BT. v. 7., 8. und 9. November 1962, S. 1949 B — 1963 B, 2013 A — 2025 D und 2075 A — 2087 A.

⁹⁵⁾ So: Schindler, a. a. O., S. 125.

⁹⁶⁾ Vgl. 147. Sitz. d. BT v. 13. November 1964, S. 7225 B—7240 B.

⁹⁷⁾ Loewenberg, a. a. O., S. 485. Adenauer weigerte sich stets, mündliche Anfragen zu beantworten. Auch Erhard erklärte sich während seiner Zeit als Bundeskanzler „nur ein- oder zweimal dazu bereit“ (Loewenberg, a. a. O., S. 482).

⁹⁸⁾ Johnson, a. a. O., S. 33, bemerkt zu diesem Faktum lapidar: „The Chancellor does not answer Questions.“

⁹⁹⁾ Loewenberg, a. a. O., S. 482.

¹⁰⁰⁾ Zur Frage der beamteten Staatssekretäre s. a.: Ulrich Ehtler, Einfluß und Macht in der Politik. Der beamtete Staatssekretär, München 1973.

¹⁰¹⁾ In der 96. Sitz. d. BT v. 3. Februar 1971, S. 5291 A, sagte Abg. Wilhelm Rawes: „... denn die politische Verantwortung ist ihnen (den beamteten Staatssekretären, V.S.) vom Parlamentarischen Staatssekretär im wesentlichen abgenommen worden. Jedenfalls habe ich hier in der Fragestunde seit langem keinen beamteten Staatssekretär mehr gesehen.“

3463 Anfragen beantworteten die Parlamentarischen Staatssekretäre 2635, die beamteten Staatssekretäre 227, die Bundesminister 596 und der Bundeskanzler fünf^{101a)}. Dieser Trend dokumentiert deutlich den Willen des Bundestages, durch die Parlamentarischen Staatssekretäre ein weiteres Instrument zu gewinnen, um die politische Interdependenz von Regierung und den sie tragenden Abgeordneten sichtbar zu machen und die Regierung für die parlamentarische Arbeit besser verfügbar zu haben. Dennoch darf eine solche Absicht in der Fragestunde nicht dazu führen, daß die Minister die Beantwortung von mündlichen Anfragen nur noch ihren Parlamentarischen Staatssekretären überlassen¹⁰²⁾.

3. Aktuelle Stunde

Die mangelhafte Aktualität in der Fragestunde und ihre meist regionale Bezogenheit während der fünfziger und zu Beginn der sechziger Jahre ließen den Bundestag nach einer Lösung suchen, politisch aktuelle Fragen ad hoc im Plenum diskutieren zu können. Eine solche Absicht verfolgte der Antrag, der vom Bundestagspräsidenten angeregt und interfraktionell initiiert wurde; er schlug vor, eine „Aktuelle Stunde“ einzuführen¹⁰³⁾.

Die „Vorläufigen Bestimmungen über Aussprachen zu Fragen von allgemeinem aktuellem Interesse“ unterscheiden zwischen „Aussprache auf Antrag“ und „Aussprache auf Verlangen“; letztere findet statt, wenn sie unmittelbar nach Schluß der Fragestunde von soviel

Abgeordneten, wie einer Fraktionsstärke entspricht¹⁰⁴⁾, gewünscht wird. Die Aussprache muß jedoch an die Antwort des Ministers anknüpfen, die dieser auf eine mündliche Anfrage von allgemeinem aktuellem Interesse gegeben hat. Die „Aussprache auf Antrag“ bedarf ebenfalls der Unterstützung in Fraktionsstärke und muß dem Präsidenten schriftlich eingereicht werden. Der Präsident setzt die Aussprache im Einvernehmen mit dem Ältestenrat auf die Tagesordnung; wird dieses nicht erzielt, entscheidet das Plenum zu Beginn der nächsten Sitzung über den Antrag¹⁰⁵⁾.

Die Dauer der Aussprache ist auf eine Stunde begrenzt. In ihr erhält als erster Redner einer derjenigen Abgeordneten das Wort, welche die Aussprache initiiert haben; die weitere Reihenfolge der Worterteilung regelt sich nach § 33 Abs. 1 GO. Jeder Redner hat seine Ausführungen auf fünf Minuten zu begrenzen; wobei es erlaubt ist, vorbereitete Erklärungen oder Reden zu verlesen. Sinn dieser Regelung ist es, in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit dem Abgeordneten zu ermöglichen, ihm wesentlich erscheinende Gedanken in möglichst präziser Form darlegen zu können¹⁰⁶⁾.

Da die Zeit, welche die Mitglieder oder Beauftragten der Bundesregierung oder des Bundesrates beanspruchten, bei der Berechnung der Stundendauer nicht berücksichtigt wurde, nahmen die Vertreter dieser Körperschaften in praxi häufig erhebliche Redezeiten in Anspruch. Der Geschäftsordnungsausschuß sah darin nicht mehr die Chancengleichheit der einzelnen Organe (Bundestag / Bundesregierung, Bundesrat) gewahrt und erweiterte die Bestimmung in Nr. 3 der „Aktuellen Stunde“ wie folgt¹⁰⁷⁾: „Überschreitet die von Mitgliedern und Beauftragten der Bundesregierung sowie des Bundesrates in Anspruch genommene Redezeit 30 Minuten, so verlängert sich die Dauer der Aussprache ebenfalls um 30 Minuten.“ Damit kann die Aktuelle Stunde ggf. eineinhalb Stunden dauern. Trotz dieser

^{101a)} Diese Aufstellung berücksichtigt nur die Anfragen, die im Plenum behandelt wurden. Die restlichen Anfragen beantworteten die Ministerien mit Zustimmung des Anfragenden schriftlich.

¹⁰²⁾ Als im 5. Bundestag die Kleine Geschäftsordnungsreform durchgeführt wurde, faßte das Parlament folgende Bestimmungen der „Richtlinien über die Fragestunde“ neu:

„1. Jeder Abgeordnete ist berechtigt, in den Fragestunden einer Sitzungswoche bis zu zwei mündliche Fragen an die Bundesregierung zu richten ... Jede Frage darf in zwei Unterfragen unterteilt sein ...

11. In jeder Sitzungswoche werden bis zu 3 Fragestunden durchgeführt ...

15. Fragen von offenbar lokaler Bedeutung kann der Präsident auf den Weg der schriftlichen Beantwortung verweisen ...“

Vgl. dazu: Drs. V/4373, S. 21—22.

¹⁰³⁾ Vgl. Drs. IV/2958; vgl. auch 159. Sitz. d. BT v. 27. Januar 1965, S. 7821 D. Zur „Aktuellen Stunde“ s. Karl Lohmann, Der Deutsche Bundestag, Frankfurt/M. und Bonn 1967, S. 97; Schäfer, a. a. O., S. 240; Trossmann, a. a. O., S. 12 f.

¹⁰⁴⁾ Das Quorum wurde vom Bundestag am 27. März 1969 geändert; ursprünglich hieß es: „... wenn ... mindestens 30 anwesende Mitglieder des Bundestages verlangen“.

¹⁰⁵⁾ S. dazu: Anlage 4 der Geschäftsordnung des Bundestages.

¹⁰⁶⁾ Vgl. Drs. V/2479 (neu), S. 4; vgl. auch: 161. Sitz. d. BT v. 27. März 1968, S. 8455 D.

¹⁰⁷⁾ Vgl. Drs. V/4373, S. 22, sowie den Beschluß des Bundestages in der 240. Sitz. v. 18. Juni 1969, S. 13323 D.

geschäftsordnungsmäßigen Erweiterung erwartete der Bundestag von den Vertretern der anderen Körperschaften, daß sie ebenfalls nur fünf Minuten Redezeit beanspruchen würden. Eine solche Verpflichtung ging Bundeskanzler Erhard in einem Schreiben an den Bundestagspräsidenten ein¹⁰⁸⁾.

Der Struktur zufolge kann die Aktuelle Stunde wichtige Parlamentsaufgaben übernehmen: Geplant mit der Absicht, die Erörterung aktueller politischer Fragen auf das Plenum des Bundestages zu konzentrieren, gestattet sie dem Parlament, vornehmlich aber der Opposition, spontan Kritik und Kontrolle an der Regierungspolitik zu üben. Da die Aktuelle Stunde nicht so detailliert wie eine normale Plenardebatte geplant ist, eröffnet sie darüber hinaus dem einzelnen Abgeordneten die Chance, auf sich aufmerksam zu machen. Dadurch kann sie auch zu einer innerparlamentarischen Auslesefunktion beitragen. In der Praxis des Bundestages zeichnete sich allerdings ein anderes Bild ab: Obwohl die Aktuelle Stunde einfach anzuberaumen ist, fanden in der ausgehenden 4. Wahlperiode nur zwei statt, auf die die Öffentlichkeit positiv reagierte. Auch in der 5. Wahlperiode machte der Bundestag nur insgesamt 17mal von ihr Gebrauch. Eine Analyse in der Handhabung dieser Institution verdeutlicht, daß sie zunehmend ihren improvisierten Charakter verlor und sich der Verfahrenspraxis normaler Plenardebatten anpaßte¹⁰⁹⁾. In zunehmendem Maße nutzten die Fraktionsführer und weitere Mitglieder des Fraktionsvorstandes sowie Experten die Ak-

tuelle Stunde und hinderten Hinterbänkler, die ohnehin mit dieser Debattenart wenig vertraut waren, daran, sich in ihr zu profilieren. Während noch im 5. Bundestag das „Rundenprinzip“ in der Redeordnung eine deutliche Polarisierung von Regierungs- und Oppositionsmeinung verdeckte, konnte diese nach der Kleinen Geschäftsordnungsreform von 1969 auch in der Aktuellen Stunde sichtbar hervortreten.

Die Erfahrungen aus dem 6. Bundestag haben die pessimistische Einschätzung Loewenbergs bestätigt, daß sich die „Kontrolle der Fraktionen und die Vorherrschaft der Experten... für die weitere Entwicklung“ der Aktuellen Stunde als hinderlich erwiesen¹¹⁰⁾. Die acht Aktuellen Stunden, die alle die CDU/CSU-Fraktion beantragte, spiegeln kaum die thematische Aktualität dieser Wahlperiode wider. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild: In den ersten beiden Aktuellen Stunden standen die Diskontsatzserhöhung der Bundesbank und die Konjunkturpolitik der Bundesregierung zur Diskussion¹¹¹⁾. Die folgende befaßte sich mit Äußerungen des Bundeskanzlers über eine rechtsgerichtete außerparlamentarische Opposition¹¹²⁾. Die nächste beinhaltete die Beschlüsse des EWG-Rates zur Strukturpolitik¹¹³⁾. Die zwei weiteren befaßten sich mit den Vier-Mächte-Verhandlungen über Berlin¹¹⁴⁾ bzw. mit dem Besuch des Bundeskanzlers in der Sowjetunion¹¹⁵⁾. Den Abschluß bildeten die Aktuellen Stunden über die Erhöhung der Postgebühren¹¹⁶⁾ und über die Finanz- und Haushaltspolitik der Bundesregierung¹¹⁷⁾.

II. Die Parlamentarischen Staatssekretäre

Um die enge Verbindung und Abhängigkeit der Regierung vom Parlament zu betonen und diese auch seitens der Exekutive deutlich werden zu lassen, beschloß der Bundestag, Parlamentarische Staatssekretäre¹¹⁸⁾ einzuführen¹¹⁹⁾. Dabei blieb unklar, welchem Modell

des englischen Verfassungslebens man folgen wollte. Das eine Vorbild war der „Staatsminister“, das andere der „Parlamentarische Staatssekretär“. Zwar sind die Grenzen im Kompetenzbereich zwischen beiden flie-

¹⁰⁸⁾ Vgl. Drs. V/4373, S. 14.

¹⁰⁹⁾ Ursula Bleek, Aktuelle Stunde, in: Handbuch des deutschen Parlamentarismus, hrsg. v. Röhring/Sontheimer, München 1970, S. 26.

¹¹⁰⁾ Loewenberg, a. a. O., S. 490.

¹¹¹⁾ Vgl. 38. Sitz. d. BT v. 13. März 1970, S. 1886 B sowie 47. Sitz. d. BT v. 24. April 1970, S. 2389 B.

¹¹²⁾ Vgl. 72. Sitz. d. BT v. 14. Oktober 1970, S. 3988 A.

¹¹³⁾ Vgl. 112. Sitz. d. BT v. 31. März 1971, S. 6599 C.

¹¹⁴⁾ Vgl. 126. Sitz. d. BT v. 9. Juni 1971, S. 7248 C.

¹¹⁵⁾ Vgl. 135. Sitz. d. BT v. 23. September 1971, S. 7922 C.

¹¹⁶⁾ Vgl. 175. Sitz. d. BT v. 2. März 1972, S. 10163 B.

¹¹⁷⁾ Vgl. 189. Sitz. d. BT v. 8. Juni 1972, S. 11080 A.

¹¹⁸⁾ S. hierzu: Werner Vöth, Die politische Funktion des parlamentarischen Staatssekretärs im Regierungssystem der Bundesrepublik, in: Gegenwartskunde, 19. Jg. 1970, Heft 3, S. 251—263.

¹¹⁹⁾ Vgl. 98. Sitz. d. BT v. 15. März 1967, S. 4514 B.

Bend¹²⁰⁾, dennoch kann man ersteren mehr als einen Gehilfen des Ministers bezeichnen, der einen Sektor des Ressorts selbständig, allerdings mit der Letztverantwortlichkeit seines Ministers übertragen bekommt. Der Parlamentarische Staatssekretär dagegen, wie schon sein Attribut andeutet, ist primär als „ein Sendbote des Ministers zum Parlament und seinen Gremien“¹²¹⁾ zu sehen.

Als unter der Großen Koalition erstmals¹²²⁾ sieben Parlamentarische Staatssekretäre berufen wurden¹²³⁾, motivierte man ihre Ernennung folgendermaßen:

1. Entlastung des Ministers von einem Teil seiner Repräsentationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit, vornehmlich gegenüber organisierten Verbänden.
2. Entlastung der beamteten Staatssekretäre von originären parlamentarischen Funktionen, die diese in Vertretung des Ministers häufig wahrgenommen hatten.
3. Kontaktintensivierung zum Parlament und seinen Gremien, zu Parteien und zu den Fraktionen.
4. „Minister-Vorschule“, die gleichzeitig eine „Vermehrung der politisch zu besetzenden Staatsämter . . .“¹²⁴⁾ bedeutet.

¹²⁰⁾ Hans Schäfer, Der Parlamentarische Staatssekretär im Deutschen Regierungssystem. Eine Zwischenbilanz, in: Die öffentliche Verwaltung, 22, 1969, S. 39; Arnd Morkel, Lehrjahre für Minister? Zur Frage der Staatsminister und Parlamentarischen Staatssekretäre, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/67, S. 12 ff., stellt beide Modelle ausführlich dar. Siehe ebenfalls: Franz Nuscheler, Parlamentarische Staatssekretäre und Staatsminister — das britische Vorbild, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1, 1970, S. 83—89.

¹²¹⁾ Friedrich Karl Fromme, Die Parlamentarischen Staatssekretäre. Entwicklung in der 6. Wahlperiode, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1, 1970, S. 56.

¹²²⁾ Vorläufer dieser Institution finden sich schon in der letzten kaiserlichen Regierung unter Max von Baden, in der Parlamentarier zu Staatssekretären bestellt worden waren; vgl. Erich Matthias, Rudolf Morsey, Die Regierung des Prinzen Max von Baden, Düsseldorf 1962, S. XXIX et al. Parlamentarische Staatssekretäre hat es zu Beginn der Weimarer Republik ebenfalls gegeben; vgl. Volkmarr Hopf, in: Öffentlicher Dienst und politischer Bereich. Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 37, Berlin 1969, S. 132.

¹²³⁾ Dies waren: Karl Theodor Freiherr von und zu Guttenberg (CSU) Bundeskanzleramt; Ernst Benda (CDU) Innenministerium; Eduard Adorno (CDU) Verteidigungsministerium; Albert Leicht (CDU) Finanzministerium; Klaus Dieter Arndt (SPD) Wirtschaftsministerium; Holger Börner (SPD) Verkehrsministerium; Gerhard Jahn (SPD) Auswärtiges Amt.

¹²⁴⁾ Friedrich Karl Fromme, a. a. O., S. 58.

Für den Kontext sind die Punkte 2 bis 4 wichtig und sollen im folgenden untersucht werden: Als der Innenausschuß des Bundestages die Gesetzesvorlage über Parlamentarische Staatssekretäre diskutierte, warf er die Frage auf, ob eine solche Einrichtung der deutschen parlamentarischen Regierungsweise systemimmanent sei¹²⁵⁾. Mit seiner positiven Einschätzung verband der Ausschuß den Wunsch, die Einflußmöglichkeiten des Parlaments in der Exekutive zu verstärken. Dieser Tendenz trägt § 23 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung Rechnung: An den Sitzungen der Bundesregierung nimmt außer den Bundesministern und dem Chef des Bundeskanzleramtes auch der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundeskanzleramt regelmäßig teil.

In Abs. 2 heißt es: „Ist der Bundesminister an der Teilnahme an einer Sitzung verhindert, so nimmt für ihn der Parlamentarische Staatssekretär an der Sitzung teil. Der Bundesminister kann für Einzelfälle anordnen, daß der Staatssekretär an der Sitzung teilnimmt.“ Sollen im Bundestag oder Bundesrat Erklärungen eines Ministers abgegeben werden, regelt § 14 Abs. 2, daß der Parlamentarische Staatssekretär solche bei Verhinderung seines Ministers abgibt.

Diese Bestimmungen stellen sicher, daß sich der Parlamentarische Staatssekretär über die laufenden Regierungsgeschäfte informieren und bei Abwesenheit des Ministers im Kabinett bzw. im Bundestag politisch verantwortlich agieren kann. Das Parlament seinerseits hat mit dieser Institution einen Informationsstrang gefunden, durch den es verstärkten Einblick in die Kabinetttätigkeit gewinnt und diese für sich transparenter macht¹²⁶⁾.

Mit dieser Regelung, daß Parlamentarische Staatssekretäre zugleich Abgeordnete des Bundestages sein müssen — im Gegensatz zu ihren Ministern —, hat die Legislative ihren Willen bekundet, die personelle Rekrutierung für die Exekutive aus ihren eigenen Reihen zu for-

¹²⁵⁾ Heinrich Köppler, Mißverständnisse, Spannungen, Rivalitäten? Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, in: Der Bundestag von innen gesehen, hrsg. v. Emil Hübner, Heinrich Oberreuter, Heinz Rausch, München 1969, S. 183.

¹²⁶⁾ Innenminister Genscher bezeichnete die Institution der Parlamentarischen Staatssekretäre als „eine Verstärkung des Einflusses des Parlaments auf die Exekutive“; vgl.: 7. Sitz. d. BT v. 30. Oktober 1969, S. 225 A.

cieren — ein weiteres Indiz für die bewußte Hinwendung zum parlamentarischen Regierungssystem.

Was das „Ministervorfeld“ anbelangt, ergibt sich bei den Parlamentarischen Staatssekretären folgendes Bild: Unter der Großen Koalition wurde lediglich Ernst Benda, als Innenminister Paul Lücke ausschied, sein Nachfolger. Bei weiteren vier Ministerien (Familien-, Verteidigungs-, Justizministerium und das Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit), die vakant wurden, griff der Bundeskanzler nicht auf Parlamentarische Staatssekretäre zurück; eine Begründung hierfür bleibt im Bereich der Vermutung¹²⁷⁾. Von den drei aus der Großen Koalition in Frage kommenden Parlamentarischen Staatssekretären berief Bundeskanzler Brandt in sein 1. Kabinett nur Gerhard Jahn als seinen Justizminister¹²⁸⁾. Bei dieser Regierungsbildung vereinbarten die Koalitionspartner, nunmehr jedem Ministerium einen Parlamentarischen Staatssekretär beizugeben. Von den insgesamt 15 Parlamentarischen Staatssekretären berief Brandt nur Klaus von Dohnanyi als Minister

für Bildung und Wissenschaft, nachdem Hans Leussink ausgeschieden war. Auch im 2. Kabinett Brandt änderte sich diese Tendenz nicht: Nur ins Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit — Käte Strobel hatte für den Bundestag nicht mehr kandidiert — rückte Katharina Focke nach, die bisherige Parlamentarische Staatssekretärin im Bundeskanzleramt. Anders dagegen verhielt sich das Bild, als Bundeskanzler Schmidt sein Kabinett zusammenstellte: insgesamt rekrutierte es sich aus einem Drittel ehemaliger Parlamentarischer Staatssekretäre¹²⁹⁾.

In der Praxis fühlen sich die Parlamentarischen Staatssekretäre anscheinend weit mehr zur Regierungsbank hingezogen als zu ihren Abgeordnetensitzen¹³⁰⁾. Wie die Minister gaben sie ihre Ausschusssitze im Bundestag auf¹³¹⁾. In dem Maße aber, in dem sie sich als Ministervertreter verstehen¹³²⁾ und sich der Regierung zuordnen¹³³⁾, verlieren sie einen Teil ihrer ursprünglich intendierten Doppelfunktion: unterhalb der ministeriellen Ebene Zubringerdienste für Parlament und Regierung — in beiden Richtungen — zu leisten¹³⁴⁾.

Schlußbetrachtung

Als der Deutsche Bundestag 1949 seine Arbeit aufnahm, war ihm sein Standort innerhalb des politischen Systems, das die Verfassung skizziert hatte, unklar. Ihm boten sich im vorgegebenen Rahmen zwei gangbare Wege an: Einerseits sich als Ganzes neben der Exekutive zu begreifen und die vom Grundgesetz vorgeschriebenen Funktionen regressiv zu interpretieren, gleichzeitig aber die von der Verfassung konzipierte Gewaltentrennung auszubauen, andererseits eine symbiotische Verbindung zur Regierung einzugehen, deren Konsequenz die volle Hinwendung zum parlamentarischen Regierungssystem war. Unter der Kanzlerschaft

Adenauers schien sich die erstere Tendenz abzuzeichnen, die Loewenstein zu dem Urteil verleitete, das Regime als „demoautoritär“ zu apostrophieren¹³⁵⁾. Zu Adenauers Haltung korrespondierte die von Bundestagspräsident

¹²⁷⁾ Rausch, Oberreuter, a. a. O., S. 148.

¹²⁸⁾ Fromme, a. a. O., S. 80.

¹²⁹⁾ Franz Nuscheler, Winfried Steffani, Umfrage zum Selbstverständnis der Parlamentarischen Staatssekretäre, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1, 1970, S. 25—35. Anfang 1970 verschickten die Autoren einen Fragebogen an alle ehemaligen und im Amt befindlichen Parlamentarischen Staatssekretäre. Ihre Antworten „dokumentieren ein uneinheitliches Rollenverständnis, unterschiedliche Erfahrungen und Erwartungen, sie reflektieren einen noch nicht abgeschlossenen Entwicklungsprozeß, eine nur vorläufige institutionelle und funktionale Einordnung ... der PStS in das Regierungssystem der BRD“ (S. 26).

¹³⁰⁾ Ebenda, S. 27: „Die Mehrheit der PStS ... versteht sich bereits als Stellvertreter des Ressortministers, obwohl diese beanspruchte Stellung normativ nicht abgesichert ist.“

¹³¹⁾ Zur Reform der Parlamentarischen Staatssekretäre s. Claus Arndt, Zur Reform der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs, in: Der Staat, 9. Bd., 1970, Heft 4, S. 501—507.

¹³²⁾ Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1969², S. 93.

¹²⁷⁾ So Fromme, a. a. O., S. 61.

¹²⁸⁾ Jahn war in der Großen Koalition Parlamentarischer Staatssekretär im Auswärtigen Amt.

¹²⁹⁾ Diese sind: Apel, Finanzminister (ehemals Parl. Staatssekretär im Auswärtigen Amt), Gescheidt, Verkehrs- und Postminister (ehemals Parl. Staatssekretär ebendort), Ravens, Städtebauminister (ehemals Parl. Staatssekretär ebendort und im Bundeskanzleramt), Rohde, Wissenschaftsminister (ehemals Parl. Staatssekretär im Arbeitsministerium) und Matthöfer, Forschungsminister (ehemals Parl. Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit).

Gerstenmaier, der Reformbestrebungen aus der Mitte des Parlaments verhinderte, negierte oder nur unter konzentriertem Druck der Fraktionen „selbst“ initiierte.

In dem Maße, in dem nicht nur bei der Opposition, sondern auch bei jüngeren Abgeordneten der Koalitionsfraktionen der Wunsch nach einer aktiveren Handlungsweise laut wurde, hervorgerufen durch den Regierungsstil Adenauers und durch das veränderte Selbstbewußtsein der Abgeordneten, welches das vermehrte Interesse im Volke an politischen Vorgängen widerspiegelte, suchte der Bundestag nach neuen Möglichkeiten in der Parlamentsarbeit. Diese Hinwendung zum parlamentarischen Regierungssystem — verstärkt seit Beginn der sechziger Jahre — wird durch die Reformen des Bundestages, die sich in drei Phasen gliedern lassen, sichtbar:

1. Unter dem Präsident Ehlers schuf sich der Bundestag eine neue Geschäftsordnung (1951). Hinter vielen Geschäftsordnungsneuformulierungen verbarg sich der Wunsch der meisten Fraktionen, die kommunistische Fraktion geschäftsordnungsmäßig im Parlament zu lähmen — ein Bestreben, das völlig gelang. Als Begleiterscheinung stellte sich jedoch in den folgenden Wahlperioden heraus, daß mehr oder weniger alle anderen kleineren Fraktionen gleichfalls dadurch betroffen wurden. Die Absicht des Bundestages, eine Geschäftsordnung zu konzipieren, die sich am „Vielfraktionensystem“ orientieren sollte, entwickelte sich in der Praxis des Bundestages zu einem bipolaren Geschäftsordnungsmodell, in dem den Mehrheitsrechten fast nur noch qualifizierte Minderheitsrechte gegenüberstanden¹³⁶⁾. Solche auszuüben, erfordert heute ein Quorum von soviel Mitgliedern des Bundestages in Fraktionsstärke. Diese restriktive Bestimmung, die im Kern schon in der neuen Geschäftsordnung von 1951 angelegt war, führte der Bundestag aber erst in der Kleinen Geschäftsordnungsreform von 1969 konsequent ein.

2. Die zweite Phase der Parlamentsreform ist durch das Bemühen gekennzeichnet, aus dem parlamentarischen Immobilismus herauszu-

kommen, der sich während der fünfziger Jahre vornehmlich in den Plenardebatten breitgemacht hatte. Als neue Impulse sind zu nennen: die 1955 im Ältestenrat vereinbarte „Handhabung der Zwischenfragen in den Plenarsitzungen“, die 1960 geänderten „Richtlinien für die Fragestunde“ und die 1965 vom Bundestag beschlossenen vorläufigen „Bestimmungen über Aussprachen zu Fragen von allgemeinem aktuellem Interesse“. Alle drei Regelungen nahm das Parlament, um ihren experimentellen Charakter zu betonen, in den Anhang seiner Geschäftsordnung auf. Soll dieser Hinweis andeuten, daß sich der Bundestag zwar zu Experimenten durchringen konnte, Reformen aber fürchtete?

3. Die langangestaute Reform des Bundestages brach sich erst 1968/69 eine Bahn. Die Konstellation hierfür war in mehrfacher Hinsicht günstig: Da die Regierung über eine übergroße Mehrheit in der Großen Koalition verfügte, konnten die Reformer aufbegehren, ohne die Regierungsmehrheit ernstlich zu gefährden.

Vor allem die Sozialdemokraten, die seit Bestehen des Bundestages unter der dysfunktionalen Geschäftsordnung gelitten hatten und an jedem Versuch zu einer entscheidenden Stärkung des Parlaments gescheitert waren, da „die im Parlament letztlich ausschlaggebende ‚selbstsichere Mehrheit der Regierungsparteien‘ (Dietrich Rollmann) durch eine Stärkung des Parlaments eine Stärkung der Opposition befürchtete“¹³⁷⁾, behielten auch in der Großen Koalition ihren Vorsatz im Auge, die Rechte der Opposition geschäftsordnungsmäßig zu festigen. Günstig für die Reform erwies sich auch die Bereitschaft der CDU/CSU-Fraktion, da ungewiß war, wer nach der Wahl Regierungsmehrheit bzw. Opposition sein würde.

Bedeutend für die Reform der Geschäftsordnung war jedoch der Wechsel im Amt des Bundestagspräsidenten. Die anfängliche Aufgeschlossenheit Kai-Uwe von Hassels für eine große Parlamentsreform wich bald einer nüchternen Betrachtungsweise, aus der die Grenzen für strukturelle Änderungen im parlamentarischen Geschäftsgebaren deutlich wurden¹³⁸⁾. Der neue Präsident nahm von der großen Par-

¹³⁶⁾ Vgl. dazu z. B. Vertagung oder Schluß der Beratung bzw. Sitzung (§ 30 bzw. § 31 GO); den Komplex der Abstimmungen (§ 57, § 87, § 88 GO); die Beratungen von Gesetzentwürfen (§ 78, § 80, § 85, § 86 GO); den Komplex der verschiedenen Anträge (§ 89, § 97, § 100 GO) sowie den der Großen und Kleinen Anfragen (§ 105, § 106, § 107, § 108, § 110 GO) und die Aktuelle Stunde in der Anlage der GO.

¹³⁷⁾ Uwe Thaysen, Peter Schindler, Bundestagsreform 1969. Die Änderungen der Geschäftsordnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, O, 1969, S. 21.
¹³⁸⁾ S. dazu das Interview des Bundestagspräsidenten von Hassel im „Spiegel“, Nr. 23, 1969, S. 71—79.

lamentsreform Abstand. Die dann unter dem Begriff „Kleine Geschäftsordnungsreform“ gefaßten Beschlüsse des Bundestages sollten „im wesentlichen vier Grundintentionen dienen: der Ausweitung politischer Partizipation durch Verstärkung der Kontrollmöglichkeiten mit Hilfe erweiterter Minderheitenrechte; der Steigerung der Effektivität des Bundestages; der Intensivierung der Transparenz des politischen Willensbildungsprozesses; der Belebung der Bundestagsarbeit, insbesondere im Plenum“¹³⁹⁾.

In der 6. Wahlperiode hielt der Bundestag — vornehmlich aber die Opposition — in der durch die Kleine Geschäftsordnungsreform geänderten Satzung ein scharf geschliffenes Instrument für parlamentarische Auseinandersetzungen in der Hand. Die Ironie der Geschichte hatte es gefügt, daß gerade die sozialdemokratische Fraktion, die jahrelang für die Erweiterung oppositioneller Rechte in der Geschäftsordnung gestritten hatte, nun, als sie endlich kodifiziert waren, diese Rechte voll zu spüren bekam. Viele plenare Erfolge der oppositionellen CDU/CSU-Fraktion sind in dieser Form nur durch die neuen Satzungsrechte möglich geworden. Und in verstärktem Maße ist durch sie der Öffentlichkeit die Oppositionsfunktion im parlamentarischen Regierungssystem bewußt gemacht worden.

„Die Duldung, Anerkennung, Legitimierung und schließlich Institutionalisierung parlamentarischer Opposition ist eines der erstaunlichsten und reifsten Erzeugnisse politischer Kultur...“¹⁴⁰⁾ und hat heute das parlamentari-

sche Regierungssystem in den wesentlichsten Punkten voll entwickelt: in der Redeordnung und in der Fragestunde, um nur die in dieser Arbeit behandelten Komplexe zu nennen. Wenig dagegen hat die Opposition bisher die Aktuelle Stunde als Instrument in der parlamentarischen Auseinandersetzung erkannt und genutzt. Hier öffnet sich ein weites Feld für fundierte Kritik und Kontrolle an der aktuellen Politik der Regierungsfractionen; sie bietet darüber hinaus mehr Möglichkeiten als etwa die Kleine oder Große Anfrage, oppositionelle Alternativvorstellungen pointiert vorzutragen.

Mit der Einrichtung der Parlamentarischen Staatssekretäre hat der Bundestag neue Perspektiven in seinem Beziehungsverhältnis zur Regierung eröffnet, indem er ihnen u. a. Funktionen im parlamentarischen Handlungsraum zuwies. Dieser Bereich ließe sich weiter ausbauen; auch sollten dem Parlamentarischen Staatssekretär vermehrt Aufgaben in der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit übertragen werden. Sobald Bundesminister nicht mehr über zwei Sitze im Parlament verfügen — einen auf der Regierungsbank und einen als Abgeordneter —, würde die demonstrative Hinwendung der Parlamentarischen Staatssekretäre zur Regierungsbank obsolet. Dann entstände ebenfalls — wie aus der Sitzordnung im englischen Unterhaus hervorgeht — ein innerer und ein äußerer Zirkel bei den Regierungsfractionen, der denen bei der oppositionellen Fraktion entsprechen würde. Ein solcher Schritt würde auch die vorangegangene Ausformung des parlamentarischen Regierungssystems nach außen hin sichtbar machen.

¹³⁹⁾ Uwe Thaysen, Peter Schindler, a. a. O., S. 27.

¹⁴⁰⁾ Dolf Sternberger, Über parlamentarische Opposition, a. a. O., S. 301.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/74, S. 3—17

Stärker als in der Weimarer Verfassung, die dem Reichspräsidenten eine zentrale Stellung einräumte, ist im Verfassungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland das *Parlament* in den Mittelpunkt gestellt worden. Die Beständigkeit und Handlungsfähigkeit des parlamentarisch-politischen Systems in der Bundesrepublik ist indes nicht so sehr eine Auswirkung der Verfassungskonstruktion als die einer durch die gesetzlich eingeführte Fünf-Prozent-Klausel geförderten Konzentrationsbewegung, die 1949 nicht vorauszusehen war, sowie eines relativ langfristigen Wechsels der Regierungskoalitionen.

Die gegenwärtige Stellung des Parlaments wird weitgehend durch seine Ausgestaltung zu einem weniger auf die aktuelle politische Debatte als auf die gründliche gesetzgebende Arbeit und die Mitwirkung in Sachfragen ausgerichteten Arbeitsparlament bestimmt. In der Ausstattung mit Hilfsdiensten und anderen Erleichterungen nimmt der Bundestag daher unter den europäischen Parlamenten eine Spitzenstellung ein. Wenn trotzdem immer wieder ein Rückgang seines Einflusses beklagt wird, so hat das in der ständigen Ausweitung der Staatsaufgaben und dem Vordringen des planerischen Elements seine Ursache, die der Exekutive einen Vorsprung geben. Abhilfe hiergegen kann nur die Ausformung neuer Wege der Mitwirkung und der vorgreifenden Kontrolle des Parlaments bringen.

Die künftige Entwicklung wird angesichts der wiederauflebenden antiparlamentarischen Strömung in der radikaldemokratischen gesellschaftlichen Kritik von einer Festigung seiner Legitimation im Volke und der Behauptung einer starken Position gegenüber der Macht der Verbände abhängen.

Volker Szmula: Zum Selbstverständnis des Deutschen Bundestages

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/74, S. 19—37

Als der Bundestag 1949 seine Arbeit aufnahm, war ihm sein Standort innerhalb des politischen Systems, das die Verfassung skizziert hatte, unklar. Ihm boten sich im vorgegebenen Rahmen zwei mögliche Wege an: einerseits sich als Ganzes neben der Exekutive zu begreifen und die vom Grundgesetz vorgeschriebenen Funktionen restriktiv zu interpretieren sowie die von der Verfassung konzipierte Gewaltentrennung auszubauen, andererseits eine symbiotische Verbindung mit der Regierung einzugehen, deren Konsequenz die Hinwendung zum parlamentarischen Regierungssystem ist.

In dem Maße, in dem nicht nur bei der Opposition, sondern auch bei jüngeren Abgeordneten der Regierungsfractionen der Wunsch nach einer aktiveren Handlungsweise des Bundestages laut wurde — hervorgerufen durch den Regierungsstil Adenauers und durch das veränderte Selbstbewußtsein der Abgeordneten, welches das vermehrte Interesse im Volke an politischen Vorgängen widerspiegelte —, suchte der Bundestag nach neuen Möglichkeiten der Parlamentsarbeit. Dieses Bemühen fand seinen sichtbaren Ausdruck in den drei Reformphasen des Bundestages: Die 1951 konzipierte neue Geschäftsordnung enthielt in nuce ein bipolares Geschäftsordnungsmodell, in dem den Mehrheitsrechten fast nur noch qualifizierte Minderheitsrechte gegenüberstanden. Die zweite Phase wird durch den Versuch des Bundestages bestimmt, der Langweiligkeit in seinen Plenarsitzungen durch die Änderung der „Fragestunde“ und durch die Einführung der „Aktuellen Stunde“ zu begegnen. Erst die Kleine Geschäftsordnungsreform von 1968/69 brachte den großen Durchbruch in der bewußten, auch geschäftsordnungsmäßig verankerten Hinwendung zum parlamentarischen Regierungssystem. Die Einführung der Parlamentarischen Staatssekretäre dokumentiert ebenfalls den Willen des Bundestages, seine Interdependenz zur Regierung deutlich werden zu lassen. Auch der Wandel in der Redeordnung stellt schließlich einen signifikanten Prozeß im Selbstverständnis des Bundestages dar.