

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Heinrich Oberreuter

Parlamentarisches System
der Bundesrepublik Deutschland –
Stärken und Schwächen

Jürgen Weber

Verbändestaat – oder was sonst?

Friedrich Schäfer

Vorschläge zu einer
Parlamentsreform

Hartmut Klatt

Die Verbeamtung der Parlamente

ISSN 0479-611 X

B 44/80

1. November 1980

Heinrich Oberreuter, Dr. phil., geb. 1942; o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Passau; Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte, Kommunikationswissenschaft und Soziologie; 1968—1972 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München; 1970 beim Deutschen Bundestag; 1972—1978 Wissenschaftlicher Assistent und Lehrbeauftragter am Geschwister-Scholl-Institut; 1978 bis 1980 Professor für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin; 1974 Preis der Bayerischen Landesregierung; seit 1971 Mitglied des Vorstandes der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen.

Veröffentlichungen u. a.: *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, Hamburg 1975 (Hrsg.); *Parlament und Regierung. Ein Vergleich dreier Regierungssysteme*, München 1977 (mit E. Hübner); *Kann der Parlamentarismus überleben? Bund — Länder — Europa*, Zürich 1978²; *Notstand und Demokratie*, München 1978; *Parlament und Parlamentsreform*, München 1979² (mit Hans Maier u. a.); *Freiheitliches Verfassungsdenken und Politische Bildung*, Stuttgart 1980 (Hrsg.); *Pluralismus — Grundlegung und Diskussion*, Opladen 1980 (Hrsg.).

Jürgen Weber, Dr. phil., geb. 1944; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Romanistik an den Universitäten Mainz und Straßburg; Dozent an der Akademie für politische Bildung in Tutzing.

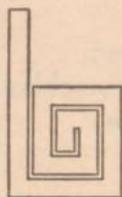
Veröffentlichungen u. a.: *Der Europarat und Osteuropa*, Bonn 1972; *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1980²; *Konflikt und Integration I—IV (= Akademiebeiträge zur Lehrerbildung, Bd. 1—4)*, München 1975 — 1980 (Hrsg.); *Die Zukunft der europäischen Integration (= Akademiebeiträge zur Lehrerbildung, Bd. 8)*, München 1978 (Hrsg.); *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, 3 Bde., München und Paderborn 1978 ff. (Hrsg.).

Friedrich Schäfer, Dr. jur., Professor, geb. 1915; von 1967 bis 1969 Staatssekretär im Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder; von 1957 bis 1967 und seit 1969 Mitglied des Deutschen Bundestages; seit 1969 stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion; von 1969 bis 1976 Vorsitzender des Innenausschusses; von 1971 bis 1976 Vorsitzender der Enquete-Kommission Verfassungsreform.

Veröffentlichungen u. a.: *Die Notstandsgesetze. Vorsorge für den Menschen und den demokratischen Rechtsstaat*, 1966; *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgabe und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*, 1967; in dieser Zeitschrift: *Vorschläge zu einer Parlamentsreform*, B 1/67; *Bundesstaatliche Ordnung als politisches Prinzip*, B 17/75; *Verfassungstreue im Öffentlichen Dienst*, B 25/76; *Neue Herausforderungen an Politik und Verfassung*, B 28/77.

Hartmut Klatt, Dr. phil., geb. 1940, Assessor des Lehramts, Reg.-Dir., 1970—1974 Redakteur bei der „Stuttgarter Zeitung“, seit September 1974 Mitarbeiter in der Verwaltung des Deutschen Bundestages (Wissenschaftliche Dienste, Präsidialbüro, Pressereferat), Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen für den Bereich Massenmedien.

Veröffentlichungen: *Die Altersversorgung der Abgeordneten. Ein Beitrag zur Problematik des Abgeordnetenstatus und der Parlamentsstruktur*, Juristische Studien Bd. 39, Tübingen 1972; *Parlamentarismus und Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine methodisch-didaktische Literaturauswahl*, Mainz 1980; *Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum dreißigjährigen Bestehen des Deutschen Bundestages*, Bonn 1980 (Hrsg.).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Parlamentarisches System der Bundesrepublik Deutschland – Stärken und Schwächen

Tradition und Neubeginn

Der Parlamentarismus sieht sich in der politischen Kultur der Deutschen erheblichen Vorbelastungen ausgesetzt. Nicht nur, daß Parlamente „verspätete“ Institutionen sind und, wo sie antraten, aufgrund ihres verfassungsrechtlichen „Kompetenzkostüms“, das eher an des Kaisers neue Kleider erinnerte, in schier aussichtslose Konkurrenz zur längst etablierten und unbestritten leistungsstarken Exekutive gerieten. Darüber hinaus charakterisierte und diffamierte die politische wie wissenschaftliche Publizistik noch im späteren 19. Jahrhundert — dem Mythos des Staates, seiner Macht und der Einheit seiner Gewalt ebenso verfallen wie gegenüber den Auseinandersetzungen gesellschaftlicher Interessen und politischer Parteien verständnislos — den Parlamentarismus als Korruptionssystem, zu dem Deutschland kein Talent habe. Im monarchisch-exekutivisch geprägten Konstitutionalismus sah man einen besonderen deutschen Weg — substanzial und moralisch höherwertig als die parlamentarischen Systeme westlicher Demokratien. Ein solcher Weg sollte jedoch das Parlament keineswegs an die Schwelle der Macht heranzuführen.

Diese Tradition strahlte noch auf die Weimarer Republik aus. Denn in ihr liegen zunächst die Gründe für die Halbherzigkeit der Verfassungsentscheidung, welche sich die Demokratie als Parteien- und Parlamentsdemokratie nicht so recht vorzustellen vermochte. Fast noch wichtiger erscheint jedoch die Verhaltensprägung der in diesem System Agierenden durch eben diese Tradition. Wo institutionell kein Zwang zur Verantwortung für das Ganze ausgeübt wurde, vermochten sie sich gegenüber verengten Interessen in der Pflicht zu fühlen. In dieser Verantwortungslosigkeit liegt eine wesentliche Ursache für den wachsenden Schwund der Integrationskraft des po-

litischen Systems. Verantwortungslosigkeit und Integrationschwund haben sich gegenseitig dynamisiert und den Zerfall der Republik mit heraufbeschworen. Weder von den historischen Voraussetzungen noch von der aktuellen Entwicklung her konnten Drang und Befähigung zu einem regierenden Parlamentarismus entstehen. Nicht zuletzt deswegen ist die Geschichte des Scheiterns der Weimarer Republik mit seinen tragischen Konsequenzen weithin auch eine Geschichte des Scheiterns des Weimarer Parlamentarismus.

In ihrem oft ausgesprochenen Bemühen, aus der Geschichte zu lernen, knüpften die Väter des Bonner Grundgesetzes genau hier korrigierend an. Strukturbildend erscheinen drei Entscheidungen:

1. Die Zuweisung des Legitimationsmonopols an das Parlament, das als einziges Staatsorgan unmittelbar aus dem Wählerwillen hervorgeht: dem demokratischen Prozeß bleiben dadurch institutionalisierte Nebenwege verschlossen.
2. Die Anerkennung der verfassungspolitischen Funktion der Parteien, welche ihr Wirken wenigstens normativ aus verdachtsumwitterten Grauzonen herauslöst.
3. Die erstmals in der deutschen Verfassungsgeschichte konsequente Einführung des parlamentarischen Regierungssystems, das durch seine Exklusivaufgabe, Regierung zu bilden und stabil zu halten, das Parlament in die Verantwortung zwingt: im „konstruktiven Mißtrauensvotum“, das den Regierungsturz nur durch die gleichzeitige Etablierung einer Alternative ermöglicht, gerinnt die verfassungspolitische Intention zur konkreten Norm.

Welche Wirkung diese verfassungsrechtlichen Disziplinierungsversuche entfaltet haben, läßt sich sicher nicht verlässlich abschätzen. Wie immer man diese Frage auch beantwortet — man darf ihr gegenüber andere Entwicklungen, mentale Wandlungsprozesse nicht vernachlässigen. Zur Demokratie und zum parlamentarischen Regierungssystem als ihrer Organisationsform gab es keine Alternative; das war nicht nur so, es wurde auch so gesehen. Anders als je zuvor nahmen die Par-

Die beiden Beiträge von Heinrich Oberreuter und Jürgen Weber in diesem Heft sind Vorabdrucke aus dem in diesen Tagen in der „Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung“ erscheinenden Sammelband „Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Die beiden deutschen Staaten im Vergleich“, herausgegeben von Eckhard Jesse. Eine Buchhandelsausgabe des Werkes besorgt der Colloquium Verlag in Berlin.

teien den Aufbau der zweiten Republik konsequent in die Hand und entwickelten ein ungebrochenes Verhältnis zur Verantwortung und zur Macht. Den Bonner Parlamentarismus prägt dies bis heute. Schwierigkeiten zur Bildung regierungswilliger Mehrheiten hat er im Grunde nie gekannt; wo sich — selten genug — Ansätze zu einer Krise entwickelten, stellten sich Wille, Wege und Techniken ein, sie zu überwinden. Der Bonner Parlamentarismus war von Beginn an ein zupackender, gestaltungsfreudiger, ein regierender Parlamentarismus. Eine historische Überraschung — und seine große Stärke bis heute. Mit dieser Mentalität hat er die Rekonstruktion dieses Gemeinwesens beflügelt, die Grundlagen der Demokratie gesichert, einen Rechtsstaat höchster Qualität geschaffen und soziale Sicherung

sowie soziale Gerechtigkeit in hohem Grade angestrebt und bisher zu erhalten gewußt.

Der Mentalität der Bürger kam dies entgegen. Von Beginn an wurde in Untersuchungen festgestellt, daß deren Zustimmung zum System ganz entschieden von seiner Leistungsfähigkeit abhängt. Nicht zuletzt durch die Entfaltung solcher Leistungsfähigkeit bei der Konstruktion und Rekonstruktion eines politischen und sozialen Systems hat die Zustimmung zum Parlamentarismus in der Bevölkerung angesichts der historischen Vorbelastungen erstaunlich hohe Werte erreicht. Eine solche Korrektur tief eingewurzelter Defekte politischer Kultur kann für sich allein bereits Leistung und Stärke eines Parlaments darstellen.

Das mitregierende Parlament

Diese positive Vorabbilanz sagt nicht, daß es nicht auch eine Fülle von Kritik an den parlamentarischen Institutionen gäbe. Aber dies ist eine Kritik am Detail, nicht an den Fundamenten — von extremistischen Positionen abgesehen. Früher war das anders. Darüber hinaus steht solche Kritik, bisweilen klischeeorientiert und rückwärtsgewandt, oft genug auf schwachen Füßen. Das Kritikbedürftigste am Bonner Parlamentarismus sei die Kritik, die an ihm geübt werde, hat Ernst Fraenkel schon vor knapp zwei Jahrzehnten festgestellt: Es hat den Anschein, als ob er damit eine der wenigen Konstanten im sozialen Wandel benannt hätte. Ein Großteil dieser Kritik ist uninformiert, empirieforn und einfach nicht „up to date“. So macht vielen, in ihrer Selbsteinschätzung scharfsinnigen Analytikern seit Jahr und Tag die enge politische Verflechtung, ja quasi institutionelle Verschmelzung von Mehrheitsfraktionen und Bundesregierung Beschwerden. Diese Verflechtung ist jedoch das verfassungspolitische Konstituans des parlamentarischen Regierungssystems schlechthin. Sie folgt aus der Pflicht zur Regierungsbildung. Was wäre für den demokratischen Prozeß gewonnen, wenn sich nach diesem Akt ein undurchdringlicher Vorhang zwischen Kabinett und Fraktion schlosse, an dessen dichtem Gewebe parlamentarisches Mitbestimmungs- und Mitsteuerungsbegehren abprallte? Nichts. Im Gegenteil: Die Regierung tendierte zurück zur demokratisch nicht ständig legitimierten Obrigkeit. Offenbar fällt die Einsicht immer noch schwer, daß damit funktionell nichts verlorengeht. Nur verläuft die Front nicht mehr zwischen Regierung und Parlament, sondern zwischen regierender Mehrheit und Opposition.

Ebensowenig kann eine Schwächung des Parlamentes darin liegen, wenn es nur zu Teilen konsequenten Zugriff auf die Regierung und die Macht gewinnt. Im Vergleich zu früheren Zeiten der Machtlosigkeit kann darin nur eine Stärkung liegen, von welcher sogar die Opposition ein Zipfelchen erhascht, wenn sie im Wege der Kompromißbildung um breiter Mehrheiten willen ihre Positionen in die Entscheidung einzubringen weiß. Dieses Faktum parlamentarischer Parteiregierung ist vom Grundgesetz gewollt. Es ist vom Verfassungsgericht mit wachsender Konsequenz anerkannt worden, zuletzt mit zwingender Deutlichkeit in den beiden Urteilen über die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Wahlkampf und über das Recht der Untersuchungsausschüsse in Schleswig-Holstein. Entscheidend ist, daß aus der Funktion der Regierungsbildung im Zusammenhang mit dem vom Parlament verwalteten Legitimationsmonopol ein Anspruch auf parlamentarische Steuerung und Führung des politischen Systems folgt. Daß im Laufe der Entwicklung der „Bonner Demokratie“ der Begriff „parlamentarische Mitregierung“ geprägt werden konnte, belegt, wie hartnäckig dieser Anspruch auch unter starken Kanzlern aufrechterhalten und eingelöst wurde. Darin liegt eine der größten Stärken des Deutschen Bundestages. Sie findet sichtbaren Ausdruck in der besonderen politischen Position des (der) Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion(en), die weit gewichtiger ist als jene vieler sich mit Amt und Würden um den Kabinetttisch versammelnden Kollegen.

Parlamentarischer Führungsanspruch artikuliert sich zunächst gegenüber der Exekutive in engerem Sinn, und zwar dadurch, daß sie qua-

lifiziertem Führungspersonal unterstellt wird. Solches Personal aus ihren eigenen Spitzen zu rekrutieren, hat — anders als in Weimar — in den letzten 30 Jahren den Mehrheitsfraktionen in Bonn keine nennenswerten Schwierigkeiten bereitet. Die zögernde und daher späte Institutionalisierung der Parlamentarischen Staatssekretäre, die den Minister im Dickicht der Bürokratie unterstützen und ergänzen (und ihn nicht nur im Parlamentsplenum vertreten), unterstreicht diesen Führungswillen.

Nichts ist jedoch gewonnen, wenn die in die Regierung delegierten Parlamentarier sich verselbständigen. Das parlamentarische Regierungssystem verlangt die Herausbildung von Interaktionsmustern und Kommunikationsstrukturen, mit deren Hilfe die parlamentarische Basis ihren Mitbestimmungsanspruch ständig aktualisieren kann. Sicher führt die Regierung — und sie hat es in diesen dreißig Jahren fast immer getan: aber die Gefolgschaft ist nicht blind — und sie ist es in diesen dreißig Jahren nie gewesen. Leider bleiben diese Kommunikations-, Koordinierungs- und Kompromißbildungsprozesse, die im Schoße der Mehrheit stattfinden, der Öffentlichkeit verborgen. In ihnen entfaltet sich durchaus so etwas wie parlamentarische Macht. Es wird ausgelotet, was der Basis zumutbar ist, es werden Handlungsspielräume der Regierenden auf der Basis der gemeinsamen politischen Zielvorstellungen eingegrenzt und Initiativen entwickelt.

Natürlich liegen diese Thesen quer zur ebenso permanenten wie phantasielosen, gleichwohl zur Tradition gewordenen Beschwörung der Krise des Parlamentarismus. Sie verkennen auch nicht die Herausforderungen, denen er sich ausgesetzt sieht: den Informationsbestand und den geballten Sachverstand der Ministerialbürokratie, die Agilität organisierter Interessen und die neue Spontaneität von Gruppen, welche ihre Integration in die üblichen Strukturen des Willensbildungsprozesses wenn überhaupt nur mit Schwierigkeiten vollziehen. Aber sie beruhen auf Beobachtung und Erfahrung — mithin auf der Wirklichkeit und weniger auf Meinungen über das, was Wirklichkeit sein solle. Gewiß liegt im Aufgabenzuwachs in Gesetzgebung und Kontrolle, den der moderne Sozialstaat, der zugleich Rechtsstaat sein muß und der sich auf eine immer weiter verästelnde Leistungsverwaltung stützt, kein bloßer Gewinn; denn ein solch quantitativer Zuwachs kann ohnehin erdrücken, erst recht wohl in Verbindung mit dem qualitativ gewandelten Anspruch, ein hoch differenziertes und komplexes soziales und politisches System zu durchschauen und seinen Normbedarf zu befriedigen. Das Parla-

ment hat — man mag es ihm vorwerfen — an dieser Entwicklung willig mitgewirkt. Es hätte sich also gleichsam selbst erdrückt. Aber zu solchen Schlüssen kann nur globale Betrachtungsweise verleiten, die hinter der Fülle das Wesentliche nicht mehr sieht. Es ist absolut nicht wesentlich und wäre sogar falsch, politische Führungskunst in Materien investieren zu wollen, deren parlamentarische Behandlung der Rechtsstaat zwar erzwingt, die de facto aber nicht einmal politischer Betrachtungsweise zugänglich sind: ein Gesetz über die Bekämpfung der Dasselfliege zum Beispiel. Solche „Fliegen“ machten formell den größten Teil der Arbeit aus, wenn sich das Parlament nicht standhaft weigerte, sich mit ihnen zu beschäftigen. Es läßt sie quasi durchlaufen.

Die Frage nach politischer Führung kann sich nur stellen im Zusammenhang mit Materien von politischer Bedeutung. In diesem Zusammenhang hat sich eindeutig gezeigt, daß solche Führung in Gesetzgebung und Kontrolle nicht nur grundsätzlich möglich und intakt geblieben, sondern auch erfolgreich ausgeübt worden ist. Nicht eine einzige der vorliegenden Fallstudien vermöchte das Gegenteil zu beweisen. Diese grundsätzlich intakte Führungsfähigkeit besitzt für die Struktur der Beziehungen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung große Bedeutung, weil sie sich jederzeit und allerorts, lediglich abhängig von politischer Sensibilisierung, aktualisieren kann, auch dort, wo im Alltag in der Regel die Zügel locker gelassen werden. Dieser Tatbestand relativiert die sicher auch richtige Einsicht, daß solcher Zugriff nicht lückenlos, ständig und überall zugleich präsent sein kann. Aber die prinzipielle Möglichkeit schwebt als Damoklesschwert über allen Aktionen. So gibt es keine strukturellen Hindernisse, sondern allenfalls solche, die im Rollenverständnis und in der politischen Sensibilität der Parlamentarier begründet sind. Die Frage lautet also nicht, ob sie überhaupt können, wenn sie wollen, sondern ob sie wollen, wenn sie sollten. Soweit die Antwort unbefriedigend ausfällt, betrifft das nicht das parlamentarische System, sondern Akteure, die in ihm wirken.

Solche Positionsbehauptungen im Wandel setzten die Anpassungsfähigkeit der Institution und ihre Wandlungsfähigkeit entsprechend den modernen Herausforderungen voraus. Hier fallen infrastrukturelle, personelle und institutionelle Ansätze ins Auge:

Infrastrukturell stützte sich das Plenum mehr und mehr auf ein sich frühzeitig und stark differenzierendes System beratender Entscheidungsvorbereitung, das sich nicht allein in der Aufgliederung in zahlreiche fachspezifische

Ausschüsse erschöpft. Viel weniger bekannt ist die arbeitsteilige Organisation der Fraktionen, in welcher sich zunehmend mehr spezialisierte Abgeordnete entfaltet. Fraktionsinterne Arbeitsgruppen, die mit der Ausschußgliederung des Parlaments korrespondieren, und Arbeitskreise, welche versuchen, zusammenhängende Teilbereiche der Politik zu koordinieren, bilden ihr heute fast wichtigstes Betätigungsfeld. Parallel dazu entstanden bibliothekarische und wissenschaftliche Hilfsdienste, die inzwischen quantitativ und qualitativ hohes Niveau erreicht haben und durch ihre Zuarbeit zusätzlich Informationen bereitstellen. Hier liegen organisatorische Voraussetzungen für die Behauptung parlamentarischer Kompetenz.

Personell trat mehr und mehr ein neuer Typ des Abgeordneten in den Vordergrund. Die Honoratioren sind verschwunden. Ersetzt haben sie Beamten- und Managertypen, die mit einer solchen Infrastruktur auch umzugehen wissen. Rhetorischer Glanz mag dabei auf der Strecke geblieben sein. Aber man darf ein Dekor nicht mit der Sache verwechseln: Das moderne Parlament, mit konkreten Aufgaben und Kompetenzen überbürdet, muß sich existenziell auf anderen Gebieten beweisen und behaupten, wenn der politische Prozeß ein demokratischer bleiben soll.

Institutionell spielte sich der stärkste Wandel ab, ein Wandel auch parlamentarischen Selbstverständnisses, der im Dienste dieser Selbstbehauptung steht. „Klassische“ Interpretationsmuster verfehlen die moderne Wirklichkeit. Sie berücksichtigen zum Beispiel nicht, daß als Folge der Entscheidung für das parlamentarische Regierungssystem im Parlament keine homogenen Interessen mehr gegenüber der Regierung bestehen. Die Mehrheit nimmt selbst gouvernementalen Charakter an — stärkster Ausdruck von Führungsaufgabe und Führungswille. Dies befreit aus bloß negatorischen Positionen und eröffnet politische Gestaltungschancen. Herkömmliche Funktionsbereiche wurden dadurch dynami-

siert. So hat etwa Kontrolle als nachherige Aufsicht über fremde Amtsführung mehr und mehr an Bedeutung verloren, was im übrigen auch im Zusammenhang mit der gewandelten Legitimationsgrundlage der Regierung zu sehen ist, die ja nicht mehr außerhalb des Parlaments steht.

Kontrolle wird heute komplexer begriffen und angereichert mit Elementen präventiver Steuerung und Kooperation. Sie versteht sich als „Zusammenwirken verschiedener Instanzen auf ein gemeinsames Ziel“ (R. Bäuml). Darauf trifft der Begriff parlamentarischer Mitregierung am besten zu — wie übrigens auch auf die Gesetzgebung, in welcher Beschränkung und Konzentration auf politisch Wesentliches der gestalterischen Intention Raum gibt. Beides hat mit Steuerung zu tun. Die Praxis hat diesen Wandel wenig reflektiert, um so deutlicher jedoch vorweggenommen. Und dies zu Recht, denn gerade wenn ihre Rechte und ihre Position verteidigt werden sollten, mußten Parlamente und besonders ihre Ausschüsse mehr regulierend, also richtungweisend, als im nachhinein „kontrollierend“ agieren, weil die überkommene nachträgliche Intervention heute angesichts der geschaffenen Tatsachen und ihrer Verspannung in das soziale Ganze vielfach ohne Effekt bliebe. Andernfalls wäre, wie es ein Autor sagt, Gewalt nicht mehr geteilt, sondern im Laufe dieser dreißig Jahre die Macht des Bundestags zum Verschwinden gebracht worden.

Man wird unschwer erkennen können, wie eng diese infrastrukturellen, personellen und institutionellen Wandlungsprozesse aufeinander bezogen sind und wie sie sich gegenseitig abstützen. Sie haben sich nicht herausgebildet als Ergebnisse neuerer theoretischer Überlegungen, sondern über die Jahre hinweg Zug um Zug als pragmatische Entwicklungsschritte. Aber sie scheinen einen gemeinsamen Fluchtpunkt zu besitzen, der den Bonner Parlamentarismus von seinen historischen Vorläufern von Beginn an unterschied und auszeichnet: den Willen zu Verantwortung und zur politischen Führung des Staates.

Kommunikative Schwächen

Den Preis für seine Behauptung von Kompetenz und Effizienz hat das Parlament mit der Beeinträchtigung seiner kommunikativen Position entrichten müssen. Sie folgt aus der hohen Differenzierung des parlamentarischen Willensbildungsprozesses, dessen formale Struktur — Ausschußphase und Plenardebatte — von einer informellen überlagert wird, die

gleichwohl längst als innerfraktionelle Willensbildung institutionelle Züge (spezialisierte Arbeitskreise, Arbeitsgruppen, Fraktionsvorstand, Fraktionsplenum) trägt und ihren spontanen Charakter nur noch im interfraktionellen Bereich bewahrt hat. Die — formelle und informelle — parlamentarische Willensbildung spielt sich auf vier Ebenen ab: innerfrak-

tionell, interfraktionell, innerinstitutionell (= innerparlamentarisch: Ausschüsse) und öffentlich. Schon daraus ergibt sich eine quantitative und qualitative Reduzierung der öffentlichen Phase, eine Reduzierung, die dem normativen Postulat nach einem Evidenz und Effizienz optimierenden Funktionsmodell des Parlaments widerstreitet. Dies gilt für die Parlamentsarbeit generell, zumal „Verfachlichung“ und Spezialisierung ihr von vornherein öffentliche Attraktivität entziehen.

Die überkommenen Verfahrensstrukturen und der neue Arbeitsstil vermindern gemeinsam die Chancen öffentlicher Ausstrahlung. So steht die Leistungsentfaltung in Gefahr, leer zu laufen, weil es nur mit Einschränkung gelingt, sie in kommunikativem Kontakt zur Öffentlichkeit zu vermitteln. Als Legitimationsorgan ist hier das Parlament in seinem Kern getroffen. Wenn es sich selbst nur eingeschränkt zu vermitteln vermag, dann kann auch die ständige Verschränkung parlamentarischer und vorparlamentarischer Willensbildung, aus der demokratische Legitimität fließt, nicht nahtlos gelingen. Die Gefahren hat man stets gesehen. Insbesondere bei der „Kleinen Parlamentsreform“ von 1969 wurden mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Beziehungen zur Öffentlichkeit diskutiert und beschlossen — sogar die fakultative Öffentlichkeit der Ausschubarbeit. Seither aber wurde diese Geschäftsordnungsbestimmung durch Nichtanwendung — so wie in den ersten beiden Jahrzehnten weitgehend das Institut der Hearings — wirksam boykottiert. Fragt man nach den Schwächen, so ist dieser zumindest teilweise selbstverschuldete Verlust parlamentarischer Anteile an der politischen Kommunikation zuerst zu nennen.

Auf einer anderen — wenngleich in Ursache und Wirkung sehr verwandten — Ebene liegt eine zweite Schwäche: ein Verlust an Dialogfähigkeit. Es scheint, als ob Parteien und ihre Fraktionen im Parlament sich im Getriebe politischer Routine „verkrallt“, vergraben und verausgabt hätten. Dabei sind die erbrachten Leistungen nicht hoch genug zu veranschlagen. Schließlich sind Aufbau und Steuerung eines derartigen Systems und die Bewältigung seiner Probleme alles andere als Bagatellen. Gerade diese hohe Problemlösungskapazität hat neue entstehen lassen beziehungsweise Raum dafür gegeben, solch andere Probleme zu sehen. Sie erfordern neue Antworten, für die das Gehäuse des Üblichen jedoch zu eng zu sein scheint.

Zur Leistungsentfaltung ständig herausgefordert, hat dieses Parlament vielleicht gerade in den letzten Jahren nicht deutlich gesehen,

was zumindest starke Gruppen in der Öffentlichkeit bewegt, geschweige denn, daß es dies diskutiert und mit bündigen Antworten bedacht hätte. So sind wichtige Positionen und Themen außerhalb des parlamentarischen Systems artikuliert und besetzt worden, und in dem entstandenen Vakuum haben sich Kräfte etabliert, die oft genug gar nicht so sehr an diesen Fragen, sondern an der Beseitigung eben dieses parlamentarischen Systems interessiert sind. Selbst wo solche Themen angesprochen wurden, hat sich die Vermittlung in den eben genannten strukturbedingten Schwierigkeiten verfangen. Schaut man hinter die Beruhigung ausstrahlenden globalen demoskopischen Befunde, so zeigen sich durchaus Spaltungstendenzen unserer politischen Kultur. Und es stellt sich gegenwärtig sehr deutlich die Frage, wie Minderheiten — es handelt sich dabei zumeist um Angehörige der jüngeren Generation, mit einem hohen Maß an Bildung einerseits und mit der Bereitschaft zu politischem und sozialem Engagement andererseits ausgestattet und damit für die Zukunft dieses Systems vonnöten — zurückgewonnen werden können. Dialogfähigkeit dürfte die erste Voraussetzung dafür sein.

Als dritte Schwäche bleibt eine gewisse Scheu vor Reformen zu nennen. Gewiß hat sich in diesen dreißig Jahren etliches verändert. Vieles davon sehr spät und in nur schwach ausgeprägtem Selbstbewußtsein gegenüber einer in Kostenfragen an falscher Stelle widerständigen Öffentlichkeit. Das meiste bewegt sich auf der Ebene pragmatischer Antworten auf neue Herausforderungen oder auch nur auf der Ebene der Beseitigung unerträglich gewordener Mängel. Daß auch Abgeordnete und Parlamentsbedienstete das Recht auf einen menschenwürdigen Arbeitsplatz besitzen, dies konnte über Jahre hinweg ernsthaft als „Reformmaßnahme“ diskutiert werden. Angesichts solcher Grundtendenzen wundert es nicht, daß viele Korrekturen und manche Geschäftsordnungskosmetik — zuletzt das Reformpaket des Jahres 1969 — an der Arbeit des Parlaments und ihrer Darstellung nach außen wenig oder nichts geändert haben. Ein ähnliches Schicksal wird auch der Geschäftsordnungsrevision von 1980 widerfahren, die gewiß den Namen „Reform“ nicht verdient. Strukturfragen, wie etwa die Sicherung der Kommunikationsfähigkeit oder die Stärkung der Opposition als Widerpart zur regierenden Mehrheit, blieben sorgsam ausgepart.

Auf Eis gelegt wurden die etwas weitergehenden Überlegungen der Enquetekommission Verfassungsreform, die gewiß beabsichtigen, das Parlament zu stärken: aber Zeit, sich mit ihnen

zu beschäftigen, mag eben dieses Parlament nicht erübrigen. Von der Beantwortung solch weiterführender Fragen hängen jedoch Glaubwürdigkeit wie Legitimationskraft des parlamentarischen Systems und damit seine Zukunft ab.

Literatur:

Eckhard Jesse, Das parlamentarische System der Bundesrepublik Deutschland. „Informationen zur

politischen Bildung“ der Bundeszentrale für politische Bildung, Nr. 119/124 (Neuaufgabe), Bonn 1980.

Gerhard Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969.

Heinrich Oberreuter, Kann der Parlamentarismus überleben? Bund — Länder — Europa, 2. Aufl., Zürich 1978.

Heinz Rausch, Bundestag und Bundesregierung. Eine Institutionenkunde, 4. Aufl., München 1976.

Uwe Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen 1976.

Verbändestaat — oder was sonst?

I.

In den ersten dreißig Jahren ihres Bestehens hat sich die Bundesrepublik Deutschland als ein pluralistisches Gemeinwesen erwiesen, in dem es — alles in allem genommen — erstaunlich gut gelungen ist, die organisierten gesellschaftlichen Gruppen trotz oftmals tiefgreifender Interessenkollisionen und widerstreitender Forderungen an die staatlichen Entscheidungsträger einzubinden in das, was man den demokratischen Konsens, die demokratische Gesamtverantwortung, nennen kann. Keine maßgebliche Gruppe hat dem politischen System letztlich ihre Loyalität versagt. Der Kampf um Durchsetzung der je eigenen Positionen und Forderungen — nicht selten mit harten Bandagen geführt —, die vehemente Kritik an geplanten oder getroffenen politischen Entscheidungen und an amtierenden Politikern durch einzelne Gruppen und ihre Repräsentanten sollten nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Zusammenspiel von Staat und Verbänden sowie, im Bereich der Tarifautonomie, von Gewerkschaften und Arbeitgebern relativ gut funktioniert hat.

Gewiß sind nicht wenige reformerische Impulse amtierender Regierungen durch den Widerstand der Betroffenen zurückgedrängt, verwässert oder auf den kleinsten gemeinsamen Nenner heruntergehandelt worden (z. B. Reform des Öffentlichen Dienstrechtes, Abwasserabgabengesetz von 1976, Kostendämpfungsgesetz von 1977, Besteuerung der Landwirtschaft). Und sicherlich finden sich Beispiele dafür, wie gutorganisierte Gruppen mit langem Atem, variantenreichen Methoden und immer wieder neuen Argumenten liebevoll gewordene Besitzstände, den Status quo, verteidigen.

Wie kritikwürdig dieses Verhalten im einzelnen auch sein mag, so haben wir es dabei dennoch zuzusagen mit dem Normalfall einer freiheitlichen Gesellschaft zu tun, in der die verantwortlichen Amtsinhaber von der Zustimmung der ‚Herrschaftsunterworfenen‘ abhängen und Politik folglich nicht einfach nach ab-

strakten Rationalitätskriterien bzw. (vermeintlichen) sachlogischen Imperativen betreiben können, sondern nur in einem weit komplizierteren Geflecht von Überzeugungen, Interessen- und Machtpositionen, die es — je nach Sachlage — zu verändern, zu gewinnen oder zu überwinden gilt. Das bekannte Diktum von Max Weber, Politik sei dem Bohren von dicken Brettern zu vergleichen, findet hier seine Bestätigung. Nur der autoritäre Glaube an die allein seligmachende Problemlösungsfähigkeit einer Politik im Gewande der Technokratie sowie die in diktatorische Herrschaftspraxis umschlagende Gewißheit über den weiteren Gang der geschichtlichen Entwicklung sind Positionen, von deren Warte aus jener ganz anders geartete Charakter freiheitlicher Politik fragwürdig und dysfunktional sein muß.

Im Falle der Bundesrepublik wird der unvoreingenommene Beobachter statt dessen feststellen können, daß die Masse der staatlichen Entscheidungen ganz unspektakulär im Zusammenwirken zwischen den entscheidungsbefugten Stellen und den betroffenen Verbänden zustande kommt, was letztlich ihre sachliche Richtigkeit und nicht zuletzt ihre Durchführbarkeit begründet. Kooperation und Konfrontation zwischen dem datensetzenden Staat und den um Abhilfe, Korrektur von Mißständen, Sonderregelungen etc. nachsuchenden gesellschaftlichen Gruppen sind eben legitime und je nach Problemlage sich abwechselnde Interaktionsweisen und Formen der politischen Gestaltung. Nur in der Perspektive einer rechten Pluralismuskritik mit ihrem an überholten Vorstellungen von staatlicher Souveränität geprägten Unbehagen an der Gruppengesellschaft sowie der linken Pluralismuskritik mit ihrem theoretisch wie empirisch gesicherten Maßstab einer als homogen gedachten, herrschaftsfreien Gesellschaft, in der es keine Unterschiede zwischen mächtigeren und weniger mächtigen Gruppen gibt, muß dieser Normalzustand als Mißstand erscheinen.

II.

Mit diesen Bemerkungen sollen nun keineswegs alle korrekturbedürftigen Fehlentwicklungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft in der Bundesrepublik verdeckt oder einfach achselzuckend hingenommen werden. Ganz im Gegenteil: Hilfreich sind aber nur solche Überlegungen, die sich an empirischen Sachverhalten und an den Prämissen unserer Verfassungsordnung orientieren, anstatt tradierte und in der deutschen politischen Kultur offensichtlich tief verankerte Vorurteile im modischen Gewand gängiger Systemkritik wieder aufleben zu lassen. Eine realistische Defizitanalyse des Verbändesystems in der Bundesrepublik, die mehr sein soll als literarische Fiktion, müßte sich schon in die „Niederungen“ der empirischen Beschäftigung mit den Dingen begeben, wenn sie über die Bestätigung bloß vorgefaßter Meinungen hinaus will.

Hilfreich war in diesem Sinne zweifellos die in den letzten Jahren von verschiedenen Seiten in Gang gebrachte Diskussion über die nicht konfliktfähigen und nicht organisationsfähigen Interessen unserer Gesellschaft, die — im organisierten Pluralismus ohne schlagkräftige und artikulationsfähige Organisationen —

III.

Von der fortschreitenden Unregierbarkeit entwickelter Industriegesellschaften ist häufig die Rede, von „Gegenregierungen“, „Nebenregierungen“ in der Gestalt machtvoller Verbände im Wirtschafts- und Arbeitsbereich, von einem Rückfall in eine quasi-ständestaatliche Aufsplitterung des doch eigentlich im Staat konzentrierten Herrschaftsmonopols, von der gefährlichen Verschwägerung der Großorganisationen (Korporationen) mit der Staatsmacht. Es bleibe einmal dahingestellt, welche dieser Hypothesen für andere westliche Industrieländer Gültigkeit beanspruchen können. Auf die Bundesrepublik bezogen — und nur von diesem Land ist hier die Rede — ist auf jeden Fall festzustellen, daß solche und ähnliche Diagnosen eher geeignet sind, Verwirrung zu stiften, weil sie von verfassungspolitisch falschen Voraussetzungen ausgehen und durchaus richtige Beobachtungen mit falschen Schlußfolgerungen versehen.

In diesem Zusammenhang ist zweierlei zu beachten: Einmal ist die vom Grundgesetz normierte freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie, die einen grundrechtlich verbürgten Mitwirkungsanspruch der Bürger und ihrer Zu-

allzu leicht an den Rand der öffentlichen Aufmerksamkeit und der politischen Güterzuteilung geraten. Dazu gehören ebenfalls die Überlegungen, wie das Verhältnis der Verbandsführungen zu ihren Mitgliedern einzuschätzen und gegebenenfalls im Sinne der stärkeren Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitglieder zu ändern ist. Diese und andere Probleme sind es wert, weiter durchdacht und im Blickfeld der wissenschaftlichen und allgemeinen Öffentlichkeit gehalten zu werden. Hier kann darauf nicht eingegangen werden. Wir wollen uns statt dessen im folgenden mit einer Frage beschäftigen, die in jüngster Zeit die Verbändediskussion in der Bundesrepublik bestimmt — der Frage nämlich, *ob die staatlichen Einrichtungen in unserem Lande überhaupt noch in der Lage sind, angesichts des organisierten Pluralismus eigenverantwortliche Politik zu betreiben und die Interessen der Allgemeinheit durchzusetzen*. Es geht um das, was auch die „innere Souveränität“ des Staates genannt wird, von der nicht wenige Beobachter behaupten, sie werde durch die Kooperation von Staat und Verbänden (insbesondere Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften) in Frage gestellt.

sammenschlüsse an der Staatswillensbildung zur Voraussetzung hat, notwendigerweise ein Verbändestaat. Diese Zusammenschlüsse ermöglichen erst den dauerhaften Kommunikationsprozeß zwischen Staat und Bürger, der für eine lebendige Demokratie unabdingbar ist. Dieser wechselseitige Vorgang, durch den staatliche Maßnahmen an individuelle Lebens- und Interessenlagen gebunden werden und der zugleich die Voraussetzungen für deren Durchsetzbarkeit schafft, ist ein wichtiger Aspekt der Legitimation von Herrschaft — insbesondere unter den Bedingungen einer modernen Industriegesellschaft, in der der Staat regelnd in nahezu alle Lebensbereiche eingreift.

Der zweite Punkt, den es zu beachten gilt, ergibt sich aus dem eben genannten Tatbestand: Die Demokratie der Bundesrepublik wurde von den Verfassungsvätern zugleich als Sozialstaat konzipiert. Dies bedeutet, daß dem Staat in umfassender Weise Aufgaben der Daseinsvorsorge zufallen. Die Zeiten sind längst vorbei, in denen sich der Staat im wesentlichen auf die Sicherung der Rechts- und Eigentumsordnung sowie der äußeren Sicherheit

der Bürger beschränkte, Wirtschaft und Gesellschaft weitgehend aber sich selbst überließ. Bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert griff in Deutschland der Staat im Zuge der raschen Industrialisierung durch den Bau von Eisenbahnen, Schiffsstraßen, durch eine differenzierte Zollgesetzgebung und durch sozialpolitische Maßnahmen in das wirtschaftliche Geschehen ein. Die Zerstörungen und gesellschaftlichen Umbrüche im Gefolge des Ersten und noch mehr des Zweiten Weltkrieges führten schließlich zu einem gewaltigen Anwachsen der staatlichen Aufgaben. Waren die staatlichen Stellen nach 1945 zunächst vollumfänglich mit der Verwaltung des Mangels und der Not, der Beseitigung der Trümmer und der Wiederankurbelung der wirtschaftlichen Produktion befaßt, so oblag ihnen alsbald die Stimulierung und Förderung des Wiederaufbaus in allen Bereichen; vom Wohnungsbau bis zur Eingliederung von zwölf Millionen Flüchtlingen, von der Kriegsopferversorgung über den Lastenausgleich bis zum Außenhandel er-

Die hier nur grob skizzierte Entwicklung des Staates zum umfassenden Leistungsträger ist die primäre Ursache für die Existenz und die Aktivitäten jener großen Zahl von Interessengruppen, die den politischen Entscheidungsprozeß unserer Demokratie so nachhaltig beeinflussen. Je umfassender der Staat ordnend, regelnd, steuernd, Leistungen erbringend, fördernd, stützend und ausgleichend in Wirtschaft und Gesellschaft eingreift, um so mehr Gruppen melden sich zu Wort, formulieren ihre Bedürfnisse und Belange, versuchen sich ihre Anteile am Sozialprodukt zu sichern. Aus ihren Forderungen, die in der politischen Arena gegenüber den wahlabhängigen Politikern geltend gemacht werden, erwachsen nicht selten neue staatliche Aufgaben.

Auf der anderen Seite — dies wird allzu häufig übersehen — wäre der Staat (konkret: die Parlamente, die Politiker, die Verwaltung) völlig überfordert, wollte er ohne die durch die einschlägigen Verbände vermittelten Informationen gesetzgeberisch tätig werden. Ein Blick in das Bundesgesetzblatt für eine einzige Legislaturperiode genügt, um diesen Zusammenhang zu erkennen. Die Technizität der zu regelnden Materien, die vom grünen Tisch in den Parlamentsausschüssen und Ministerien aus nur selten erkennbaren Besonderheiten der Lebensumstände bestimmter Bevölke-

strecken sich die Aktivitäten des Staates, die neben seine klassischen Funktionen traten.

Die Bewältigung der Kriegsfolgen, die Sozialpflichtigkeit als Verfassungsprinzip und die daraus abgeleitete Erkenntnis, daß die Marktkräfte zur Verhinderung unerwünschter Folgen (Monopolbildung, Inflation, Arbeitslosigkeit, konjunkturelle Überhitzung und Einbrüche, Umweltprobleme) staatlicher Eingriffe bedürfen, die sich in einer Unzahl von Gesetzen, Verordnungen, Novellierungen und Planungsdaten niederschlagen, haben sich stimulierend auf die Bildung und die Aktivitäten von Verbänden ausgewirkt. Diese Entwicklung, die die Bundesrepublik in den letzten 30 Jahren genommen hat und in deren Gefolge der Staat zu einer gewaltigen Organisation zur Umverteilung des erwirtschafteten Bruttosozialproduktes (BSP) geworden ist (heute werden rund 48 Prozent des BSP von den Öffentlichen Händen einschließlich der Sozialversicherungsträger ausgegeben), ist kein Sonderfall, sondern fügt sich in das Bild, das alle westlichen Industriestaaten bieten.

IV.

rungskreise, Produktionsbedingungen etc. sowie die nur schwer abschätzbaren Folgen gesetzgeberischer Eingriffe und die besonderen Probleme ihres Vollzugs erfordern geradezu die kontinuierliche Fühlungnahme, Aussprache und Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Verbänden. Nicht alle die in der Bundesrepublik schätzungsweise aktiven 5 000 Verbände sind ständig in diesen Kommunikationsprozeß einbezogen, wohl aber immer dann, wenn es um ihre spezifischen Interessen geht, und das gilt zweifellos für die knapp 1 000 Verbände, die sich gegenwärtig bereits in die beim Deutschen Bundestag eingerichtete Liste („Lobby-Liste“) eingetragen haben und im Bonn-Kölner Raum eigene Vertretungen besitzen.

Auch die zahlenmäßig noch schwerer zu erfassende „Bürgerinitiativbewegung“ im Bereich des Umweltschutzes, aus deren Reihen sehr häufig grundsätzliche Kritik an die Adresse der „etablierten“ Parteien und ihrer Repräsentanten in den Parlamenten und Regierungen gerichtet wird, haben sich diesem „Gesetz“ der Verbandsbildung durch Staatsintervention nicht entzogen, sondern einen eigenen Bundesverband gegründet und bedienen sich der gegebenen Möglichkeiten, um auf die Regierungen in Bonn und in den Landeshauptstädten Einfluß zu nehmen.

V.

Wir können also sagen, daß die Verbände — so unterschiedlich sie im einzelnen auch hinsichtlich der von ihnen jeweils vertretenen Interessen, ihrer Mitgliederzahl, Finanzkraft und Durchsetzungsfähigkeit sein mögen — zur bundesdeutschen Verfassungswirklichkeit gehören wie die Finanzämter, Parteien oder Polizeidienststellen. Nun provoziert natürlich die erwähnte wechselseitige Abhängigkeit von Staat und Verbänden — ihr Aufeinanderangewiesensein zur Steigerung der Effektivität staatlichen Handelns bzw. zur Geltendmachung partikularer Interessen — die Frage, ob unter diesen Bedingungen der Staat, d. h. die amtierende Regierung, überhaupt noch über genügend Handlungsmöglichkeiten verfügt, um gegebenenfalls auch gegen die eine oder andere Gruppe oder gar mehrere zusammen durchzusetzen, was gerade nicht populär ist, was mit Einkommenseinbußen oder Gewinnrückgängen verbunden wäre, um nur zwei Beispiele zu nennen. Wie steht es also mit den Entscheidungsspielräumen des demokratischen Staates in einer pluralistischen Gesellschaft, die ja zur Durchsetzung von allgemeinen Interessen gegenüber Sonderinteressen, zur Geltendmachung zukünftiger Ziele (z. B. Energiesicherung) gegenüber kurzfristigen Zielen dienen sollen?

Theoretisch verfügt jede gewählte Regierung über diese Handlungsspielräume, da sie sich auf die generalisierte Zustimmung einer Wählermehrheit stützen kann. Skeptiker weisen jedoch sofort darauf hin, daß viele Verbände im Bundestag über einzelne Abgeordnete vertreten sind — insbesondere die großen Berufs-, Wirtschafts-, Arbeitnehmer- und Sozialverbände —, daß die Verbandsaffinität vieler Abgeordneter, die einseitige Verbandsfärbung bestimmter Ausschüsse (z. B. Agrarausschuß, Sozialausschuß, Wirtschaftsausschuß) und schließlich ihre aus jahrelanger Kooperation mit den einschlägigen Ministerien erwachsenen guten Beziehungen die theoretisch vorhandenen Entscheidungsspielräume der Politik in der Praxis stark einschränken.

Hier empfiehlt sich eine Unterscheidung zwischen zwei Gattungen von Verbänden, die diesen Befund zu differenzieren in der Lage ist. Gemeint sind die „normalen“ Verbände wie der Bauernverband, die Vertriebenenverbände, Geschädigtenverbände, Sportverbände, kirchliche oder sonstige wertorientierte Organisationen, die ihre Belange verfechten können, ohne jedoch autonome Entscheidungsmöglichkeiten zu besitzen. Demgegenüber setzen die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände im Rahmen der ihnen verfassungs-

mäßig garantierten Tarifautonomie durch die Lohnabschlüsse mit ihren umfassenden Auswirkungen auf Preise, Geldwert, Beschäftigung, internationale Konkurrenzfähigkeit Daten, die den wirtschaftspolitischen Zielen der amtierenden Regierung zuwiderlaufen können.

Die vom Grundgesetz gewollte Autonomie der Tarifvertragsparteien grenzt damit bewußt den Handlungsspielraum des Staates im Bereich der Wirtschaftspolitik und mittelbar auch das große Feld der sozialen Sicherung ein. Ohne ein Mindestmaß an Zustimmung dieser Verbände kann keine Regierung ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen verwirklichen. Die „Konzertierte Aktion“, die der frühere Wirtschaftsminister Schiller auf der Grundlage des Stabilitätsgesetzes von 1967 ins Leben rief, um die am Wirtschaftsgeschehen beteiligten Gruppen zu einem aufeinander abgestimmten und an dem vom Wirtschaftsminister prognostizierten wirtschaftlichen Datenkranz orientierten Verhalten zu bewegen, bringt deutlich genug zum Ausdruck, daß der Staat auf diesem Felde eben keine freie Handlungsvollmacht besitzt, nicht weil die genannten Verbände ihre Macht mißbrauchen, sondern weil es das Grundgesetz so will. So war die „Konzertierte Aktion“ (bis sie 1977 vom DGB wegen der Mitbestimmungsklage der Arbeitgeberverbände vor dem Bundesverfassungsgericht aufgekündigt wurde) ein Einflußinstrument der Regierung zur Absicherung des eigenen wirtschaftspolitischen Handlungsspielraumes, das jedoch — und hier kehrt sich das Beziehungsverhältnis zwischen Verbänden und Staat um — vom guten Willen, von der Kompromißbereitschaft und der verbandsinternen Durchsetzungsfähigkeit der Teilnehmer an der „Konzertierten Aktion“ abhing. Ob in dieser oder in anderen Formen sich vollziehend — eine Neubelebung dieser „Gesprächsrunde“ im kleineren Kreis ist Anfang 1980 erfolgt —, der „Überredungsdirigismus“ (von Beyme), den die verantwortlichen Politiker gegenüber den genannten Wirtschaftsverbänden praktizieren, zeigt die Begrenzung der staatlichen Steuerungsfähigkeit.

Wer darin jedoch eine Schwäche des demokratischen Staates erblickt, übersieht, daß die Tarifautonomie sicherstellt, daß nicht jeder Streik und nicht jede Lohnauseinandersetzung zur Staatskrise führt. Die hochgradige Verrechtlichung der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik (ganz im Gegensatz zu England) hat außerdem bislang immer noch dem Mißbrauch der Tarifautonomie einen Rie-

gel vorgeschoben. Nicht zuletzt hat die Loyalität der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu diesem Staat mäßigend auf ihre Auseinandersetzungen gewirkt. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch die unternehmerische Investitionsfreiheit sowie die Freiheit der Verbraucher, zu kaufen, was sie wollen, wann sie wollen und ihr Geld nach eigenen Präferenzen auszugeben. Auch hier stößt die staatliche Wirtschaftspolitik an Bereiche der autonomen Entscheidung von einzelnen Bürgern und ganzer Gruppen, die allenfalls durch allgemeine Rahmenbedingungen („günstiges Investitionsklima“, Steuererleichterungen, Subventionen etc.) beeinflusst, jedoch nicht gesteuert werden können und im Sinne unserer Verfassungsordnung auch nicht gesteuert werden sollen. Der bekannte Tatbestand, daß der Staat zwar für Wirtschaftswachstum, Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung und positive Außenhandelsbilanz sorgen soll und die wahlabhängigen Politiker auch dafür verantwortlich gemacht werden, ohne daß der Staat jedoch über ein Gesamtinstrumentarium zur Feinsteuerung eben dieser ökonomischen Prozesse und Einzelentscheidungen verfügt, provoziert geradezu die kontinuierliche Beratung zwischen den genannten Gruppen und der Exekutive.

Auch für die erstgenannten „normalen“ Verbände, die auf der Grundlage von Art. 9 GG in der politischen Arena auftreten, ohne jedoch autonome Entscheidungsmöglichkeiten mit gesetzgeberischer Wirkung zu besitzen, läßt sich eine Fülle von Formen und Einrichtungen nachweisen, die auf einen ständigen Gedankenaustausch, auf Beratung und Zusammenarbeit mit dem Staat hinzielen, insbesondere im Bereich der Verwaltung. Auch hier zeigt sich in den letzten Jahren eine Tendenz zur Quasiverrechtlichung dieser Beziehungen.

Als jüngstes Beispiel sei nur auf die „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“ hingewiesen — einem Gesprächskreis von Vertretern der Bundesregierung (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) und Vertretern der Ärzteverbände, der Apothekerverbände, der Verbände der pharmazeutischen Industrie und der Krankenversicherungen, die sich auf der Grundlage des Kostendämpfungsgesetzes (1977) zweimal im Jahr auf Einladung des Bundesarbeitsministers zur Beratung der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen zusammenfinden. Das Stichwort lautet auch hier „Beratung“, nicht „Entscheidung“, doch wird man nicht übersehen können, daß der in den letzten Jahren gewachsene Problemdruck im Gesundheitswesen (Kostenexplosion) zu einer

neuen, möglicherweise effektiveren Form der Zusammenarbeit von Staat und Verbänden geführt hat. Daß dadurch allerdings den beteiligten Politikern die Hände gebunden seien, ist ein Ammenmärchen. Diese Art des beratenden und informierenden Zusammenwirkens zwischen Interessenten und staatlichen Repräsentanten hat eher zur Folge, daß erstere in eine Gesamtverantwortung einbezogen werden, der sie sich so einfach nicht entziehen können. Wie weit die Politiker auf die Vorstellungen dieser Gruppen eingehen, hängt von deren Einfluß auf das Wahlverhalten großer Wählermassen, ihrem spezifischen Störpotential, ihrer Fähigkeit zur Mitglieder mobilisierung, ihrer finanziellen Ausstattung, ihres Angebots von Sachverstand und Expertenwissen ab, um nur einige der wichtigen Faktoren zu nennen.

Ob diese zugunsten der einzelnen Verbände ins Spiel gebracht und wie sie neutralisiert werden können, hängt jedoch auch vom Amtsverständnis der Politiker in den Parteien, Parlamenten, Regierungen, von ihrer Einschätzung der öffentlichen Meinung und der Wählerreaktion, nicht zuletzt auch von ihrem eigenen Sachverstand ab. Da politische Entscheidungen immer unter Ungewißheit getroffen werden müssen, können besonders jene Verbände Einfluß ausüben, welche den Amtsinhabern im Staat verlässlich genug erscheinen, so daß sich aus der Zusammenarbeit mit ihnen das Maß der Ungewißheit und das heißt letztlich das Haftungsrisiko einer Fehlentscheidung gegenüber dem Wähler verringern läßt.

Alle diese Gesichtspunkte haben etwas mit der Zustimmungsbefähigung von Politik im demokratischen Staat zu tun, in dem die Politiker und andere Amtsinhaber eben nicht schalten und walten können (und sollen), wie sie allein es für richtig halten, sondern wo immer erneut zu überprüfen ist, ob die Bürger sich den Argumenten der Politik auch anzuschließen gedenken oder ob dies nicht der Fall ist. Die Verbände sind zum einen besonders wirksame Frühwarnsysteme für die Politik, zum anderen aber auch Interpreten des Staates gegenüber ihren Mitgliedern. Wer als Politiker mit diesem Instrumentarium nicht umzugehen versteht, wird nicht reüssieren. Auf jeden Fall sind die hier geschilderten Strukturbedingungen des Verbändestaates in der Bundesrepublik freiheitsverbürgende Sicherungen gegen Omnikompetenzansprüche des Staates wie auch gegen die Sprachlosigkeit des Bürgers und den Egoismus einzelner Gruppen. Niemand wird darauf verzichten wollen.

Vorschläge zu einer Parlamentsreform

Anregungen für den 9. Deutschen Bundestag

Der Autor hat sich seit vielen Jahren mit Fragen der Parlamentsreform befaßt. Auch in dieser Veröffentlichung macht er sich darüber Gedanken, wie das Parlament seiner ureigenen Aufgabe, Vertretung des Volkes zu sein, besser gerecht werden könnte, als dies bisher der Fall ist. Der Verfasser beschränkt sich bewußt auf konkrete Vorschläge, ohne auf die Problematik wissenschaftlich einzugehen.

Die Erörterung von Vorschlägen zur Parlamentsreform muß von einer aktuellen Grundstimmung ausgehen, die sich von der zehn Jahre zurückliegenden erheblich unterscheidet: Heute steht nicht mehr die Forderung nach einer Ausweitung der Gesetzgebungsarbeit, nach noch mehr Detailinformationen und nach den dafür erforderlichen Hilfskräften und Apparaten im Vordergrund, sondern im Gegenteil ein Unbehagen an der Normenproduktion, an der Detailliertheit der Sachinformationen, Zweifel an der Wirksamkeit der Gesetze, Unsicherheit darüber, wie die Gesetze

„draußen“ ankommen, Einwände gegen einen zunehmend bürokratischen Betrieb nicht nur in der Verwaltung, sondern auch im Parlament. Es steht derzeit keine Perfektionierung des Bisherigen, sondern eine Neubestimmung der wesentlichen Aufgaben des Bundestages zur Debatte. Ein solcher Reformansatz kann sich nicht auf die Parlamentsarbeit im engeren Sinne beschränken, sondern muß das Selbstverständnis des Parlaments, die Gewichtung seiner verschiedenen Funktionen, seinen Rang in der öffentlichen politischen Diskussion berücksichtigen.

I. Vorschläge, die ohne Änderung der Verfassung oder eines Gesetzes möglich sind *)

1. Der Bundestag ist ein Staatsleitungsorgan, letztlich hat er die größte Macht. Er kann nicht allein handeln, sondern nur zusammen mit der Bundesregierung. „Parlamentarische Regierungsweise bedingt weder, daß die Regierung zu einem Vollzugsausschuß des Parlaments, noch daß das Parlament zu einem Instrument in der Hand der Regierung wird. Das System entfaltet seine besonderen Vorzüge, wenn eine gesunde Spannung erhalten bleibt“ (Ernst Friesenhahn, 1957). Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament vollzieht sich, sei es in der Auseinandersetzung, sei es in der Übereinstimmung, in aller Öffentlichkeit. Der Bürger hat die Möglichkeit, die Vorgänge zu beobachten; er muß aber auch die Möglichkeit haben, auf den Gang der Entwicklung einzuwirken. Da das Grundgesetz die plebiszitären Elemente des Volksbegehrens und des Volksentscheides nicht kennt, kann dies nur über die Parteien geschehen. Die Opposition wird es in erster Linie sein müssen, die die Bevölkerung mobilisiert, die die Regierungsparteien zwingt, von ihrer Mehrheit im Bundestag nur dann Gebrauch machen zu können, wenn sie

in der Auseinandersetzung mit der Bevölkerung ihre Argumente erfolgreich vorgetragen hat. Diese Auseinandersetzungen bringen für alle Seiten nur Positives: Die Bevölkerung nimmt teil am politischen Geschehen; die Opposition zeigt ihre Aktivität und ihre Alternative, zugleich in Vorbereitung der nächsten Wahl; die Regierung und die sie tragenden Parteien festigen ihre Vertrauensbasis. Die großen politischen Probleme unserer Zeit kann man nicht ohne die unmittelbare Beteiligung und die aktive Mitarbeit des Bürgers meistern. Wie will man Energie einsparen ohne die Mitarbeit des Bürgers? Wie können Umweltschutzmaßnahmen erfolgreich durchgeführt werden, ohne von den Bürgern mitgetragen zu werden? Außenpolitik ist nicht eine Sache der Regierung allein. Sie ist nur handlungsfähig, wenn die Mehrheit der Bevölkerung diese Politik annimmt. Die wichtigen Maßnahmen einer erfolgreichen Entwicklungshilfepolitik bringen Umstrukturierungen

*) In einigen Fällen ist eine Änderung der Geschäftsordnung erforderlich; zumeist genügt eine Vereinbarung im Ältestenrat.

auf vielen Gebieten mit sich. Ohne die entsprechende Einstellung des Bürgers kann dies nicht mit Erfolg durchgeführt werden.

Auf vielen Gebieten — die angeführten mögen als Beispiele dienen — muß die politische Führung sich darum bemühen, daß die Bevölkerung nicht nur informiert wird, sondern daß sich eine aktive Zustimmung entwickelt, die die Grundlage dafür bietet, politische Fragen lösen zu können. Wer glaubt, dies allein mit Gesetzen erreichen zu können, irrt. Er mißachtet den Bürger, er verkennt, daß Bundestag und Bundesregierung zwar eine politische Führungsfunktion haben, aber die Führungsaufgabe gerade darin besteht, zusammen mit dem Volk zu handeln; das Volk ist Subjekt des Handelns, der Bürger nicht Objekt.

Hierbei kommt dem Bundestag die entscheidende Aufgabe zu, die nur er erfüllen kann; denn der Abgeordnete, Teil des Organs Bundestag, ist zugleich der Vertreter seiner Partei im Wahlkreis. Dieser politischen Führungs- und Mittlerrolle sich zu widmen, ist in einer parlamentarischen Demokratie unverzichtbar.

2. Das Parlament muß die politischen Entwicklungen begleiten, bewerten und kritisieren. Es ist nicht ausreichend, daß nach Kabinettsitzungen der Pressesprecher die Öffentlichkeit informiert. Der Bundestag kann sich bestenfalls nach Wochen, wenn eine entsprechende Gesetzesvorlage eingebracht wurde und Verbände, Presse und Rundfunk sich bereits ausführlich mit der Materie befaßt haben, dazu äußern.

Vorschlag:

Nach jeder Kabinettsitzung findet nachmittags eine politische Stunde im Bundestag statt. Konkret: Da Mittwoch morgens die Bundesregierung berät, wird um 14.30 Uhr eine politische Stunde durchgeführt. Der Bundeskanzler oder ein Minister berichtet 15—30 Minuten über die politischen Schwerpunkte; es schließt sich 60 Minuten lang eine Debatte an, die ohne Sachanträge und -beschlüsse geführt wird. Die einzelnen Beiträge dazu sollen nicht länger als 5 Minuten dauern. Die Opposition muß die Möglichkeit haben, aber auch dazu gezwungen sein, ihre Auffassung darzulegen. Die Koalitionsfraktionen werden manche Punkte der Regierungsdarlegungen ergänzen und vertiefen können. Der politische Gestaltungswille des Bundestages muß deutlich werden und in den Berichterstattungen am nächsten Tag in Erscheinung treten.

Die bisherige Aktuelle Stunde ist beizubehalten.

3. Bei der Einbringung von wichtigen Gesetzesentwürfen wird bisher in Erster Lesung nur selten debattiert; es erfolgt sogleich die Überweisung an die Ausschüsse. Diese beraten in vertraulicher Sitzung, machen ihren Beschlußvorschlag, der, da die Mehrheit des Plenums derjenigen in den Ausschüssen entspricht, in Zweiter Lesung ohne große Aussprache angenommen wird. Das Verfahren ähnelt einem geheimen Vorgang, der für die Bürger nicht durchschaubar ist.

Vorschlag:

Gesetzesvorlagen mit politischem Inhalt sollen grundsätzlich schon in Erster Lesung im Plenum behandelt werden. Es ist nicht gut, wenn die Ausschußberatungen durchgeführt werden, ohne daß das Plenum seine grundsätzliche politische Einstellung dargelegt hat. Die Opposition soll die Möglichkeit haben, aber sich auch nicht daran vorbeidrücken können, ihre Meinung zu sagen.

4. Politische Führung durch das Parlament wird nur dann deutlich, wenn der Bundestag sich aus eigener Zuständigkeit mit Fragen beschäftigt, die auf uns zukommen. Der Bundestag muß seinen Willen deutlich zum Ausdruck bringen, er muß der Bundesregierung zeigen, wie er eine Frage behandelt wissen will. Entschließungen des Bundestages, insbesondere einstimmig gefaßte, haben eine starke politische Wirkung; sie geben der Bundesregierung zugleich eine Grundlage für ihre Arbeit. Der Bürger muß durch den Inhalt der Debatte und der Beschlüsse erkennen können, wie die Entwicklung voraussichtlich verlaufen wird; er muß seine persönlichen Entscheidungen damit in Einklang bringen können. Es muß die bürgerschaftliche Beteiligung angeregt werden, eine Sache zu fördern, zu verändern oder zu verhindern.

Vorschlag:

Der Schwerpunkt der Arbeit des Bundestages ist nicht der Gesetzesberatung zu widmen, sondern der politischen Vorentscheidung über zu schaffende Gesetze. Der Bundestag soll durch seine Entschließungen der Bundesregierung die Grundlage für ihre Arbeit geben.

Die heranreifenden Entscheidungen auf den Gebieten Energiepolitik, Datenschutz, Planung und europäische Entwicklung werden langfristig angelegt sein müssen. Sie greifen in das Leben jedes einzelnen Bürgers ein; er muß wissen, wie er sich verhalten soll. Es ist heute unbestritten, daß durch Art. 45a GG deutlich gemacht wurde, daß Außenpolitik und Verteil-

digungspolitik nicht zur ausschließlichen Zuständigkeit der Bundesregierung gehören, sondern daß der Bundestag an der gesamtpolitischen Verantwortung beteiligt ist. Der Auswärtige Ausschuß hat dies deutlich und richtig praktiziert durch seine Unterausschüsse „Abrüstung“ und „Humanitäre Hilfe“.

5. Es war richtig, daß die Zuständigkeit der Ausschüsse erweitert wurde, so daß sie sich nicht nur mit den ihnen vom Plenum überwiesenen Angelegenheiten befassen können, sondern „andere Fragen aus ihrem Geschäftsbereich beraten“ können. Dies darf aber nicht dazu führen, daß zwischen dem Minister und „seinem“ Ausschuß interne Abmachungen getroffen werden unter Ausschluß der anderen Abgeordneten und der Öffentlichkeit.

Vorschlag:

Die Ausschüsse haben dem Plenum jährlich einen Bericht vorzulegen über die von ihnen beratenen „anderen“ Fragen. Auf Verlangen einer Fraktion erfolgt im Plenum eine Aussprache. Auf Verlangen einer Fraktion muß ein ad-hoc-Bericht vorgelegt werden. Allein nach den Erfahrungen des Innenausschusses ist zu sagen, daß die Durchführung der Kontrollen wegen Radiumverseuchung bestimmter Gebiete oder die Entwicklung der inneren Sicherheit das Plenum hätten beschäftigen müssen.

6. Die Ausschußberatungen müssen weiterhin gründlich und sorgfältig geführt werden. Die Anhörung von Sachverständigen und Interessenvertretern führt dazu, daß die Ausschüsse einen größeren Verhandlungs- und Untersuchungsspielraum haben als das Plenum: sie können sich jeden Gesprächspartner wählen. In den öffentlichen Hearings werden die Interessenlagen und die Gegensätze deutlich, über die der Ausschuß später in geheimer Sitzung berät, um dem Plenum seinen Beschlußvorschlag zu unterbreiten. Das genügt nicht. Die Beratungen der Ausschüsse und ihre Vorschläge müssen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Vorschlag:

Auf Vorschlag des federführenden Ausschusses oder einer Fraktion wird der Entwurf der dem Plenum vorzulegenden Beschlußempfehlung in öffentlicher Sitzung des federführenden Ausschusses abschließend beraten. Die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse haben dabei ein Rede- und Beratungsrecht.

Die fachbezogene Debatte, die nur von den Abgeordneten geführt werden kann, die sich mit der Materie besonders beschäftigt haben

und die nur von den Bevölkerungs- und Fachkreisen verfolgt wird, die unmittelbar daran interessiert sind, ist unentbehrlich. Sie sollte in der bisherigen Zweiten Lesung erfolgen. Die Entwicklung zeigt, daß dies nicht mehr möglich ist, denn die Spezialisierung beherrscht auch den Bundestag. Deshalb beteiligen sich an der Zweiten Lesung nur die Mitglieder, die etwas zur Meinungsbildung beizutragen haben. Es scheint besser zu sein, dieser Entwicklung Rechnung zu tragen und die Zweite Beratung, die nicht verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist und nur zu einer Empfehlung des Bundestages an sich selbst führen kann, entfallen und dafür in der Regel die öffentliche Ausschuß-Schlußberatung treten zu lassen. In kleinerem Saal sprechen die Abgeordneten von ihren Sitzen aus, stellen ihre Anträge und begründen diese in Kurzbeiträgen. Mehrere Ausschüsse können so nebeneinander oder nacheinander öffentliche Sitzungen durchführen. Da die bisherige Zweite Beratung im Plenum entfällt, wird zudem viel Zeit gespart. Außerdem bietet das Parlament als Folge leerer Bänke im Plenarsaal dem Bürger ein schlechtes Bild.

7. Wenn der Bundestag Recht setzt, ein Gesetz beschließt, das für alle Bürger gilt, dann ist es unerträglich, daß dies nur durch wenige im Plenum anwesende Abgeordnete geschieht.

Vorschlag:

Bei der Schlußabstimmung über ein Gesetz muß die Beschlußfähigkeit des Bundestages festgestellt werden.

Nachdem in der Ersten Lesung die politischen Fragen erörtert und in der öffentlichen Ausschuß-Schlußberatung die verschiedenen Standpunkte deutlich werden, können in der abschließenden Zweiten Beratung die Fraktionen Änderungsanträge stellen; dies wird mit Sicherheit nur bezüglich politisch bedeutsamer Fragen erfolgen. Im übrigen wird es darum gehen, die Gründe dafür darzulegen, warum man für oder gegen das Gesetz stimmt. — Das Plenum des Bundestages bleibt der Ort der politischen Führung, des politischen Meinungsaustausches. Die Gesetzesberatung der Ausschüsse behält ihre Bedeutung. Der Bundestag wird zum Rede- und Arbeitsparlament.

8. Unbestritten hat die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag einen Informationsvorsprung, was zu einer Abhängigkeit des Parlaments oder zu seiner mangelnden Entscheidungsfähigkeit führen kann. Gleichwohl sind Bestrebungen, sich einen eigenen Informationsapparat zu schaffen, nicht zu unterstützen.

Vorschlag:

Es muß sichergestellt werden, daß den Ausschüssen bei ihren Beratungen auf Anforderung die bei den Ministerien gespeicherten Daten zugänglich gemacht werden.

9. Es ist nicht damit getan, von der Regierung die Vorlage von Sachberichten zu verlangen. Die Erarbeitung der Grundlagen für langfristige politische Maßnahmen ist unentbehrlich.

Vorschlag:

Die Erarbeitung der Grundlagen für die Beurteilung politischer Entwicklungen ist durch vermehrten Einsatz von Enquete-Kommissionen zu sichern. Der erforderliche Sachverstand für diese Kommissionen soll durch Zeitverträge mit Wissenschaftlern sichergestellt werden. Nicht nur von der Regierungsinformation unabhängig zu sein, ist das Ziel, sondern Einfluß zu nehmen auf die Politik von Parlament und Regierung.

Der wissenschaftliche Dienst muß ausgebaut werden. Es genügt nicht, die Zahl der Mitarbeiter zu vermehren und Spezialisten heranzubilden, die Teilgebiete beherrschen, aber keinen Überblick über den Gesamtzusammenhang haben und die kein Verständnis für die für jeden Abgeordneten bestehenden besonderen Arbeitsgegebenheiten in der Fraktion, im Ausschuß, im Plenum und im Wahlkreis haben.

Vorschlag:

Die Angehörigen des wissenschaftlichen Dienstes müssen Erfahrung in der Fraktions-, Ausschuß- und Plenararbeit der Abgeordneten sammeln. Sie haben, um eine Gesamtschau zu erhalten, ihren Arbeitsplatz regelmäßig zu wechseln. Wegen der hohen Anforderungen sind sie entsprechend einzustufen.

10. Die Arbeit im Wahlkreis, die Aussprachen mit den Verbänden, die Kontaktpflege mit der Basis finden im Bundestag zu wenig Beachtung. Dabei sind diese Aufgaben so wichtig wie die interne Arbeit des Bundestages, und nur die Abgeordneten des Bundestages können sie erfüllen. Die repräsentative Demokratie kann auf Dauer nur dann vom Volk bejaht werden, wenn es über und durch die Abgeordneten auf den Gang der politischen Entwicklung Einfluß nehmen kann. Die Verbindung zur Bevölkerung kann durch nichts und durch niemanden ersetzt werden. Dafür reichen aber die Wochenenden nicht aus, besonders wenn der Abgeordnete aus einem entfernten Lan-

desteil kommt. Ein Abgeordneter braucht Zeit zum Gespräch, er braucht Zeit, um ein politisches Haus in seinem Wahlkreis führen zu können, er braucht Zeit zum Nachdenken und zum Studieren. Dies alles ist bei der jetzigen Terminhetze im Bundeshaus nicht möglich. Politische Debatten im Plenum, Gesetzesberatung im Ausschuß und Arbeit im Wahlkreis verlangen ihre besondere Bewertung und zeitliche Berücksichtigung. Dem muß der Arbeitsplan des Bundestages Rechnung tragen.

Vorschlag:

4-Wochen-Turnus

1. und 2. Woche:

mittwochs:

nachmittags ab 14.30 Uhr politische Stunde und Fragestunde
vormittags und nachmittags ab 16.00 Uhr Ausschüsse

donnerstags:

vormittags Ausschüsse

nachmittags Plenum und Fragestunde

freitags: Plenum für Schlußabstimmungen

3. Woche:

mittwochs:

politische Stunde

vormittags und donnerstags Ausschußsitzungen und öffentliche Ausschußsitzungen

freitags:

Plenum für Schlußabstimmungen

4. Woche:

Wahlkreis-Woche.

Die volle zeitliche Inanspruchnahme der Abgeordneten durch die Tätigkeit in Bonn hat zur Folge, daß Angehörige von Berufen, die die persönliche Mitarbeit im Betrieb voraussetzen, in viel zu geringer Zahl im Bundestag vertreten sind. Der fulltime-Job aller Abgeordneten läßt den Bundestag nicht politischer werden, sondern eher umgekehrt. Das Bemühen, eine echte Repräsentation der Bevölkerung im Bundestag zu haben, ist von großer Bedeutung.

11. Der Bundestag verfolgt nicht in ausreichendem Maße den Vollzug und die Auswirkung der von ihm beschlossenen Gesetze. Es genügt nicht, regelmäßige Berichte der Bundesregierung darüber zu verlangen. Je umfangreicher diese Berichte sind, um so weniger werden sie beachtet und um so geringer ist ihre Wirkung. — Bei Maßnahmegesetzen, Steuergesetzen und Förderungsmaßnahmen ist der Erfolg verhältnismäßig leicht festzustellen. Der Bundestag muß ihn daran messen.

ob er dem mit dem beschlossenen Gesetz angestrebten Erfolg entspricht, und er muß sich entscheiden, ob Änderungen notwendig sind.

Vorschlag:

Mit dem Beschlußvorschlag des federführenden Ausschusses ist für die Berichterstattung durch die Bundesregierung ein einfaches Berichtsschema vorzuschlagen, welches die angeforderten Daten aufzuführen soll.

Schwieriger, aber politisch noch wichtiger ist die Prüfung der Wirkung gesellschaftspolitischer Maßnahmen. Hier genügen einfache Daten nicht. Der Bundestag sollte sich eine eigene Arbeitsgruppe schaffen, die solche Aufbereitungen durchführt, oder sich hierzu eines wissenschaftlichen Instituts bedienen.

12. Die Kontrolle durch den Bundestag erfolgt auf verschiedene Weise. Immer aber muß sich das Parlament darüber im klaren sein, daß die Kunst der politischen Führung darin besteht, daß weder der Bundestag noch seine Ausschüsse anstelle der Regierung oder der Ministerialbürokratie handeln dürfen, daß sie aber die Führung und Bewertung des Handelns der Regierung und der Ministerialbürokratie in der Hand behalten müssen. Diese Führungsfähigkeit verliert der Bundestag, wenn er es der Regierung allein überläßt, langfristige politische Entscheidungen zu treffen; er verliert sie aber auch, wenn er anstelle der Regierung Einzelentscheidungen trifft.

Hier teilen sich die Aufgaben zwischen Regierungsfraktionen und Opposition, wobei zu beachten ist, daß der Bundestag das einzige Verfassungsorgan ist, das seinem Wesen und seiner Funktion nach kontrovers arbeitet, um am Schluß durch Abstimmung die Mehrheit festzustellen, die verbindlich für den ganzen Bundestag entscheidet. Die Geschäftsordnung des Bundestages trägt dem insoweit Rechnung, als sie einer Minderheit, der Opposition, Verfahrensrechte einräumt, die sie in die Lage versetzt, jedwede Frage zur Aussprache zu bringen, sei es durch eine Große Anfrage, eine Kleine Anfrage, durch einen selbständigen Antrag oder durch Einbringung eines Initiativgesetzentwurfes. Auch die Redeordnung der Geschäftsordnung berücksichtigt die Opposition besonders. Die Opposition kann mit einem Viertel der Stimmen der Abgeordneten einen Untersuchungsausschuß einsetzen und das Beweisthema bestimmen, das jedes zur Verantwortung der Regierung gehörende Gebiet betreffen kann. Auch die Frage in der Fragestunde und die Aktuelle Stunde können Mittel zur Kontrolle der Regierung sein.

Die möglichen Maßnahmen der Kontrolle sind durch das Grundgesetz, durch Gesetze oder

durch die Geschäftsordnung des Bundestages geregelt. Sie gelten für die Regierungsfraktionen wie für die Opposition.

Die Regierungsfraktionen, die zusammen mit der von ihr getragenen Regierung den Auftrag zur Durchführung ihres Programmes erhalten haben, haben ein besonders enges Verhältnis zu der Regierung. Die von ihnen durchgeführten Kontrollen entziehen sich der Regelung durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung. Sie sind nicht zu trennen vom gemeinsamen Willensbildungsprozeß in Fraktionen und Regierung. Da es sich um die Wahrnehmung der gemeinsamen Führungsaufgabe handelt, kommt es auf die gemeinsame Beratung der Sachfragen an. Kein Bundeskanzler kann, ohne Schaden zu nehmen, ohne vorherige Beratung und Abstimmung mit den ihn tragenden Fraktionen in eine politische Auseinandersetzung gehen. Hier gibt es keine aufstellbare Regeln für das Verhalten der beiden Seiten; beide wissen, daß sie nur gemeinsam handlungsfähig sind. Die Fähigkeit, zu Entscheidungen zu kommen, hängt wesentlich davon ab.

13. Politische Aussprache verlangt die Debatte; sie ist ein entscheidendes Mittel des Willensbildungsprozesses. Es werden Argumente und Gegenargumente vorgetragen, die zur Überprüfung und zum Nachdenken Anlaß geben sollen. Die politische Debatte muß geführt werden mit dem Ziel, den Gesprächspartner zu überzeugen oder, genau so wichtig, in aller Öffentlichkeit nachzuweisen, daß die Argumente des Gegners nicht ausreichen, seine politischen Schlußfolgerungen zu tragen. Die Haltlosigkeit einer Argumentation oder die Unbelehrbarkeit führen zu harter Reaktion bei den Bürgern.

Von einer Debatte kann man aber nur dann sprechen, wenn die nachfolgenden Redner sich mit den Argumenten der vorhergehenden befassen, wenn sich bei den Reden selbst die Abgeordneten beteiligen, sei es durch Zwischenfragen oder durch Zwischenrufe. Dies verlangt die freie Rede. Nur wenige Abgeordnete im Bundestag entsprechen dieser Forderung. Die meisten lesen ihre vorher formulierten „Aufsätze“ vor, ohne auf die Vorreden einzugehen. Daran ist nicht zuletzt die Presse schuld. Denn wer bis zu Beginn der Sitzung sein Manuskript nicht zur Verfügung gestellt hat, findet sich in der Presseberichterstattung nur selten wieder.

Vorschlag:

Die amtierenden Präsidenten achten streng darauf, daß Debattenbeiträge frei gehalten

werden. Nur für Regierungserklärungen und einleitende Ausführungen werden Manuskripte zugelassen, bei Haushaltsreden nur Aufzeichnungen über Haushaltspositionen. Die Bestimmungen der Geschäftsordnung haben ihren guten Grund. Auf ihre Einhaltung zu achten, ist Pflicht der amtierenden Präsidenten.

Der Ältestenrat soll auf die Fraktionsführung dahin gehend einwirken, daß die Pressestellen der Fraktionen keine vorgefertigten Manuskripte der Presse zur Verfügung stellen. Das im Parlament gesprochene Wort ist frei verwendbar.

Es ist gut, wenn möglichst viele Bürger die Debatten im Fernsehen mitverfolgen können. Da die „Berichterstattung“ in den Tageszeitungen häufig eher eine Kommentierung als eine Berichterstattung ist, muß der Bundestag selbst darauf hinwirken, daß all denjenigen, die die Debatten nicht unmittelbar verfolgen können — das sind die Berufstätigen —, objektive Berichte zur Verfügung stehen.

14. Der Bundestag ist das Forum der Nation. Alle Fragen, die das ganze Volk angehen, müssen im Bundestag Berücksichtigung finden. Als staatsleitendes Organ muß der Bundestag daher stärker, als er es bislang tat, politisch aktiv werden. — Aus der konstitutionellen Monarchie überkommen ist die Regelung, daß das Parlament als Gesprächspartner nur sich selbst und die Regierung hat. Dies ist ein zu enger Rahmen geworden. Wir leben in einer europäischen Gemeinschaft, deren Organe unmittelbar unsere politischen Probleme mitgestalten, die Recht setzen, das für die Bundesbürger unmittelbar gilt; es kann nicht ausreichen, sich an die Bundesregierung als Mitglied des Ministerrates zu wenden. Die europäische Entwicklung verlangt andere Formen. Es wäre angemessen gewesen, wenn der französische Staatspräsident bei seinem Staatsbesuch vor dem Bundestag gesprochen hätte. Wie groß war doch die Wirkung, als Bundespräsident Scheel vor beiden Häusern des amerikanischen Kongresses sprach.

Vorschlag:

Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Parlamentspräsidenten der Staaten, mit denen die Bundesrepublik in einem Bündnis steht, können vor dem Bundestag sprechen. Das gleiche gilt für den Präsidenten des Europäischen Parlaments, den Präsidenten der Beratenden Versammlung des Europarates und den Präsidenten der Versammlung der Westeuropäischen Union.

15. Es gibt politische Fragen, die nach der Regelung des GG in die Zuständigkeit der Länder fallen, deren Wahrnehmung jedoch im Interesse des gesamten deutschen Volkes liegt. Die Länder haben ihre Zuständigkeiten daher mit Blick auf das Ganze auszuüben, nicht gegeneinander und nicht gegen den Bund gerichtet. Das ist der Sinn der Bundestreue zwischen Gliedstaaten und Gesamtstaat. Diese Bundestreue wirkt nach beiden Seiten. Daß der Bundestreue gemäß Politik gemacht wird, ist in erster Linie Sache des Bundestages. Er muß sich daher auch mit zuwiderlaufenden Entwicklungen der Länder befassen und die Gesamtrichtung angeben. Das ist die politische Kompetenz des Parlaments des Gesamtstaates.

Vorschlag:

Der Bundestag muß sich mit Fragen befassen, die für die Entwicklung der Bundesrepublik von Bedeutung sind, er muß die Grundlinien der Gesamtpolitik für Bund und Länder aufzeigen.

16. Warum wendet sich der Bundestag nie an das Volk? Warum sagt er nicht mit seiner Autorität, begründet aus der Direktwahl der Bevölkerung, welches Verhalten vom Bürger erwartet werden muß? Warum tut er dies nur in Form von Gesetzen, rechtsverbindlich und durchsetzbar? Warum tut er es mit seinen Entschlüssen, die an die Regierung gerichtet sind, nur mittelbar und überläßt es den gesellschaftlichen Kräften, insbesondere den Verbänden, die politischen Entscheidungen des Bundestages auf ihre Weise zu vermitteln und zu deuten?

Notwendig ist der Dialog zwischen Bürger und Parlament; notwendig sind Antworten, nicht nur in Form von Gesetzen. Es genügt nicht, daß die einzelnen Abgeordneten diesen Dialog laufend kontrovers führen, erforderlich ist die politisch verbindliche Erklärung des Parlaments z. B. zur Frage der Todesstrafe, der Nutzung der Kernenergie, der Teilnahme an der Olympiade 1980 und viele andere Fragen.

Vorschlag:

Der Bundestag muß dem Wähler Antwort geben auf drängende Fragen, die von ihm gestellt werden.

17. Die Klage über die „Gesetzesflut“, die in der Pauschalität — so, wie sie erhoben wird — nicht begründet ist, gibt dem Bundestag Anlaß, sich laufend selbstkritisch der Prüfung zu unterziehen. Da ist einerseits die Zusammenfassung geltenden Rechts in überschaubare und

verständliche Texte, und da ist die Beschränkung auf das Notwendige.

Vorschlag:

Der Bundestag soll in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung die begonnene Zusammen-

fassung von verstreut und zum Teil mit verschiedenen Begriffen ausgestatteten Gesetzen in Gesetzbücher, die sachbezogen sind, so wie z. B. das Arbeitsgesetzbuch, beschleunigt fortführen und gleichzeitig die Teilgesetze aufheben.

II. Vorschläge, die eine Änderung des Grundgesetzes oder eines Gesetzes erforderlich machen

1. Die Aufstellung der Wahlkreiskandidaten für die Wahl zum Bundestag erfolgt nach § 21 des Bundeswahlgesetzes; danach kann sie in einer Mitgliederversammlung oder in einer allgemeinen Vertreterversammlung erfolgen. Bei den größeren Parteien sind Mitgliederversammlungen auf Wahlkreisebene schwer durchführbar. Die Aufstellung der Kandidaten durch Delegierte — in der Regel auf zehn Mitglieder ein Delegierter — führt wegen der Wahl der Delegierten auf örtlicher Ebene zu vielen Unzuträglichkeiten, insbesondere besteht immer die Gefahr, daß sich verhältnismäßig kleine Gruppen durchsetzen und die Entscheidung zu stark beeinflussen.

Vorschlag:

Neben der allgemeinen Mitgliederversammlung sollte die Möglichkeit der Briefwahl durch alle Mitglieder treten. Die Delegiertenversammlungen sollten wegfallen.

Unter Beibehaltung der Möglichkeit der Delegiertenversammlung hat sich die Enquete-Kommission Verfassungsreform mit diesem Vorschlag befaßt. Auf den Schlußbericht der Kommission wird verwiesen.

2. Mit seiner Zweitstimme kann sich der Wähler bei den Bundestagswahlen nur für die von der gewählten Partei aufgestellte sogenannte starre Liste entscheiden; nach der Liste werden die nicht in Wahlkreisen Gewählten berufen. Obwohl der Wähler einen Listenbewerber besonders berücksichtigt sehen möchte, ist ihm diese Möglichkeit nicht gegeben. Bei den Landtagswahlen in Bayern und bei Kommunalwahlen besteht diese Möglichkeit; das Ergebnis ist, daß die Liste der Gewählten meist anders aussieht als die von den Parteien aufgestellten Bewerberlisten. Der Wähler sieht sich also die Listen an, er wählt nicht nur die Partei, sondern er will seinen Kandidaten wählen. Die darin zum Ausdruck kommende Korrektur der Parteiliste ist für die Parteien manchmal sehr heilsam.

Vorschlag:

Der Wähler hat bei der Abgabe seiner Zweitstimme für die Bundestagswahl die Möglich-

keit, den von ihm bevorzugten Kandidaten zu kennzeichnen und damit auf die Reihenfolge der Listenkandidaten Einfluß zu nehmen.

Die auf solche Weise Gewählten verfügen dann über eine unmittelbare Legitimation durch die Wähler, in gleicher Weise wie die im Wahlkreis Gewählten. Die unmittelbare Verbindung zu den Wählern in einem größeren Gebiet wird deutlich. Der Bewerber muß sich bei der Wahl und während der Wahlperiode diesem größeren Kreis in allen Auseinandersetzungen stellen. Sicherlich ist die Chance für langjährige Abgeordnete scheinbar besser, andererseits gibt es immer Persönlichkeiten, die sich neu darstellen und die das Vertrauen der Wähler gewinnen, denn darum geht es bei der Wahl und nicht um die Position in der Partei allein. Es wird eingewandt, Spezialisten und Frauen hätten dann geringe Chancen; die Ergebnisse beweisen, daß dies nicht richtig ist. — Die mit der Einführung eines solchen Wahlsystems verbundenen technischen Schwierigkeiten, die insbesondere in den größeren Flächenländern entstehen können, können gemeistert werden.

Aufstellung und Wahlsystem sind Fragen, die im Bundeswahlgesetz zu regeln sind. Es wäre nicht gut, wenn die Abgeordneten die sie betreffenden Fragen allein und unabhängig regeln würden. Es müssen sich vielmehr die Parteien als Vertreter der aktiven Bürger auf ihren Parteitag mit diesen Fragen beschäftigen und eine politische Meinungsbildung herbeiführen (vgl. auch den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform).

Vorschlag:

Der Bundestagspräsident möge die im Bundestag vertretenen Parteien anregen, die Fragen zur Neugestaltung des Wahlrechts auf ihren Parteitagen zu behandeln.

3. Der Bundestag wird für vier Jahre gewählt. Mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages endet seine Wahlperiode. Vorzeitige Wahlen kann es nur geben, wenn der Bundestag nicht in der Lage ist, einen Bundeskanzler mit absoluter Stimmenzahl zu wählen — dann

kann der Bundespräsident Neuwahlen festsetzen —, oder wenn dem Bundeskanzler auf seinen Antrag, ihm das Vertrauen auszusprechen, dies nicht mit absoluter Mehrheit erfolgt und der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten vorschlägt, Neuwahlen anzuordnen. Die Entwicklung hat gezeigt, daß es auch Situationen geben kann, in denen durch eingetretene Veränderungen in der Zusammensetzung des Bundestages dieser praktisch funktionsunfähig geworden ist, die Voraussetzungen für die Festsetzung von Neuwahlen aber nicht vorliegen. Der Bundestag als einziges unmittelbar gewähltes Verfassungsorgan muß die Möglichkeit haben, den Wähler anzurufen, nicht in einer Sachfrage — die muß er selbst entscheiden —, sondern mit dem politischen Verlangen, ihm eine neue politische Legitimation zu geben. Es ist nicht tragbar, daß der Bundestag einem Zustand der Funktionsunfähigkeit nicht selbst abhelfen kann, denn das Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, ist immer präsent, also muß auch sein Vertreter immer präsent und handlungsfähig sein.

Vorschlag:

Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder kann der Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen, die Wahlperiode vorzeitig zu beenden. Der Bundespräsident bestimmt die Neuwahl innerhalb von sechzig Tagen.

Um Manipulationen der Parlamentsmehrheit auszuschließen, sollte das Zwei-Drittel-Quorum gewählt werden. Ein Viertel der Mitglieder, das sind in der Regel sowohl Opposition wie auch Regierungsfraktion, muß den Zwang zur Entscheidung herbeiführen können (vgl. hierzu Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform).

4. Der Bundestag als staatsleitendes Organ muß sich rechtzeitig und unabhängig von der Bundesregierung in die Lage versetzen, Entwicklungen und ihre Folgen zu erkennen und sie politisch zu bewerten. Sachverständigenkommissionen und Berichte der Bundesregierung reichen dazu nicht aus. Die Erfahrungen mit den nach § 56 der Geschäftsordnung bislang durchgeführten Enquete-Kommissionen haben gezeigt, daß die Zusammenfassung von Politikern und Sachverständigen dazu führt, daß auf die politischen Fragestellungen politische Antworten gesucht und gefunden wurden. Diese Grundlagenarbeit wird an Bedeutung gewinnen; sie muß bewußt gefördert werden. Die Bestimmungen der Geschäftsordnung geben den Mitgliedern des Bundestages und erst recht den Mitgliedern von Kommissio-

sionen, die nicht Abgeordnete sind, keinerlei rechtliche Möglichkeiten, Auskünfte und Unterlagen von Dritten zu erlangen. Sie können nur nach Art. 35 GG Amtshilfe von allen Behörden des Bundes und der Länder erhalten. Dies aber muß möglich sein, sonst müßten sich Enquete-Kommissionen darauf beschränken, allgemein zugängliches Material zu verwenden. Dies reicht bei Untersuchungen, die sich mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorgängen befassen, mit Sicherheit nicht aus. Soweit es sich dabei um Steuer-, Bank- oder Geschäftsgeheimnisse handelt, muß der Schutz der Vertraulichkeit gewährleistet werden.

Vorschlag:

Einfügung eines Artikels 44 a in das Grundgesetz:

„Der Bundestag kann zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachgebiete Enquete-Kommissionen einsetzen, denen auch Mitglieder angehören dürfen, die nicht Abgeordnete sind.

Die Enquete-Kommissionen können alle für ihren Auftrag erforderlichen Beweise erheben. Die Einzelheiten sind in einem besonderen Gesetz zu regeln, das auch das sonstige Verfahren festlegt.“

Es sollte ein allgemeines Gesetz geschaffen werden, das jeder Enquete-Kommission eine einwandfreie und ausreichende Grundlage für ihre Untersuchungen gibt.

5. Der Bundestag muß das Recht haben, alle seine Bereiche und auch die der Bundesregierung durch die Einsetzung eines Ausschusses zu untersuchen. Dies muß wie seither das Recht einer Minderheit sein. Da jeder Ausschuß die Stärkeverhältnisse des Plenums widerspiegelt, hat die Regierungskoalition in jedem, auch im Untersuchungsausschuß, die Mehrheit, die Opposition, die den Untersuchungsausschuß erzwingen kann, ist in der Minderheit. Ohne rechtliche Regelung hat der Bundestag das Problem, ob die Minderheit im Untersuchungsausschuß einen Beweisantrag durchsetzen kann, dadurch gemeistert, daß mit dem Einsetzungsbeschluß die von der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft erarbeiteten Grundsätze für anwendbar erklärt wurden. Danach hat ein Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses das Recht, einen Beweisbeschluß zu fassen. Die Bestimmung des Grundgesetzes in Artikel 44, daß für die Beweiserhebung die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung finden, ist nach allgemeiner Auffassung für das Verfahren ungeeignet.

Die zu klärenden Fragen ergeben sich je nachdem, ob das Verfahren des Untersuchungsausschusses gerichtsähnlichen Charakter hat, oder ob es ein politischer Wettstreit ist mit anderen Mitteln als denen der Debatte. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hat sich ausführlich mit dieser Frage befaßt. Sie stellt in ihrem Schlußbericht fest: „Übergreifender Gesichtspunkt (für die Empfehlungen der Kommission) war die Erkenntnis, daß ein parlamentarisches Untersuchungsverfahren kein gerichtsähnliches Verfahren ist, sondern der Aufklärung von Sachverhalten mit parlamentarischen Mitteln zum Zweck einer politischen Bewertung dient. Die Frontenbildung in einem parlamentarischen Untersuchungsverfahren wird dadurch gekennzeichnet, daß denjenigen, die sich von der Aufklärung der gestellten Fragen einen politischen Vorteil versprechen, auf der anderen Seite diejenigen gegenüberstehen, die einen politischen Nachteil befürchten.“ Die Schlußfolgerung daraus kann dann nur sein, daß eine Seite aufklären will, die andere möglichst nicht — und alles um eines politischen Vorteils willen.

Kein Bürger hat Verständnis dafür, daß nur aus taktischen Gründen nach der „Wahrheit“ gesucht wird, die andere nicht gelten lassen oder gelten lassen wollen. Die seither von Ausschüssen durchgeführten Untersuchungen geben Anlaß zu der Forderung, daß sie sich um die Klärung eines im Einsetzungsbeschluß bezeichneten und umschriebenen Sachverhalts zu bemühen haben. Nach Klarstellung dieses Sachverhalts kann und muß die politische Wertung erfolgen. Die Enquete-Kommission vermengt Aufklärung mit politischer Wertung, ja noch deutlicher, Aufklärung nur und nur soweit, wie dies den einzelnen Seiten opportun erscheint. Die Aufklärung eines Sachverhalts muß aber auch dem außerhalb des Untersuchungsausschusses Stehenden eine ausreichende Grundlage für eine eigene Bewertung geben. Daß dies bislang nicht der Fall ist, ist unbestritten, daß dies nach den Vorschlägen der Enquete-Kommission geradezu institutionalisiert würde, halte ich für bedenklich.

Vorschlag:

Der Bundestag bestimmt am Beginn einer Wahlperiode mehrere Gremien, die aus je fünf nicht mehr aktiven Richtern bestehen; jedes Mitglied kann nur an einem Gremium teilnehmen. Aufgabe des Gremiums ist es, den im Einsetzungsbeschluß umschriebenen Sachverhalt zu klären und über das Ergebnis seiner Untersuchung dem Plenum des Bundestages einen Bericht vorzulegen. Die Untersuchungen sind nach den Bestimmungen der Verwaltungsge-

richtsordnung zu führen (vgl. hierzu den Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, das Sondervotum Schäfer hierzu und die Debatte im Bundestag in der 73. Sitzung vom 17. 2. 1978, S. 5757 C).

6. Der Wehrbeauftragte des Bundestages ist durch Art. 45b GG berufen worden. Das dazu erforderliche Bundesgesetz erging am 26. Juni 1957 (BGBl. I S. 652). In seinen Jahresberichten hat der Wehrbeauftragte wiederholt darauf hingewiesen, daß zwischen ihm und dem Bundesminister der Verteidigung Differenzen über Fragen der Zuständigkeit entstanden sind. Außerdem wurde dargelegt, daß die Verbindung des Wehrbeauftragten zum Bundestag enger gestaltet werden müsse; auch das Verhältnis zum Verteidigungsausschuß bedürfe der Klärung. Der Verteidigungsausschuß hat sich in der Siebten und in der Achten Wahlperiode mit diesen Fragen eingehend befaßt; er hat den Entwurf eines Gesetzes erarbeitet, mit dem die aufgetretenen Zweifelsfragen auf Grund der gewonnenen Erfahrungen geklärt werden sollen. Zu prüfen ist weiterhin, ob eine Änderung des Art. 45 b GG in diesem Zusammenhang erforderlich ist.

Vorschlag:

Der vom Verteidigungsausschuß erarbeitete Entwurf betreffend Stellung und Aufgabe des Wehrbeauftragten des Bundestages sollte möglichst bald als Initiativantrag eingebracht und beraten werden.

7. Die Durchführung der Finanzkontrolle ist eine der wichtigsten Aufgaben des Bundestages; damit ist zugleich die Frage nach der Stellung des Bundesrechnungshofes in unserem Verfassungsgefüge angeschnitten. Es darf keinen Zweifel darüber geben, daß der Rechnungshof dem Parlament näher steht als der Regierung. Die seitherige Ausgestaltung trägt diesem Umstand nicht Rechnung. Finanzkontrolle — vorherige durch die Beratung und Verabschiedung des Haushaltsplanes, begleitende durch den Haushaltsausschuß, nachträgliche mit dem Ziel der Entlastung der Bundesregierung — erfolgt durch das Parlament, ist aber ohne die Zuarbeit des Rechnungshofes nicht möglich. Der preußische König hat als Souverän den Rechnungshof eingerichtet, um mit seiner Hilfe die Verwaltung zu kontrollieren. Für den Souverän Volk handelt der Bundestag, also muß der Bundesrechnungshof unmittelbar ihm zuarbeiten.

Während die politische Kontrolle durch die Parlamentsmehrheit gegenüber der von ihr getragenen Regierung ihre eigenen Formen

entwickelt hat und entwickelt, die Kontrolle durch die Opposition nur möglich ist, wenn der Opposition durch die Verfassung, ein Gesetz oder Ermächtigungen der Geschäftsordnung die Möglichkeit dazu geboten ist, kann die Finanzkontrolle praktisch nur vom Bundestag als Institution ausgeübt werden. Sicherlich könnte der Bundestag einzelne Fragen selbst durch die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses prüfen, er wäre aber auch hierbei auf die Untersuchung, Prüfung und den Bericht des Rechnungshofes angewiesen. Der Bundesrechnungshof berichtet immer dem Bundestag, dem Haushaltsausschuß oder dem Rechnungsprüfungsausschuß, nie einer einzelnen Fraktion. Die Berichte liegen in der Regel offen vor.

Im Zuge der Haushalts- und Finanzreform 1969 wurde Art. 114 GG neu gefaßt und damit der Bundesrechnungshof näher an den Bundestag und den Bundesrat herangeführt; er berichtet nicht mehr über den Minister, sondern unmittelbar. Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, daß der Bundesrechnungshof „Hilfsorgan sowohl der Exekutive wie der Legislative ist“ (so der Rechtsausschuß BT-Drs. V/3605 S. 13).

Bei der Bedeutung des Bundeshaushaltes in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht, der Schwierigkeit, ihn zu durchleuchten und damit politisch zu bewerten, muß der Bundestag sich der Hilfe des Bundesrechnungshofes mehr als seither vergewissern. Der Bundesrechnungshof darf sich nicht darauf beschränken, Jahresberichte vorzulegen; er muß bei aktuellen Anlässen tätig werden und auf Antrag einer Minderheit von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages aufgefordert werden können, einen bestimmten Vorgang zu untersuchen und darüber zu berichten. Die seithe-rige Praxis, daß der Präsident des Bundesrechnungshofes und seine Beauftragten zu allen Sitzungen des Haushaltsausschusses und des Rechnungsprüfungsausschusses Zutritt und Rederecht haben, reicht nicht aus. Es ist bestimmt ein Versehen, daß die Geschäftsordnung des Bundestages diese Frage nicht re-

gelt. Notwendig ist, daß auch im Plenum des Bundestages der Bundesrechnungshof seine Berichte vorlegen und erläutern kann. Wie der Wehrbeauftragte sollte daher der Präsident des Bundesrechnungshofes aufgefordert werden können, dies zu tun. (Bei der Konstruktion des Bundesrechnungshofes als Kollegialbehörde rechtlich Unabhängiger schließt dies sicherlich einige problematische Fragen in sich ein.)

Den Bundesrechnungshof näher an das Parlament zu führen, seinem Präsidenten die Möglichkeit zu geben, im Bundestag zu sprechen, führt dazu, daß der Bundestag und nicht die Regierung den Präsidenten und den Vizepräsidenten bestimmen. Die Bundesregierung sollte ein Vorschlagsrecht haben. Der Bundestag soll Präsident und Vizepräsident mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen des Bundestages auf die Dauer von sieben Jahren wählen. Eine breite Basis und sichtbare Unabhängigkeit sollten diesen beiden Ämtern eigen sein. Abberufung durch Zweidrittelmehrheit muß möglich sein.

Vorschlag:

Präsident und Vizepräsident des Bundesrechnungshofes werden vom Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen gewählt und gegebenenfalls abberufen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat bei der Beratung der von ihm vorgelegten Berichte das Wort zu ergreifen, wenn ein Mitglied des Bundestages es verlangt und das Verlangen von soviel anwesenden Mitgliedern des Bundestages unterstützt wird, wie einer Fraktionsstärke entspricht.

Der Bundesrechnungshof kann mit den Stimmen von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages beauftragt werden, bestimmte Untersuchungen durchzuführen und darüber dem Bundestag zu berichten*).

*Zur näheren Begründung: Friedrich Schäfer, Zur Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, 1975, Festschrift für Hans Schäfer.

Die Verbeamtung der Parlamente

Ursachen und Folgen des Übergewichts des öffentlichen Dienstes in Bundestag und Landtagen

I. Vom akademischen Problem zum Politikum ersten Ranges

Die Sozialstruktur der Parlamente in Bund und Ländern ist kein Thema, das große öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zieht. Ein einzelner Aspekt aus diesem Bereich sozialwissenschaftlicher Forschung hat jedoch wiederholt Schlagzeilen gemacht. Unter dem Begriff 'Verbeamtung der Parlamente in der Bundesrepublik' ist in der öffentlichen Diskussion das zahlenmäßige Übergewicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den Volksvertretungen kritisiert worden. Dabei wird Kritik an den Beamtenparlamenten von vielen Seiten geübt: in der wissenschaftlichen Literatur ebenso wie in den Massenmedien, aber auch von Politikern der verschiedenen Parteien. So hat der frühere Bundespräsident Gustav Heinemann im März 1974 in einer Gesprächsrunde mit Vertretern der Spitzenorganisationen die rhetorische Frage gestellt, ob der öffentliche Dienst endgültig auf dem Wege sei, sich umzufunktionieren in einen Selbstbedienungsladen derer, die drin sind¹⁾. Sein Nachfolger im Amt, Walter Scheel, hat mehrmals, wenn auch in kulanterem Ton, die große Zahl von Beamten in den Parlamenten der Bundesrepublik als eine problematische Entwicklung charakterisiert. In einem Interview betonte er: „Es ist ein Problem dadurch entstanden, daß die Parlamente in ihrer Zusammensetzung nicht mehr der Struktur der Bevölkerung entsprechen. Immer mehr Parlamentarier kommen alleine aus der Berufsgruppe der Beamten... Ich glaube, daß die Parteien dieser Veränderung eine gewisse Aufmerksamkeit widmen müssen, um die notwendige Bürgernähe zu erhalten.“²⁾

Von Wissenschaftlern der verschiedenen Fachrichtungen ist warnend auf diese Entwicklung hingewiesen worden. So bemerkt Thomas Ellwein zur Zusammensetzung der

Fraktionen: „Als besonderes Problem tritt ... von alledem nur das der Privilegierung und damit der fast unerträglichen Überrepräsentation der Beamten hervor ... Insgesamt muß dieser Zustand aber zu Bedenken Anlaß ge-

INHALT

- I. Vom akademischen Problem zum Politikum ersten Ranges
- II. Abgeordneter gleich Beamter?
Zur Rechtsstellung der Volksvertreter
- III. Verbeamtung als Charakteristikum der Sozialstruktur von Bundestag und Landtagen
- IV. Ursachen für die Beamtenparlamente in Bund und Ländern
 1. Historische Tradition
 2. Rechtliche Normierung der Stellung öffentlicher Bediensteter im Parlament
 3. Technokratischer Aspekt
 4. Bedingungen innerparteilicher Kandidatenauslese
- V. Auswirkungen der Überrepräsentation des öffentlichen Dienstes in bundesdeutschen Parlamenten
 1. Stil und Arbeitsweise
 2. Gesetzgebung
 3. Kontrollfunktion
 4. Innerparlamentarische Selektion
 5. Soziale Repräsentation
- VI. Mögliche Korrekturen des unausgewogenen Sozialprofils der Parlamente

ben.“³⁾ Drastischer noch beurteilt Bernhard Schäfers die Situation: „Hier sei noch ein Kritikpunkt am parlamentarischen System besonders hervorgehoben, der sich in der Bundesrepublik Deutschland zu einem Krisenherd des politischen und gesellschaftlichen Systems

¹⁾ Spiegel Nr. 51/1974, S. 46.

²⁾ Walter Scheel, Reden und Interviews, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bd. 4, Bonn 1978, S. 367, vgl. auch ebd. S. 190 f., 265; ferner Bd. 1, Bonn o. J., S. 172 f.

³⁾ Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973³, S. 262 f.

entwickeln kann. Gemeint ist die zunehmende Verbeamtung der Parlamente."⁴⁾

Ernst-Wolfgang Böckenförde sieht darin "... eine Gefährdung der Legitimationskraft des repräsentativen Systems, die seit einigen Jahren deutlich sichtbar wird"⁵⁾. Selbst im Kreise der hochangesehenen Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer ist dieses Thema bei den Beratungen zum parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes im Oktober 1974 angesprochen worden. Auf den Prozeß der Überrepräsentation einer Schicht oder eines Standes und den der Unterrepräsentation anderer Schichten und Interessen im Parlament eingehend, nannte Hermann Soell das Stichwort Verbeamtung des Parlaments. Eindringlich appellierte er an die Tagungsteilnehmer: „Man sollte sich also überlegen, ob es irgendwelche Gegensteuerungsmittel gibt . . . , damit diese Überrepräsentation eines Standes verhindert und damit auch das Defizit an Identifikationsmöglichkeiten der übrigen Schichten durch die gegenwärtige Zusammensetzung des Parlaments ausgeglichen werden kann.“⁶⁾ Das Bundesverfassungsgericht hat jedenfalls in seinem Diätenurteil vom 5. November 1975 lakonisch und unüberhörbar bemerkt: „Es läßt sich sogar fragen, ob das in Bund und Ländern zu beobachtende unverhältnismäßig starke Anwachsen der Zahl der aktiven und inaktiven Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten (Verbeamtung der Parlamente), sollte es sich fortsetzen, noch mit den Anforderungen eines materiell verstandenen Gewaltenteilungsprinzips vereinbar ist.“⁷⁾

Damit hat die Problematik das Stadium der nur-akademischen Diskussion ganz offensichtlich verlassen; es ist zu einem Politikum ersten Ranges geworden. „Empörung reicht nicht mehr“⁸⁾, äußert der niedersächsische SPD-Politiker Peter von Oertzen, und der hessische CDU-Fraktionsvorsitzende Gottfried Milde sieht in der Tatsache, daß der Wettbewerb zwischen Abgeordneten-Kandidaten aus der privaten Wirtschaft und aus dem öffentli-

chen Dienst immer geringer und schließlich ganz versiegen wird, „für die repräsentative Demokratie eine tödliche Gefahr“⁹⁾. Kurt Biedenkopf ist überzeugt, die ungleichgewichtige parlamentarische Repräsentation der unterschiedlichen Segmente in der Gesellschaft berge zunehmend Konfliktstoff: „Wenn dieser Konflikt eines Tages zu einem politischen Konflikt wird, dann sind die Parlamente nicht mehr in der Lage, ihn zu lösen. Und dieser Konflikt kommt so sicher wie die Steuer auf uns zu.“¹⁰⁾ Schon deuten erste Anzeichen auf solche Konflikte innerhalb der Parteien hin. Bei der Kandidatenaufstellung der SPD zur nordrhein-westfälischen Landtagswahl am 11. Mai 1980 kam es zu massiven Auseinandersetzungen zwischen dem Gewerkschaftsflügel und der Rest-Partei¹¹⁾. Von Entfremdung war die Rede, da die Mandatsträger bzw. -bewerber nicht mehr der soziologischen Struktur der Wähler entsprächen. Selbst bei den Bundestagspräsidenten schlägt sich wachsendes Problembewußtsein deutlich nieder. Zwar haben Annemarie Renger, Karl Carstens und Richard Stücklen „überzogene Kritik“ am hohen Beamtenanteil in den Parlamenten stets mit Nachdruck zurückgewiesen¹²⁾. Eingeräumt wurde freilich immer, es sei wünschenswert, wenn andere soziologische Schichten und Berufsgruppen stärker vertreten wären.

Die Verbeamtung der Parlamente¹³⁾ läßt sich mithin nicht als Schlagwort abtun, sondern ist

⁹⁾ Spiegel Nr. 51/1978, S. 41.

¹⁰⁾ Stellungnahme in der WDR-Fernsehsendung vom 12. 9. 1979 „Volksvertreter? — Beamte im Parlament“, unveröff. Manuskript.

¹¹⁾ Spiegel Nr. 6/1980, S. 43—45.

¹²⁾ Richard Stücklen, in: Pressedienst des Deutschen Beamtenbundes vom 17. 11. 1979, S. 1f; Karl Carstens, in: Beamtenstatus — Ärgernis oder Verpflichtung?, hrsg. vom Deutschen Beamtenbund, Bonn/Stuttgart 1978, S. 22f.; Annemarie Renger, Stellungnahme in der SWF-Hörfunksendung „Aus Arbeit und Wirtschaft“ vom 21. 6. 1975, unveröff. Manuskript.

¹³⁾ Vgl. dazu allgemein Hansjörg Häfele, Verbeamtung des Bundestages?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 1972, Heft 1, S. 103—106; Hartmut Klatt, Die finanzielle Stellung der Abgeordneten. Bestandsaufnahme und Anmerkungen zu einem umstrittenen Thema, in: ZParl, 1971, Heft 3, S. 344ff.; Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen (Hrsg.), Warum gibt es so viele Beamte in den Parlamenten? Sten. Prot. der Veranstaltung vom 10. 6. 1975 in Bonn (mit Referaten von Adalbert Hess, Jürgen Massengeil und Hartmut Klatt); Klaus Schrode, Beamtenabgeordnete in Landtagen der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung über das parlamentarische Verhalten von Abgeordneten in den Landtagen von Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz, die in der öffentlichen Verwaltung tätig sind, Heidelberg 1977; Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst. Droht eine Gleichgewichtsstörung im Verfassungsleben von Bund, Ländern und Gemeinden?, hrsg. vom Deutschen Beamtenbund, Bonn-Bad Godesberg 1977.

⁴⁾ Bernhard Schäfers, Sozialstruktur und Wandel der Bundesrepublik Deutschland. Ein Studienbuch zu ihrer Soziologie und Sozialgeschichte, Stuttgart 1976, S. 112.

⁵⁾ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Stärkung der Bürgerrechte im Rahmen des Wahlverfahrens. Verfassungstheoretische Überlegungen, in: Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages, Komm.-Drs. Nr. 115 vom 18. 10. 1974, S. 14.

⁶⁾ Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 33, Berlin 1975, S. 166f.; in diesem Sinne auch Manfred Zuleeg, a. a. O., S. 126.

⁷⁾ BVerfGE Bd. 40, S. 321.

⁸⁾ Spiegel Nr. 51/1978, S. 36f.

Ausdruck einer Entwicklungstendenz, die für die parlamentarische Willensbildung und unser ganzes politisches System von vielen als problematisch angesehen wird. Selbst diejenigen Wissenschaftler, Publizisten und Parlamentarier, die eine reale Gefahr verneinen, äußern doch ein deutliches Unbehagen über diesen Zustand und sinnen auf Möglichkeiten der Abhilfe.

So eindeutig die Tendenz zur Verbeamtung von Bundestag und Landtagen sein mag und so häufig die Dominanz der öffentlichen Bediensteten in den Volksvertretungen beklagt wird, fällt gleichwohl eines ins Auge: Über das Faktum des Beamtenparlaments als solches gehen die Analysen selten hinaus. Schon über die Gründe und Ursachen für diese Entwicklung wird vielfach mit Schweigen hinweggegangen. Über die Folgen der Verbeamtung der Parlamente, z. B. über die möglichen Auswirkungen auf den parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß, über das Ausmaß der Interessenvertretung der im Parlament vertretenen sozialen Gruppen oder über die Geltung des Grundsatzes der sozialen Repräsentation, gibt selbst die Wissenschaft

nur spärlich Auskünfte. Im Grunde ist es bei dem Hinweis von Heribert Schatz aus dem Jahre 1968 geblieben, wonach eine ins einzelne gehende soziologische und sozialpsychologische Untersuchung der Beamten im Bundestag bedauerlicherweise noch ausstünde¹⁴⁾.

Da entsprechende Arbeiten nicht vorhanden sind, kann auch die vorliegende Studie nur ein erster Versuch sein, die Fragen nach den Ursachen für die Beamtenparlamente sowie nach den Auswirkungen des großen Anteils von Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst zu beantworten. In jedem Fall wäre es falsch, die vorliegende Untersuchung als Ausfluß der massiven Kritik am öffentlichen Dienst im allgemeinen oder als Beitrag zur Beamtenschelte im besonderen sehen zu wollen¹⁵⁾. Worum es dem Autor allein geht, ist die Erhellung einer wichtigen Fragestellung aus dem Bereich der politischen Soziologie. Daß dabei die negativen Aspekte ebenso wie die positiven Faktoren aufgezeigt und als Voraussetzung für mögliche Korrekturen der Entwicklung gegeneinander abgewogen werden, ist für den Autor ein zentrales Anliegen.

II. Abgeordneter gleich Beamter? Zur Rechtsstellung der Abgeordneten

Unter Verbeamtung als juristischem Begriff wird die Überführung von Einzelpersonen oder bestimmten Personengruppen (z. B. Angestellten im öffentlichen Dienst oder von anderen Bewerbern aus dem nicht-öffentlichen Wirtschafts- und Verwaltungssektor) in das Beamtenverhältnis verstanden. Im übertragenen Sprachgebrauch werden mit diesem Begriff beamtenmäßige Mentalität bzw. Verhaltensweisen von einzelnen oder von Gruppen und bürokratische Organisationsformen bzw. Arbeitsprozesse umschrieben. Soweit sich die Problematik der Verbeamtung auf das einzelne Parlamentsmitglied, nicht auf die Volksvertretung insgesamt bezieht, ist der Abgeordnetenstatus angesprochen. Es stellt sich dann die Frage, ob die Mandatsinhaber als Beamte im rechtlichen und/oder im faktischen Sinne zu qualifizieren sind.

Die Behauptung, die Rechtsstellung der Abgeordneten sei beamtengleich oder beamtenähnlich ausgestaltet, erweist sich bei genauer Betrachtung als nicht haltbar. In der staatsrechtlichen Literatur besteht Übereinstimmung darüber, daß der Abgeordnete weder im verfassungsrechtlichen noch im strafrechtlichen oder haftungsrechtlichen Sinne mit dem Beamten gleichgesetzt werden kann, sondern geradezu als „begrifflicher Gegentyp des Bediensteten“¹⁶⁾ aufgefaßt werden muß.

Nach Art. 48 Abs. 2 GG kommt dem parlamentarischen Mandat Amtscharakter zu. Die Mitglieder des Bundestages stehen ebenso wie Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, nicht in einem Beamtenverhältnis zum Bund. Daß die rechtliche Sonderstellung des Abgeordneten nur mit der negativen Formel Nicht-

¹⁴⁾ Heribert Schatz, Der Parlamentarische Entscheidungsprozeß. Bedingungen der verteidigungspolitischen Willensbildung im Deutschen Bundestag, Meisenheim a. G. 1970, S. 37. Schrode, a. a. O., kommt in seiner Monographie über das parlamentarische Verhalten von Beamtenabgeordneten in drei Landtagen zu dem positiven Ergebnis, die Funktionsfähigkeit der Landesparlamente profitiere davon, wenn in ihnen aktive Bedienstete der öffentlichen Verwaltung tätig seien.

¹⁵⁾ Vgl. dazu einerseits Ulrich Lohmar, Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe. Deutsche Aspekte eines neuen Klassenkampfes, München 1978, andererseits Frido Wagener, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 37, Berlin 1979, S. 215 ff., sowie die Beiträge von U. Lohmar, U. Kollatz, H. König, P. Menke-Glückert und W. Ehlers, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/79 vom 14. 4. 1979.

¹⁶⁾ Arnold Köttgen, Abgeordnete und Minister als Statusinhaber, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Bd. 6, Gedächtnisschrift für W. Jellinek, München 1955, S. 206, 213.

Beamter umschrieben werden kann, rührt nach Arnold Köttgen von dem Dilemma her, daß auch im modernen Verfassungsstaat „keine Verdichtung des Abgeordneten zu einer prägnanten Rechtsfigur“¹⁷⁾ erfolgt ist. Eine positive Umschreibung dieser Rechtsfigur hat davon auszugehen, daß den Parlamentsmitgliedern als Inhaber verfassungsmäßig konstituierter Ämter ein eigener verfassungsrechtlicher Status (Art. 38 Abs. 1 GG als Grundrecht und weitere Rechte gemäß den Art. 46 ff. GG) zukommt und grundsätzlich Rechtsgleichheit der Abgeordneten untereinander besteht.

Die Abgrenzung der Rechtsstellung des Abgeordneten von der des Beamten beinhaltet weiterhin, daß Parlamentarier in kein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis (analog dem besonderen Gewaltverhältnis, dem Beamten unterliegen) zum Staat oder irgendeinem Dienstherren treten. Für Parlamentsmitglieder bestehen nach Art. 38 Abs. 1 GG keinerlei beamtenrechtliche Dienst- oder Amtspflichten, deren Einhaltung erzwungen werden könnte. Zwar kann hieraus nicht gefolgert werden, daß den Parlamentariern keinerlei Pflichten im Zusammenhang mit der Mandatsausübung auferlegt würden. Aber diese Pflichten, die sich im einzelnen aus dem Grundgesetz bzw. der Geschäftsordnung des Bundestages ergeben, entsprechen doch in keiner Weise den im Beamtenrecht normierten dienstlichen bzw. außerdienstlichen Verhaltenspflichten der Beamten. Theodor Eschenburg¹⁸⁾ hat folgerichtig aus der Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten das Recht der Mandatsträger abgeleitet, ihre Pflichten weitgehend selbst bestimmen zu können. So wie es für den Abgeordneten kein Aufsteigen im Amt analog der Beförderung im Rahmen der Beamtenlaufbahn gibt, existieren für MdB bzw. MdL keine disziplinarrechtlichen Sanktionen bis hin zur Entlassung aus dem Amt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Diätenurteil diese Auffassung nachhaltig unterstrichen, wenn es betont, der Abgeordnetenstatus habe sich zwar nicht im Kern, aber in

mehrfacher Hinsicht erheblich geändert. Obwohl der Abgeordnete heute für die Inanspruchnahme durch sein zur Hauptbeschäftigung gewordenes Mandat und die im Parlament geleistete Tätigkeit bezahlt werde (Alimentation aus der Staatskasse; Mandatsgehalt), sei er dadurch natürlich nicht Beamter geworden, sondern Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger des freien Mandats und Vertreter des ganzen Volkes geblieben¹⁹⁾.

Die mannigfachen Rückgriffe des Gesetzes über die Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bundestages von 1977 auf das Beamtenrecht²⁰⁾ haben freilich, vor allem im Parlament und in den Massenmedien, zu dem Einwand geführt, der Abgeordnete sei dadurch verbeamtet und in eine Sonderlaufbahn des öffentlichen Dienstes hineingedrängt worden. Manche Indizien sprechen in der Tat für diese These. Der Bundestagsabgeordnete erhält wie ein Beamter für die Mandatszeit (aktive Dienstzeit) eine Vollalimentation aus der Staatskasse, deren Höhe laut Bericht des seinerzeit federführenden 2. Sonderausschusses des Bundestages nach dem Vorbild von Beamtengehältern bemessen wurde. Diese Vollalimentation der MdB ist einbezogen in ein kompliziertes Anrechnungssystem mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen, wie es nur das Recht des öffentlichen Dienstes kennt. Bundestagsabgeordnete beziehen wie Beamte eine Altersversorgung in Form einer Staatspension, ohne dafür eigene Beiträge leisten zu müssen. Und schließlich haben MdB Anspruch auf Beihilfen im Krankheits-, Geburts- und Todesfall wie Beamte. Gleichwohl wäre es verfehlt, aus diesen analogen Regelungen auf eine beamtenähnliche oder -gleiche Rechtsstellung der Mandatsinhaber zu schließen. Sie sind aus der Überlegung heraus getroffen worden, den Abgeordneten der Chancengleichheit wegen beim Zugang zum Parlament und während des Mandats eine soziale Sicherheit einzuräumen, wie sie in der Regel nur Beamte besitzen. Dies ändert nichts an ihrem spezifischen verfassungsrechtlichen Status und ihrem verfassungsmäßig konstituierten Amt besonderer Prägung.

III. Verbeamtung als Charakteristikum der Sozialstruktur von Bundestag und Landtagen

Der Bestandsaufnahme zur Verbeamtung der Parlamente muß eine Vorbemerkung vorausgeschickt werden. Im Zusammenhang mit den Fragen nach Ursachen und Folgen der Sozial-

struktur parlamentarischer Körperschaften ist die Methode der Herkunftsanalyse (social

¹⁷⁾ Köttgen, a. a. O., S. 197, 206.

¹⁸⁾ Theodor Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1965², S. 509 ff.

¹⁹⁾ BVerfGE Bd. 40, S. 311 ff.

²⁰⁾ Joachim Henkel, Amt und Mandat. Die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Berlin/New York 1977, S. 85 ff.

background analysis) entwickelt worden. Mit Hilfe dieses sozialwissenschaftlichen Verfahrens wird eine Reihe von persönlichen Qualifikationsmerkmalen und Sozialdaten der Abgeordneten statistisch erfaßt und versucht, mögliche Auswirkungen der Personalstruktur auf Form und Inhalte der parlamentarischen Arbeit aufzuzeigen. Methodische Vorbehalte gegen die Analyse der sozialen Herkunftsmerkmale sind in zweierlei Hinsicht möglich²¹⁾:

— Die vorhandenen Statistiken weichen in Kategoriebildung und Methodik oft voneinander ab. Generell bestehen drei Möglichkeiten, den beruflichen Hintergrund von Abgeordneten statistisch zu erfassen: 1. Ausgangsberuf (erlernter Beruf); 2. Beruf bzw. Erwerbsstellung unmittelbar vor der erstmaligen Mandatsübernahme; 3. berufliche Tätigkeit während der Mandatsausübung. Infolge der großen beruflichen Mobilität von Abgeordneten ist eine Abgrenzung zwischen diesen verschiedenen Kategorien schwierig. Darüber hinaus sind die Angaben der Abgeordneten häufig unvollständig bzw. ungenau und deshalb nur beschränkt verwertbar oder sogar unbrauchbar.

— Die Aussagefähigkeit der Indikatoren, die bei der Analyse und Interpretation der Sozialstruktur von Parlamenten zur Messung einzelner Qualifikationsmerkmale und Einflußfaktoren benutzt werden, ist begrenzt. Zwar erlaubt die soziale Zusammensetzung politischer Führungsgruppen Rückschlüsse auf die Bedingungen des politischen Auswahlprozesses. Zudem können Veränderungen des Sozialprofils der Funktionselemente im Parlament als Indikator von Wandlungen der Sozialstruktur und des gesellschaftlich-politischen Systems gewertet werden. Aber es erscheint problematisch, Einstellungen und Verhaltensweisen von Angehörigen politischer Führungsgruppen auf persönliche Daten, Lebenserfahrungen und die soziale Herkunft zurückzuführen. Anders ausgedrückt: Die Analyse sozialer Herkunftsfaktoren erlaubt letztlich keine sichere Prognose des Verhaltens.

Allgemein gilt, daß unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen und unter Einbeziehung empirischer Forschungsstrategien²²⁾ sozial-strukturelle Untersuchungen gleichwohl

ausagekräftige und verwertbare Ergebnisse liefern²³⁾. Auf die vorliegende Studie bezogen heißt dies, daß von den methodischen Vorbehalten abgesehen werden kann. Die weiter unten genannten Zahlen und Statistiken zur Verbeamtung der Parlamente werden nämlich nur herangezogen, um offenkundige Entwicklungstendenzen in der personellen Zusammensetzung parlamentarischer Körperschaften zu verdeutlichen. Ungeachtet gewisser zahlenmäßiger Abweichungen stimmen alle Untersuchungen in dem Ergebnis überein, daß das Sozialprofil von Bundestag und Landtagen durch einen überproportionalen Anteil von Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst gekennzeichnet ist. Zweck der Statistiken in der folgenden Ist-Analyse kann es infolgedessen nur sein, eine Vorstellung über die Größenordnung derjenigen Abgeordnetengruppen zu gewinnen, die aufgrund ihrer Ausbildung und/oder ihrer Tätigkeit im öffentlichen Dienst über bestimmte, besonders günstige Rahmenbedingungen bis zum Mandaterwerb verfügten und die nach der Mandatszeit eine sozial gesicherte Existenz (infolge von Versorgungsansprüchen bzw. Wiederverwendungs-garantie im öffentlichen Dienst) erwartet.

Im Hinblick auf die berufliche Zusammensetzung von Bundestag und Landtagen²⁴⁾ lassen sich zwei charakteristische Entwicklungstrends feststellen: Kontinuierlicher Anstieg der Zahl von Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst und als Folge davon ein massives Übergewicht der öffentlichen Bediensteten in den Parlamenten der Bundesrepublik. Schon von den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates kamen rund 60 Prozent aus dem Kreis der Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes. Der Anteil der letzteren im Bundestag hat seit 1949 (rund 20 Prozent) stark zugenommen und betrug im 8. Bundestag (Beginn der Wahlperiode 1976) rund 42 Prozent.

Erste statistische Erhebungen zur Sozialstruktur für den 9. Bundestag lassen erkennen, daß die Zahl der öffentlichen Bediensteten unter den Parlamentariern wie bisher bei knapp 40 % liegt. Jeder zweite Bonner Abgeordnete

²¹⁾ Vgl. dazu exemplarisch die Arbeiten von Wolfram Siemann, Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49 zwischen demokratischem Liberalismus und konservativer Reform. Die Bedeutung der Juristendominanz in den Verfassungsverhandlungen des Paulskirchenparlaments, Bern/Frankfurt a. M. 1976, und Werner Sörgel, Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1969.

²²⁾ Vgl. zur Sozialstruktur der Parlamente in der Bundesrepublik, Hartmut Klatt, Das Sozialprofil des Deutschen Bundestages 1949—1976. Das parlamentarische Personal kommt aus der Mittelschicht, in: Gegenwartskunde, 1979, Sonderheft, S. 65—80.

kommt inzwischen im weiteren Sinn aus dem öffentlichen Dienst. Zählt man nämlich die aktiven bzw. früheren Regierungsmitglieder und Parlamentarischen Staatssekretäre hinzu, dürfte sich der Prozentsatz auf die 50 Prozent-Marke erhöhen. Es unterliegt keinem Zweifel, daß sich die ins Bundesparlament gewählten öffentlichen Bediensteten aus den verschiedensten Ebenen (Bund, Länder, Kommunen), Fachgebieten und Funktionsbereichen rekrutieren. Neben Verwaltungsbeamten aus der Ministerialbürokratie zählen beispielsweise Sozialberater und Fürsorgerinnen, Techniker und Ingenieure ebenso wie Bankbeamte, Rundfunkjournalisten oder Lehrer und Professoren zu diesem weitgefächerten Kreis. Bezogen auf die Gruppen im öffentlichen Dienst überwiegt der Anteil der Beamten den der öffentlichen Angestellten bei weitem. Symptomatisch erscheint aber, daß Arbeiter im öffentlichen Dienst vollständig sowie die unteren Laufbahngruppen von Angestellten und Beamten weitestgehend fehlen. Zu parlamentarischen Ehren bringen es fast ausschließlich Beamte des gehobenen und höheren Dienstes bzw. die entsprechenden Angestelltenkategorien. Erstmals mit der Wahl zum 8. Bundestag — dies läßt sich einigen statistischen Übersichten entnehmen — hat sich die ansteigende Kurve der Beamtenparlamentarier im Bundestag erkennbar abgeflacht. Dieser Trend hat in der 9. Wahlperiode angehalten. Noch ist allerdings nicht absehbar, ob dies (nur) eine Unterbrechung der steigenden Tendenz bedeutet, ob dies eine Stabilisierung des Anteils der öffentlichen Bediensteten auf höchstem Niveau markiert oder aber eine echte Tendenzwende signalisiert dergestalt, daß die Verbeamtung des Bonner Parlaments mittelfristig gesehen zurückgeht. In jedem Fall dürfte die Tendenz zum Beamtenparlament in den Ländern noch ausgeprägter sein als im Bund. Vergleichende Statistiken weisen aus, daß sich der Prozentsatz der Volksvertreter aus dem öffentlichen Dienst in den elf deutschen Landtagen im Laufe von zehn Jahren nahezu verdoppelt hat, nämlich von durchschnittlich 26,8 Prozent im Jahre 1965 auf 45,9 Prozent im Jahre 1975. Sogar für die kommunalen Vertretungskörperschaften zeichnet sich eine Entwicklung ab, wonach die Mitgliederzahl aus dem Bereich der Beamten und öffentlichen Angestellten zunimmt. Insgesamt läßt sich als Fazit festhalten: Der öffentliche Dienst stellt heute das Hauptrekrutierungsfeld für das parlamentarische Personal in Bund und Ländern.

Eine Überrepräsentation der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den Parlamenten von Bund und Ländern ergibt sich zunächst im Vergleich mit anderen Berufsgruppen in Bun-

destag und Landtagen. Rund 15 Prozent der Mitglieder des Bundestages sind hauptamtliche Funktionäre von Wirtschaftsverbänden, Interessenorganisationen und Parteien. Etwa 20 Prozent zählen zur Gruppe der Selbständigen und freiberuflich Tätigen. Angestellte in der Wirtschaft sind oder waren vor der Mandatsübernahme rund 15 Prozent der Bundestagsabgeordneten. Die Zahl der Arbeiter, nichtselbständigen Handwerker und Landwirte im Bonner Bundeshaus beträgt weniger als 5 Prozent.

Neben dem innerparlamentarischen Vergleich ist eine Gegenüberstellung der Sozialstruktur der Bundesrepublik mit dem Sozialprofil der Volksvertretung auf Bundesebene notwendig. Folgende Bezugsgrößen können dabei herangezogen werden:

- Gesamtbevölkerung;
- Zahl der Erwerbstätigen;
- Zahl der abhängigen Erwerbspersonen;
- Wählerschaft (Wahlberechtigte).

Im Jahre 1977 zählte die Bevölkerung der Bundesrepublik 61,4 Mio. Einwohner²⁵). Bei Zugrundelegen der Vollbeschäftigten im öffentlichen Dienst (ohne Soldaten und ohne Vollzugsdienst des Bundesgrenzschutzes) von 3,43 Mio. 1977 ergibt sich ein Anteil der öffentlichen Bediensteten an der Gesamtbevölkerung von 5,6 Prozent. Setzt man die Zahl der Erwerbstätigen im Jahr 1977 (25,02 Mio.) ins Verhältnis zu den Vollbeschäftigten im öffentlichen Dienst, so beläuft sich der Anteil der öffentlichen Bediensteten auf 13,7 Prozent. Im gleichen Jahr betrug der Anteil der öffentlichen Bediensteten an der Zahl abhängig beschäftigter Erwerbspersonen (21,3 Mio.) 16,1 Prozent. Bezogen auf die Zahl der Wahlberechtigten (42,06 Mio.) bei der Bundestagswahl 1976 macht der öffentliche Dienst 8,3 Prozent aus. Auch dieser sozialstrukturelle Vergleich läßt das deutliche Übergewicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den Parlamenten erkennen.

Im Bundestag ist der öffentliche Dienst mithin siebenmal stärker als in der Bevölkerung und dreimal stärker als unter den Erwerbstätigen vertreten. Dieses Ergebnis wird auch nicht dadurch relativiert, daß andere soziale Gruppen ebenfalls parlamentarisch überrepräsentiert sind. Gemessen an der Bevölkerung der Bundesrepublik und an der Zahl der Erwerbstätigen zeigt das Sozialprofil des Bundestages auch ein statistisches Übergewicht der ver-

²⁵) Für das Zahlenmaterial vgl.: Der öffentliche Dienst in Zahlen + Fakten, hrsg. vom Deutschen Beamtenbund, Bonn/Düsseldorf 1979.

handlichen Angestelltenschicht (Partei- und Verbandsfunktionäre, Angestellte von Großunternehmen) sowie der Selbständigen und freiberuflich Tätigen. Arbeiter, abhängig beschäftigte Landwirte sowie Angestellte klei-

nerer Betriebe (z. B. Handwerk, Einzelhandel) sind dagegen kraß unterrepräsentiert. Die zahlenmäßig stärkste Berufsgruppe unter den Erwerbstätigen in der Bundesrepublik ist im Bundestag praktisch nicht direkt vertreten.

IV. Ursachen für die Beamtenparlamente in Bund und Ländern

Den Ursachen für die bestehenden Disproportionen soll im folgenden nachgegangen werden. Die Untersuchung der im Prozeß der Führungsauswahl offenbar wirksamen Restriktionen gehört nämlich, wie Dietrich Herzog zu Recht betont²⁶⁾, zu den bedeutendsten Aufgaben einer demokratietheoretisch orientierten Forschung.

1. Historische Tradition

In Deutschland hat entscheidend der Absolutismus zur Qualifizierung des Beamtentums als fachlicher Elite beigetragen. Konsequenterweise bilden in der konstitutionellen Monarchie im Deutschland des 19. Jahrhunderts die Staatsdiener, verkörpert in der Beamten-schaft, neben Adel und Militär die dritte staatstragende Säule. Als Folge dieser Entwicklung waren die Beamten und Staatsangestellten in den deutschen Parlamenten seit dem Vormärz stark, verglichen mit anderen Berufsgruppen überproportional, vertreten. In den von Honoratioren geprägten parlamentarischen Versammlungen, in denen das Besitz- und Bildungsbürgertum begrenzte politische Mitwirkungsrechte realisierte, spielten die Staatsbediensteten infolge ihrer fachlichen Qualifikation die Rolle einer politischen Elite. Schon der deutsche Frühkonstitutionalismus wird als „Beamtenparlamentarismus“ apostrophiert und die 60 bis 80 Prozent Beamte der Abgeordnetenschaft bilden den Hintergrund für den Stoßseufzer Heinrich von Gagerns 1841: „Die neue hessische Kammer wird womöglich noch schlechter werden als die frühere; d. h. noch mehr Staatsdiener und noch weniger unabhängige Leute.“²⁷⁾ Diese Tradition setzt sich fort in der Frankfurter National-

versammlung 1848/49, in den Landtagen der deutschen Einzelstaaten, vor allem Preußens, ebenso wie im Reichstag der Bismarckzeit.

In bestimmten Phasen der politischen Entwicklung (Frankfurter Nationalversammlung, preußischer Landtag beim Verfassungskonflikt 1862/66) verteidigte die große Mehrheit dieser politischen Elite im Parlament vehement liberale Ideen und Ziele und gewann auf diese Art und Weise Ansehen als progressive politische Kraft. Daß nach 1880 der Anteil der Staatsdiener im kaiserlichen Reichstag tendenziell zurückging, ist wohl mit der Veränderung des parteipolitischen Spektrums im Berliner Wallotbau zu erklären. Die liberalen Fraktionen, insbesondere die Nationalliberalen, die den größten Beamtenanteil zählten, büßten kontinuierlich Stimmen und Mandate zugunsten der Sozialdemokratien ein, in deren Reihen die Zahl der Beamten gering war. Im Reichstag der Weimarer Republik, Ausdruck des parlamentarischen Systems, konnte der öffentliche Dienst mit durchschnittlich einem Drittel an parlamentarischen Vertretern jedoch eine durchaus starke Position behaupten.

Rechtliche Voraussetzung für die Tradition deutscher Beamtenparlamente war die generelle Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und öffentlichem Amt. Im Gegensatz zu Großbritannien und den Vereinigten Staaten, die seit jeher und ohne Ausnahme vom Grundsatz der Nichtwählbarkeit (Ineligibilität) von Angehörigen des öffentlichen Dienstes ausgehen²⁸⁾, wird den Beamten in Deutschland das passive Wahlrecht uneingeschränkt garantiert. Erst nach 1945 vollziehen sich in diesem Bereich grundlegende Änderungen: An die Stelle der Vereinbarkeit tritt die Unvereinbarkeit vom Amt und Mandat, d. h. eine Beschränkung der Wählbarkeit öffentlicher Bediensteter.

²⁶⁾ Herzog, Politische Karrieren, S. 218.

²⁷⁾ Zitiert nach Hans Boldt, Die Stellung des Abgeordneten im historischen Wandel, in: Politik als Beruf?, hrsg. vom Presse- und Informationszentrum des Bundestages, Zur Sache 1/79, Bonn 1979, S. 20; zur geschichtlichen Entwicklung vgl.: Adalbert Hess, Statistische Daten und Trends zur „Verbeamtung der Parlamente“ in Bund und Ländern, in: ZParl, 1976, Heft 1, S. 34ff.

²⁸⁾ Dieter Johannes Blum, Das passive Wahlrecht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Deutschland nach 1945 im Widerstreit britisch-amerikanischer und deutscher Vorstellungen und Interessen, Jur. Diss. Mannheim/Göppingen 1972, S. 31 ff. (mit weiteren Nachweisen zur Inkompatibilität).

2. Rechtliche Normierung der Stellung der öffentlichen Bediensteten im Parlament

Für die Tendenz, daß Angehörige des öffentlichen Dienstes in Bundestag und Landtagen dominieren, hat sich die rechtliche Ausgestaltung der Stellung der Beamtenabgeordneten als wichtiger, häufig allerdings überschätzter Faktor erwiesen. Durch die Gesetze seit 1949 über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat sind öffentliche Bedienstete während der Mandatsausübung in den Parlamenten von jeder Dienstleistung im Amt freigestellt²⁹⁾.

Mit dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 wurde eine Neubestimmung der Abgeordneten-Rechtsstellung in Bundestag und Landtagen eingeleitet. Diese Neuordnung ist inzwischen auch mit der Verabschiedung grundlegend umgestalteter Abgeordnetengesetze in Bund und Ländern abgeschlossen worden. Neben der Besteuerung der Entschädigung als normalem Einkommen der Abgeordneten, einer Erhöhung der Grunddiäten und der Entschädigung für mandatsbedingten Aufwand sowie einer Verbesserung der parlamentarischen Altersversorgung sehen die neuen Regelungen einschneidende Änderungen der bisherigen Rechtsposition von Staatsbediensteten in den Parlamenten vor. Da für verfassungswidrig befunden, fallen die Ruhebezüge von Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Parlament als arbeitslose Einkommen und finanzielle Privilegien ersatzlos weg. Die geltende Regelung für den Bundestag³⁰⁾ bestimmt demgemäß für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst das Ruhen der Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis für die Dauer der Parlamentsmitgliedschaft. Der Anspruch auf Gehalt oder Ruhebezüge während der Mandatszeit entfällt; Beförderungen oder Höhergruppierungen werden unmöglich, da der öffentliche Bedienstete mit der Annahme der Wahl aus seinem Amt bzw. Arbeitsverhältnis ausscheidet.

Daneben ist eine umfassende Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für alle öffentlichen Bediensteten in Bund und Ländern statuiert worden. Sie erfaßt nun auch Hochschulprofesso-

²⁹⁾ Gesetz über die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes i. d. F. vom 21. 8. 1961 (BGBl I S. 1557); Hartmut Klatt, Die finanzielle Situation der in Parlamente der Bundesrepublik gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes, in: ZParl, 1976, Heft 1, S. 43 ff.

³⁰⁾ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) vom 18. 2. 1977 (BGBl I S. 297); Henkel, Amt und Mandat, S. 18 ff.

ren (mit einer Übergangsregelung für die 8. Wahlperiode) und Wahlbeamte auf Zeit, nicht aber Arbeiter im öffentlichen Dienst. Beim Zusammentreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen besteht ein Anrechnungssystem. Die Entschädigung (Vollalimentation aus der Staatskasse) bzw. die parlamentarische Altersversorgung werden auf Bezüge aus einem Amtsverhältnis oder einer Verwendung im öffentlichen Dienst angerechnet. Die Fortzahlung der Dienstbezüge während des Wahlvorbereitungsurlaubs von bis zu zwei Monaten entfällt. Damit ist der fragwürdigen Praxis der Parteien ein Riegel vorgeschoben worden, die bisher in großer Zahl öffentliche Bedienstete auf aussichtslose Plätze der Landeslisten setzten, um sich auf diese Weise aus Steuergeldern finanzierte Wahlhelfer zu sichern. Der Wiederverwendungsanspruch nach Mandatsende und damit eine generelle soziale Absicherung über die Mandatszeit hinaus ist jedoch erhalten geblieben. Der aus dem Bundestag ausscheidende Bedienstete wird grundsätzlich nur auf eigenen Antrag wieder in das frühere Dienstverhältnis übernommen. Im übrigen ruhen die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis weiterhin bis zum Eintreten des Versorgungsfalles. Eine Pflicht zur Rückkehr in den öffentlichen Dienst auch gegen den Willen des betroffenen Ex-Abgeordneten besteht, wenn dieser weder dem Bundestag zwei Wahlperioden angehört noch das 55. Lebensjahr vollendet hat. Im Grundsatz entsprechende Regelungen haben auch die Landtage getroffen.

3. Technokratischer Aspekt

Abgesehen von (bisher) wenigen Ausnahmen von Abgeordneten ohne oder mit nur zeitlich kurzer Berufserfahrung geht dem Mandatswerb und einer sich anschließenden politischen Karriere in der Regel eine berufliche Laufbahn voraus. Von entscheidender Bedeutung dabei ist, daß sich die Möglichkeiten, aus der beruflichen Sphäre in den politisch-parlamentarischen Bereich überzuwechseln, als unterschiedlich groß erweisen. Die besonderen Bedingungen der Berufswelt führen dazu, daß die Möglichkeiten einer Kandidatur für öffentliche Wahlämter, insbesondere für Parlamentsmandate, auf wenige, sozial privilegierte Gruppen beschränkt bleiben. Neuere Studien zur Sozialstruktur parlamentarischer Körperschaften, insbesondere die Untersuchung von Herzog³¹⁾, stimmen in einem Punkt überein:

³¹⁾ Herzog, Politische Karrieren, S. 62 ff.; vgl. auch Peter Gerlich/Helmut Kramer, Abgeordnete in der Parteiendemokratie. Eine empirische Untersuchung des Wiener Gemeinderates und Landtages, München 1969, S. 85 ff.

Die Grundvoraussetzung für politisches Avancement mit einer erfolgreichen Kandidatur um ein Parlamentsmandat als Abschluß liegt in einer intensiven, kontinuierlichen und langwährenden Mitarbeit in den Parteien und ihrer verschiedenen Gremien. Größere Chancen, in den Parteien Karriere zu machen und von den Gremien als Mandatsbewerber nominiert zu werden, haben demzufolge Angehörige von Berufsgruppen, die

— genügend Zeit für die Mitarbeit in den Parteigremien zur Verfügung haben, d. h. beruflich abkömmlich sind und zeitlich genügend Dispositionsmöglichkeiten haben, um Parteifunktionen wahrnehmen zu können;

— für die inhaltliche (programmatische) und organisatorische Arbeit in den Parteien verfügbares Dienstwissen mitbringen, sei es, daß dieses Dienstwissen aus Kenntnissen und Erfahrungen der Ausbildung resultiert, sei es, daß dieses Dienstwissen der größeren Politiknähe bestimmter Berufstätigkeiten entstammt;

— bestimmte soziale Techniken (Redetalent, Formulierungsgabe, Argumentationstechnik) beherrschen, die sie im Rahmen ihrer Ausbildung bzw. ihres Studiums und/oder ihrer vorhergehenden beruflichen Tätigkeit erworben haben.

Lehrer beispielsweise haben zeitliche Dispositionsmöglichkeiten, um sich an Nachmittagen und Abenden für die Partei zu engagieren. Die Beherrschung sozialer Techniken gilt bereits als Voraussetzung für ihre Berufstätigkeit. Verwaltungsbeamte oder -angestellte höherer Ränge verfügen über politisch verwertbares Dienstwissen und in der Regel auch über technische Hilfsmittel (Telephon, Fotokopierer, Sekretärin), die für die Kommunikation und für die organisatorische Arbeit in der Partei von Vorteil sind.

Wer dagegen als Arbeiter, selbständiger Handwerker oder nicht in leitender Position tätiger Angestellter infolge beruflicher Beanspruchung nur nach Feierabend politisch aktiv werden kann, schafft nur selten den Durchbruch in der Partei bzw. den Sprung ins Parlament. Das gleiche gilt übrigens für Arbeiter im öffentlichen Dienst, für Angestellte der unteren und mittleren Vergütungsgruppen sowie für Beamte im einfachen und mittleren Dienst.

Angehörigen dieser sozialen Gruppe, obwohl vom Status her den Inhabern höherer Berufspositionen im öffentlichen Dienst grundsätzlich vergleichbar, sind hinsichtlich der „technokratischen“ Voraussetzungen beim Mandatserwerb derart massiv benachteiligt, daß

auch sie faktisch vom Zugang zum Parlament ausgeschlossen sind.

4. Bedingungen innerparteilicher Kandidatenauslese

Auf einen weiteren Faktor, der für die Verbeamtung der Volksvertretungen in der Bundesrepublik maßgebend ist, muß in diesem Zusammenhang besonders deutlich hingewiesen werden. Nicht nur in den Parlamenten von Bund und Ländern, sondern auch in den Parteien dominiert der öffentliche Dienst. Dies hat naturgemäß Folgen für die innerparteiliche Kandidatenauslese und deren Ergebnisse. Statistische Erhebungen lassen eindeutig erkennen, daß die öffentlichen Bediensteten unter den aktiven Parteimitgliedern, unter den Funktionsträgern der Parteien und schließlich unter den parteioffiziellen Bewerbern für ein Mandat überproportional vertreten sind.

In einer Studie über „Mitgliederzahlen der Parteien und ihre räumliche Verteilung 1977“, die Michael Bretschneider 1978 im Namen des Deutschen Instituts für Urbanistik in Berlin (West) vorgelegt hat, werden u. a. Daten über Parteimitglieder als Funktionsinhaber in Gebietsgliederungen für die SPD mitgeteilt³²). Dabei ergab sich: Je höher die Führungsebene der Partei, desto stärker geht der Anteil der Arbeiter in den Vorständen (Vorsitzender, Stellvertreter, Kassierer, Beisitzer) zurück und um so größer wird der Anteil von Angestellten und Beamten. 29 Prozent der rund eine Million SPD-Mitglieder werden als Arbeiter (Facharbeiter) eingestuft. Während auf Ortsvereinsebene noch 27,4 Prozent dieser Beschäftigungsgruppe Funktionen innehaben, beträgt ihr Anteil schon auf Unterbezirksebene nur noch 7,5 Prozent; auf Bezirksebene sinkt dieser Anteil gar auf ganze 6,8 Prozent.

Genau entgegengesetzt verläuft die Verteilung bei den Beamten: Dem Mitgliederanteil in der Partei von 10 Prozent steht in den Ortsvereinen ein Funktionsanteil von 18,9 Prozent gegenüber. Dieser Anteil verdoppelt sich fast in den Vorständen auf der Ebene der Unterbezirke (34,8 Prozent) und der Bezirke (34,6 Prozent). Da die Angestellten im öffentlichen

³²) Holger Thielemann, Neuere Daten zur Sozialstruktur von CDU und SPD, in: Gegenwartskunde, 1979, Sonderheft, S. 81 ff., referiert die Ergebnisse Bretschneiders; vgl. dazu auch Horst W. Schmollinger, Abhängig Beschäftigte in Parteien der Bundesrepublik: Einflußmöglichkeiten von Arbeitern, Angestellten und Beamten, in: ZParl, 1974, Heft 1, S. 58 ff., sowie Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 483—485 und S. 595 ff., bes. S. 652 ff.

Dienst nicht gesondert ausgewiesen werden, dürfte der Prozentsatz der öffentlichen Bediensteten in Parteifunktionen noch höher liegen. Im innerparteilichen Wettbewerb aller Mandatsaspiranten erweisen sich nun aber, wie alle einschlägigen Untersuchungen ergeben, Vorstandsposten auf Ortsvereins-, Unterbezirks- und Bezirksebene als ideales Sprungbrett für aussichtsreiche Kandidaturen in Wahlkreisen und auf Landeslisten.

Eine Bestätigung für diese Theorie läßt sich den Statistiken über die amtlich zugelassenen Bewerber bei Bundestags- bzw. Landtagswahlen entnehmen. Als Beispiel sei hier die baden-württembergische Landtagswahl am 16. März 1980 angeführt³³⁾. Von den 210 Erstkandidaten, die die im Landtag vertretenen Parteien CDU, SPD und FDP in den 70 Wahlkreisen aufgestellt haben, stammten 117, also über 60 Prozent, aus dem öffentlichen Dienst. In fünf Wahlkreisen, so die Erhebung, waren alle drei Parteikandidaten öffentliche Bedienstete. In weiteren 31 Wahlkreisen standen von

insgesamt drei Bewerbern auf dem Stimmzettel jeweils zwei Kandidaten im Dienst des Staates. In 30 Wahlkreisen hatte jeweils nur eine Partei als Erstkandidaten einen Beamten oder öffentlichen Angestellten aufgestellt. Nur in vier Wahlkreisen Baden-Württembergs hatten die Stimmberechtigten die Wahl zwischen Kandidaten, die nicht aus dem öffentlichen Dienst kamen. Anders ausgedrückt: Selbst wenn die Wähler nicht, wie in aller Regel üblich, ihre Stimme gemäß Parteipräferenz abgegeben, sondern den sozialen Status der Bewerber zum Kriterium ihrer Stimmabgabe gemacht hätten, wäre es in mehr als der Hälfte der Wahlkreise (in denen mindestens zwei Drittel der Erstbewerber aus dem öffentlichen Dienst kamen) eine „Wahl ohne Auswahl“ gewesen. Dieses Bild gewinnt noch an Deutlichkeit, wenn die politischen Erfolgchancen der Erstbewerber in den Wahlkreisen (67 von 70 Mandaten erhielt die CDU; die FDP war nur über die Zweitauszählung erfolgreich) in Rechnung gestellt werden.

V. Auswirkungen der Überrepräsentation des öffentlichen Dienstes in bundesdeutschen Parlamenten

Nicht nur die Ursachen der Verbeamtung der gesetzgebenden Körperschaften, sondern auch die Folgen dieser Entwicklung für Form und Inhalt der parlamentarischen Arbeit sind von größtem Interesse. Denn erst wenn die Auswirkungen hinreichend klar umrissen sind, kann beurteilt werden, ob konkrete Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Parlamente und die Legitimationskraft des repräsentativen Systems erkennbar sind, die Maßnahmen zur Reform notwendig machen.

1. Stil und Arbeitsweise

Die einseitige Sozialstruktur der parlamentarischen Körperschaften in der Bundesrepublik bedingt typische Muster auf der Ebene der Sprache, des politischen Stils und der Arbeitsweise. Der oftmals unpolitische Charakter der Plenardebatten in Bundestag und Landtagen ist bis zu einem gewissen Grad darauf zurückzuführen, daß sachverständige Abgeordnete aus dem öffentlichen Dienst und Verbandsexperten dazu neigen, fachbezogene Auseinandersetzungen über gesetzgeberische Details der Diskussion grundsätzlicher politischer

Probleme und lebenswichtiger Themen vorzuziehen. Hansjörg Häfele³⁴⁾ merkt in diesem Zusammenhang an, die Beamtenmentalität führe häufig zu fleißiger detaillierter Gesetzgebungsarbeit, statt daß sich die Abgeordneten auf die politischen Grundscheidungen konzentrierten und die Einzelausführung der Bürokratie überließen. In der legislativen Arbeit der Landtage, so haben empirische Untersuchungen ergeben, schlägt sich diese Tendenz deutlich nieder. Die Gesetze enthalten immer weniger allgemeine Regelungen, die auf eigentlich politische Entscheidungen zurückgehen; dagegen nehmen die technischen, organisatorischen und ausführenden Bestimmungen, die eigentlich auch durch die Verwaltung entschieden werden könnten, an Umfang immer mehr zu³⁵⁾. Neben den Hang zum Detail tritt die Neigung zum Perfektionismus. Alle nur möglichen Sachverhalte gesetzlich zu regeln, selbst diejenigen, die eigentlich keiner Regelung bedürfen, gilt als Nachweis parla-

³³⁾ Stuttgarter Zeitung vom 13. 2. 1980, S. 5; Der Steuerzahler Nr. 2/1980, Beilage Baden-Württemberg, S. 1f.

³⁴⁾ Häfele, a. a. O., S. 105; ähnlich Peter Conradi, Parlamentarier in privilegienfeindlicher Demokratie. Anmerkungen eines Bundestagsabgeordneten zum „Diäten-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts, in: ZParl, 1976, Heft 1, S. 117f.

³⁵⁾ Thomas Ellwein/Axel Görlitz, Parlament und Verwaltung, Teil 1: Gesetzgebung und politische Kontrolle, Stuttgart usw. 1967, S. 41f., 57ff., 142ff.

mentarischer Leistung. Der Trend zur Gesetzesflut dürfte damit vorprogrammiert sein. Neben dem Verhandlungsstil und der Qualität der gesetzgeberischen Arbeit sind zwei weitere Charakteristika von Beamtenparlamenten zu nennen: Die formelhafte Sprache in den Plenardebatten (juristischer Fachjargon, Beamtendeutsch) sowie die Neigung zur „freundschaftlichen Zusammenarbeit“ im Sinne eines Harmoniemodells als Verhaltensmuster von Abgeordneten in vielen Beratungsgremien reflektieren die personelle Zusammensetzung der Parlamente.

Damit stellt sich generell die Frage, ob ein direkter Zusammenhang zwischen der großen Zahl öffentlicher Bediensteter in den Volksvertretungen von Bund bzw. Ländern und der Bürokratisierung der Parlamente besteht. Von manchen Abgeordneten und Beobachtern werden die bürokratischen Strukturen in der Aufbau- und Ablauforganisation gesetzgebender Körperschaften in der Tat auf das parlamentarische Personal aus dem öffentlichen Dienst zurückgeführt³⁶⁾. Gegen diese These ist allerdings einzuwenden, daß die Organisationssoziologie schon seit langem das Problem der Bürokratisierung als durchgängige Erscheinung bei Großorganisationen aller Art identifiziert hat. Max Weber war es, der auf die Notwendigkeit rationaler Organisation und bürokratischer Strukturen als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit und Effizienz moderner Verwaltungsapparate hingewiesen hat. Spezialisierung, Arbeitsteilung und bürokratische Regelung der Arbeitsabläufe stellen Kriterien dar, nach denen Wirtschaftsbetriebe, Großunternehmen, Behörden, Parteien und Interessenverbände gleichermaßen organisiert sind. Verfassungsmäßig konstituierte Kollegialorgane wie Bundestag oder Landtage unterliegen als Großorganisationen den gleichen, zumindest ähnlichen Funktionsbedingungen, sollen die verschiedenen Aufgaben des Parlaments effizient wahrgenommen werden. Dies gilt unabhängig davon, wie groß die Zahl der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den Parlamenten ist. Badura und Reese³⁷⁾ haben denn auch ihr „Modell eines bürokratischen Parlaments“ aufgrund ihrer Erkenntnisse über die Sozialisation von Jungparlamentariern im

Bundestag, nicht aber mit Blick auf die Verbeamtung der Parlamente, entwickelt. Abgesehen von möglichen Einwänden gegen ihre Thesen³⁸⁾ räumen freilich auch die Kritiker des bürokratischen und technokratischen Parlaments die Zweckmäßigkeit eben dieser Strukturen in Großorganisationen und in der modernen industriellen Gesellschaft ein. Man wird sich in Zukunft möglicherweise zu der Einsicht durchringen müssen, so resümiert Reese, „daß das bürokratische Parlament in der Tat am besten den Erfordernissen einer Zeit entspricht, in der der Sachverstand immer unentbehrlicher wird“³⁹⁾.

2. Gesetzgebung

Ausgangspunkt unserer Untersuchung ist die Frage, ob sich bei der Beratung der Gesetze und der Haushaltspläne im Parlament das zahlenmäßige Übergewicht der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst auswirkt. Die These, daß der überdurchschnittlich große Anteil der öffentlichen Bediensteten in den gesetzgebenden Körperschaften die überproportionale Wahrnehmung und Durchsetzung der spezifischen Interessen dieser Berufsgruppe bedeute, erfordert eine Analyse des parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Dabei steht das Recht des öffentlichen Dienstes (Beamtenrecht), die Verwaltungsorganisation und die Personalstruktur der Ministerien bzw. Behörden, soweit diese Materien von den gesetzgebenden Körperschaften geregelt werden, im Vordergrund.

Die erste Phase des formalen Gesetzgebungsverfahrens bis zum Kabinettsbeschluß ist gekennzeichnet durch die Erarbeitung von Referentenentwürfen innerhalb der Ministerialbürokratie. Auf Bundesebene ist hierfür die Dienstrechtsabteilung des Innenministeriums federführend zuständig. Die Ansichten und Wünsche der Interessenverbände gehen in die legislativen Vorarbeiten im Rahmen gesetzlich vorgeschriebener Beteiligungsgespräche zwischen dem Bundesinnenministerium und den Spitzenorganisationen des öffentlichen Dienstes ein. Im Kabinettsrat ist es nicht selten, daß sich der Innenminister mit seiner Vorlage auch gegen den Regierungschef durchsetzt, sei es aus sachlichen, koalitionspolitischen oder wahltaktischen Motiven. Nach Presseberichten soll z. B. der Gesetzentwurf

³⁶⁾ Burghard Freudenfeld, in: Innovation und Parlament, hrsg. vom Verein für Kommunikationsforschung, Bonn 1975, S. 28f.; Ulrich Lohmar, Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit, Stuttgart 1975, S. 180; Stellungnahmen von MdB Biedenkopf, Conradi, Gansel in der WDR-Fernsehsendung vom 12. 9. 1979 „Volksvertreter? — Beamte im Parlament“, unveröff. Manuskript.

³⁷⁾ Badura/Reese, a. a. O., S. 139ff.; Jürgen Reese, Bürokratie im Parlament, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/76, vom 18. 9. 1976, S. 3—15, 30f.

³⁸⁾ Vgl. dazu die Erfahrungsberichte von MdB Sperling, Blüm und Helga Schuchardt/M. Kleff, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/76, vom 18. 9. 1976, S. 16—29.

³⁹⁾ Reese, Bürokratie im Parlament, S. 14.

zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften 1980, der u. a. höhere Eingangssämter für den mittleren und gehobenen Dienst sowie ein Spitzenamt A 9 mit Amtszulage für herausgehobene Funktionen im gesamten mittleren Dienst vorsieht, gegen den erklärten Widerstand des Bundeskanzlers das Kabinett passiert haben⁴⁰⁾.

Im parlamentarischen Bereich kann die Plenarphase vernachlässigt werden, da hier im allgemeinen keine ins einzelne gehenden Änderungen des materiellen Teils der Gesetzentwürfe mehr erfolgen. Im Plenum steht sehr viel mehr die öffentliche Erläuterung der jeweiligen Standpunkte der Fraktionen und die Abgrenzung gegenüber dem parteipolitischen Gegner zur Debatte. Der eigentliche Willensbildungsprozeß vollzieht sich in den Ausschüssen und in den Fraktionen, wobei letztere wiederum maßgeblich durch die zuständigen Arbeitskreise und -gruppen determiniert werden. Soweit Belange des öffentlichen Dienstes betroffen sind, erweisen sich der Innenausschuß (in der Ausschubphase) sowie die Arbeitskreise für Inneres der drei Bundestagsfraktionen als die wichtigsten Stationen für legislative Gestaltung und parlamentarische Einflußnahme auf die Gesetzgebung. In diesen Gremien, die aufgrund ihrer Beschlußempfehlungen an das Plenum bzw. die Fraktionsvollversammlung Vorentscheidungen treffen, sind nun allerdings Interessierte und, personell identisch, Spezialisten weitgehend unter sich. Von 27 ordentlichen Mitgliedern des Innenausschusses des Bundestages⁴¹⁾ kommen über 70 Prozent (20 MdB) aus dem öffentlichen Dienst. Nur sieben Abgeordnete und Ausschußmitglieder können diesem Bereich im engeren Sinne nicht zugeordnet werden. Entsprechend sind die Arbeitskreise der Fraktionen personell zusammengesetzt.

Die Vermutung liegt nahe, daß die Mehrheit im Fraktionsarbeitskreis bzw. im Ausschuß im Zweifelsfalle nicht gegen ihre eigenen Interessen handelt, denn der sonst wirksame parteipolitische Kontrollmechanismus in Gestalt der Opposition funktioniert in diesen Fällen nicht. Die Interessengemeinschaft des öffentlichen Dienstes geht quer durch die Fraktionen; berufsspezifische Gesichtspunkte überlagern parteipolitische Präferenzen und überschreiten Fraktionsgrenzen. Über 40 Prozent Ange-

hörige des öffentlichen Dienstes heißt in der parlamentarischen Praxis, auf solide Mehrheiten rechnen zu können. Konkurrierende Parlamentsgremien, etwa der Haushaltsausschuß, oder innerfraktionelle Vetogruppen bieten sich als Widerlager an, werden aber nur selten als solche genutzt.

Bei dem Teilzeitarbeits-Gesetzentwurf gelang es der Gruppe der Sozialpolitiker in der SPD-Fraktion immerhin, die Fraktionsvollversammlung als Filter zu aktivieren und durch Fraktionsbeschluß die Modifizierung der Vorlage zu erzwingen. Dem „Streichquartett“ des Haushaltsausschusses war es wiederholt zu verdanken, daß die Stellenanforderungen der Bundesministerien rigoros gekürzt wurden. Bei der Beratung des Gesetzentwurfs zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften 1980 im Parlament^{41a)} empfahl der Haushaltsausschuß dem federführenden Innenausschuß, die strukturellen Verbesserungen für den mittleren und gehobenen Dienst deutlich zu reduzieren. Mit ungewöhnlicher Klarheit stellte man im Haushaltsausschuß fest: „In der Vorlage würden aber die ‚Kleinen‘ nur vorgeschoben, damit später ‚oben an der Pyramide‘ nachgeschoben werden könne. Die Zulagen, die in diesem Gesetzentwurf gefordert würden, seien daher nur ‚die Spitze eines Eisberges‘.“⁴²⁾ Im Bundesrat kontrollieren Landesregierungen und Landesbürokratien die einschlägigen Gesetzentwürfe besonders im Hinblick auf die Landeskompetenzen, die finanziellen Auswirkungen und die Verwaltungspraktikabilität. Ein wirksamer Filter für die Angelegenheiten des öffentlichen Dienstes ist im Bereich der Ländervertretung nicht zu erkennen. Der Gesetzesvollzug liegt wiederum in den Händen der Verwaltung. Für den Bereich des öffentlichen Dienstrechts sind hierbei die Innenministerien zuständig.

Insgesamt läßt sich also für das formale Gesetzgebungsverfahren feststellen, daß sich das zahlenmäßige Übergewicht der Parlamentarier aus dem öffentlichen Dienst zugunsten dieser Abgeordnetengruppe auswirkt. Zwar wäre es verfehlt, von Gesetzgebung in eigener Sache zu sprechen; da jedoch die formelle Opposition ausfällt, soweit es um spezifische Angelegenheiten des öffentlichen Dienstes geht, verringern sich die notwendigen Kontrollmechanismen im parlamentarischen Entschei-

⁴⁰⁾ Bundestag-Drs. 8/3624; Hartmut Palmer, Kabinett verspricht Beamten mehr Geld, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. 11. 1979, S. 1; Hans Jörg Sottorf, Der Kanzler gab auf, in: Handelsblatt vom 16. 11. 1979, S. 2.

⁴¹⁾ Statistische Berechnung des Verfassers, Stand: April 1980.

^{41a)} Bundestag-Drs. 8/3624; in der Zwischenzeit ist das Gesetz mit entsprechenden Abstrichen beschlossen worden.

⁴²⁾ Parlamentskorrespondenz „Woche im Bundestag“ Nr. 8/1980, S. 5; vgl. dazu MdB Rudi Walther, Fluch der guten Tat. Die teuere Besoldungs-Struktur-Spirale, in: Sozialdemokratischer Pressedienst vom 12. 5. 1980, S. 3f.

dungsprozeß in dem Maße, in dem gleichgerichtete Interessen massiert auftreten. Die geltenden Inkompatibilitätsvorschriften schließen dabei die Einflußmöglichkeiten der öffentlichen Bediensteten im Parlament auf die allgemeinen Statusrechte der Beamten und andere gesetzlich zu regelnde Materien des öffentlichen Dienstes nicht aus⁴³). Von Bedeutung ist nur, daß mit dem Abgeordnetengesetz des Bundestages von 1977 die unmittelbare Mitbestimmung der Beamtenabgeordneten über ihre eigene Rechtsstellung (Besoldung u. ä.) von einem mittelbaren Mitspracherecht abgelöst worden ist. Gesetzesbeschlüsse des Bundestages zur Beamtenbesoldung dürfen sich nach dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr direkt auf die Höhe der Ruhebezüge von MdB aus dem öffentlichen Dienst und allgemein auf die Diäten auswirken. Parlamentarische Entscheidungen zum Beamtenstatus werden jedoch weiterhin, nämlich nach Wiedereintritt in den aktiven Dienst, für die Beamtenabgeordneten relevant.

Im Gesetzgebungsverfahren müssen gleichwohl zwei Faktoren beachtet werden, die einer völlig überzogenen Interessenvertretung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Parlament entgegenwirken: Zum einen ist hier auf die soziale Heterogenität zu verweisen, die das politische Gewicht der Beamten-Abgeordneten in Ausschüssen und Arbeitskreisen reduziert. Die öffentlichen Bediensteten im Parlament bilden keine homogene soziale Gruppe, sondern kommen aus verschiedenen Laufbahnen und unterschiedlichen Berufsfeldern. Sie können deshalb nicht in allen beamtenrechtlichen Fragen als interfraktionell geschlossener Block auftreten oder ein quer durch die drei Bundestagsfraktionen einig „Kartell“ bilden. Unterschiedliche Interessen dürften z. B. bei Besoldungsfragen gemäß der Zugehörigkeit zu bestimmten Laufbahnen relevant werden. Während Angehörige des einfachen, mittleren und gehobenen Dienstes eher für strukturelle Besoldungserhöhungen (im Sinne eines einheitlichen Sockelbetrages oder der Einführung einer Kappungsgrenze) eintreten werden, um eine Nivellierung des Gehaltsgefüges nach oben zu erreichen, dürften sich Beamte des höheren Dienstes eher für lineare Besoldungserhöhungen und damit für die Aufrechterhaltung eines differenzierten Besoldungsgefüges aussprechen. Auch bei Ausbildungsanforderungen und -vorschriften wird keine Interessenidenti-

tät unterstellt werden können. Jedoch hinsichtlich allgemeiner und übergreifender Fragen, z. B. mit Blick auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums oder die Anpassung der Besoldung an die allgemeine Einkommensentwicklung, werden die Betroffenen problemlos übereinstimmen.

Zum anderen ist der Faktor Verbandszugehörigkeit zu beachten. Abgeordnete, die dem Deutschen Beamtenbund (DBB) angehören, werden beispielsweise bei der Reform des öffentlichen Dienstrechts andere Positionen vertreten als MdB bzw. MdL, die Mitglied der DGB-Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) sind. Während die ÖTV ein einheitliches Dienstrecht für alle öffentlichen Bediensteten und die Aufspaltung in ein Status- bzw. Folgerecht mit verschiedener Regelungskompetenz anstrebt, fordert der DBB die Angleichung des Rechts der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst an das Beamtenrecht und damit die Bewahrung der Eigenständigkeit des Beamtentums. Unterschiedliche Auffassungen und gegenläufige Interessen von Parlamentariern aus dem öffentlichen Dienst mit verschiedener Verbandszugehörigkeit existieren z. B. auch beim Personalvertretungsrecht.

Da die Ausschüsse des Bundestages ebenso wie die Arbeitskreise der Fraktionen nicht-öffentlich tagen und die entsprechenden Sitzungsprotokolle vertraulich sind, kann eine inhaltliche Analyse des parlamentarischen Entscheidungsprozesses zu den einschlägigen Gesetzesmaterien nicht geleistet werden. Für die Hypothese, daß das Übergewicht der öffentlichen Bediensteten im Parlament sich positiv auf den Inhalt all derjenigen Regelungen auswirkt, die den öffentlichen Dienst betreffen, lassen sich allerdings eine ganze Reihe historischer und aktueller Anhaltspunkte anführen.

Den möglichen Einfluß von Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Parlament auf die Gesetzgebung hat für die Weimarer Republik der preußische Ministerpräsident Otto Braun in seinen Erinnerungen aufgezeigt, wenn er ausführt: „Bei der Behandlung dieser Beamtenfrage (i. e. einer Besoldungsreform, d. Verf.) wurde mir ein schwacher Punkt des neudeutschen Parlamentarismus offenbar. Nämlich das passive Wahlrecht der öffentlichen Beamten. Dieses hatte zur Folge gehabt, daß von den 493 Reichstagsabgeordneten 156 dem Beamtenstande angehören ... Die Parteien delegierten nun aber meist in die Ausschüsse zur Vorberatung der Gesetzentwürfe die mit der Materie vertrauten Abgeordneten, d. h. für Beamtenfragen meist die Beamten-Abgeordneten.

⁴³) Peter Schneider, Amt und Mandat. Eine Verfassungsstudie, Schriftenreihe Freiherr-vom-Stein-Institut Nr. 7, Lindenfels/Mülheim a. M. 1968, S. 30f.

Diese kamen dadurch in die Lage, in ihren eigenen Angelegenheiten, auch über ihre eigene Besoldung, wenn auch nicht endgültig zu entscheiden, so doch die Entscheidung des Parlaments überaus stark zu beeinflussen. Denn die Ausschußmitglieder waren meist ausschlaggebend für die Abstimmungsdirektiven der Fraktionen im Plenum des Parlaments.“⁴⁴⁾

Auch bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland, als der Parlamentarische Rat 1948/49 das Grundgesetz ausarbeitete, läßt sich eine deutliche Beziehung zwischen dem Übergewicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Parlamentarischen Rat und einer weitgehenden Berücksichtigung von speziellen Interessen dieser sozialen Gruppe im Grundgesetz feststellen. Werner Sörgel^{44a)} führt die starke Vertretung der Beamten unter den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates (60 Prozent) als einen wichtigen Faktor dafür an, daß das Grundinteresse der westdeutschen Beamtenschaft — die verfassungsrechtliche Sicherung der Institution des Berufsbeamtentums und der erworbenen Rechte der Beamten — sich am Ende doch sehr weitgehend im Grundgesetz durchzusetzen vermochte. Da keine Berufsgruppe im Parlamentarischen Rat gleichermaßen zahlreich vertreten war, sei die direkte verfassungsrechtliche Wahrung der Beamteninteressen in Form von Art. 33 Abs. 4 GG außerordentlich erleichtert worden.

Sehr viel schärfer noch beurteilt Peter Merkl den Einfluß der Abgeordneten des Parlamentarischen Rates aus dem öffentlichen Dienst auf die Bestimmungen des Grundgesetzes: „Außerdem gab es noch eine vierte Interessengruppe, die keiner Organisation bedurfte, um dem Grundgesetz ihren Willen aufzuzwingen: das Berufsbeamtentum. Diese Interessengruppe verfügte über eine beträchtliche Mehrheit im Parlamentarischen Rat. In Anbetracht dessen kann es nicht überraschen, daß der Status, die Sicherheit und die traditionellen Privilegien des Berufsbeamtentums durch verschiedene Vorkehrungen im Grundgesetz gewährleistet sind.“⁴⁵⁾

Daß die von einem Übergewicht des öffentlichen Dienstes gekennzeichnete soziale Zusammensetzung des Parlamentarischen Rates sich in seiner verfassungsgebenden Arbeit niedergeschlagen hat, zeigt nicht zuletzt auch die im Grundgesetz fixierte Lösung der beschränkten Wählbarkeit öffentlicher Bediensteter in die Parlamente.

Es kann als gesichert gelten, daß die Vorstellungen der westlichen Besatzungsmächte, insbesondere der USA und Großbritanniens, analog den Regelungen in ihren Ländern auf die generelle Nicht-Wählbarkeit (Ineligibilität) der deutschen Staatsdiener abzielten. Diese alliierten Vorstellungen wurden aber bereits im Parlamentarischen Rat konterkariert⁴⁶⁾. Art. 137 Abs. 1 GG sieht nur eine gesetzliche Beschränkung der Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes, Berufssoldaten, freiwilligen Soldaten auf Zeit und Richtern in Bund, in den Ländern und den Gemeinden vor. Dabei bleibt die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers gewahrt, denn selbst die Beschränkung der Wählbarkeit ist nur als Kann-Vorschrift im Grundgesetz enthalten.

Der Konflikt setzte sich bis ins Wahlrecht fort. Während nach alliierter Besatzungsrecht Richter, Beamte oder Angestellte bei Annahme der Wahl in den 1. Deutschen Bundestag ohne weiteres aus dem öffentlichen Dienst auszuschneiden hatten (Grundsatz der Nichtwählbarkeit öffentlicher Bediensteter), sah das noch vom Parlamentarischen Rat verabschiedete Wahlgesetz zum 1. Bundestag bereits eine entscheidende Verbesserung der Rechtsstellung der ins bundesdeutsche Parlament gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes vor. Für Richter, Beamte und Angestellte im Dienst des Bundes war jetzt nur noch die Versetzung in den Wartestand — ohne Anspruch auf Wartegeld, aber mit dem Recht auf Wiedereinstellung nach Mandatsende — vorgeschrieben.

Anfang 1951 wurde im Bundestag ein interfraktioneller Antrag zu einem Rechtsstellungsgesetz eingebracht. Ein Wartegeld für im Wartestand befindliche Angehörige des öffentlichen Dienstes war nicht vorgesehen. Im Bundestagsausschuß für Beamtenrecht wurde dieser Antrag drastisch verändert, und zwar zugunsten der öffentlichen Bediensteten. Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst, die in den Bundestag gewählt worden waren, hatten danach im Ruhestand Anspruch auf Wartegeld. Nach dem Rechtsstellungsgesetz, das zu Ende der 1. Wahlperiode verabschiedet wurde⁴⁷⁾ und das die zeitlich befristete Rege-

⁴⁴⁾ Otto Braun, Von Weimar zu Hitler, New York 1940², S. 232f.

^{44a)} Sörgel, a. a. O., S. 108, 120 ff., bes. S. 122, 261.

⁴⁵⁾ Peter H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1965, S. 145f.

⁴⁶⁾ Sörgel, a. a. O., S. 124f.; Volker Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1971, S. 44 ff. 99f.; Theodor Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, Frankfurt a. M. 1952, S. 59 ff., 215 ff.; Blum, a. a. O., S. 311 ff.; Uwe Schlieh, Parteifinanzien, Meisenheim a. G. 1973, S. 204f.

⁴⁷⁾ Gesetz über die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes vom 4. 8. 1953 (BGBl I S. 777).

lung für die 1. Legislaturperiode ablöste, unterlagen Angehörige des öffentlichen Dienstes einer Unvereinbarkeit von Amt und Mandat. Bei Mandatsübernahme traten sie in den Ruhestand bei Fortzahlung der erdienten Ruhebezüge. Kritiker nannten die Regelung maliziös „Gesetz zur Beförderung von Beamten in den Bundestag“.

Auch über die erste Wahlperiode des Bundestages hinaus läßt sich eine Reihe von Belegen finden, die Frido Wagener auf folgenden Nenner gebracht hat: „Richtig beobachtet ist wohl auch die hinter dem ungeheuren Wust des Beamten-, Besoldungs-, Laufbahn-, Stellenplan-, Tarifvertrags- usw. usw. -rechts leicht zu verschleiernde ‚Selbstbedienung‘ des öffentlichen Dienstes mit Hilfe des Gesetzgebers. Wer die Klinke der Gesetzgebung in der Hand hält, drückt sie auch manchmal hinunter und steckt seinen eigenen Fuß in die Tür.“⁴⁸⁾ Einige frühere und aktive Bundestagsabgeordnete seien hier zitiert. Dieter Lattmann spricht davon, das Beförderungssystem und die Besoldungsskala mit Milliardenkonsequenzen befänden sich ziemlich fest in der Hand der Betroffenen⁴⁹⁾. Nach Ulrich Lohmar zeigt sich die politische Relevanz des Übergewichts von Verbandsgeschäftsführern und Angehörigen des öffentlichen Dienstes auch in der Expansion des öffentlichen Personalbereichs⁵⁰⁾. Gerhard Kienbaum stellt fest, daß Beamte bei der Gesetzesflut, bei der Ausweitung öffentlicher Aufgaben sowie der Vermehrung des öffentlichen Dienstes mithelfen und in den Parlamenten „ihre vermeintlich berechtigten Interessen“ massiv fördern⁵¹⁾. Kurt H. Biedenkopf hat betont, die Bevölkerung frage sich in zunehmendem Maße, ob die Beschlußfassung dieser Parlamente, vor allem, wenn es um materielle Dinge, wie zum Beispiel die Festsetzung der Beamtenbezüge geht, überhaupt noch den Interessen der Allgemeinheit entspreche⁵²⁾.

Dabei wird den Abgeordneten die Entscheidung durch die Vorarbeit der Ministerialbürokratie oft sehr erleichtert. Wie Holger Börner auf Befragen eingeräumt hat, läßt sich in einzelnen Fällen beweisen, daß „nicht immer hier objektiv, sondern auch nach dem Interesse der betreffenden Gruppe (der öffentli-

chen Bediensteten, d. Verf.) Vorlagen an das Parlament gemacht werden“⁵³⁾. Bezeichnend für diese Situation war auch, daß Annemarie Renger als Bundestagspräsidentin von betroffenen Parlamentskollegen heftig attackiert wurde, als sie noch vor dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts öffentlich den Vorschlag machte, die Beamtenabgeordneten für die Zeit der Mandatsausübung ohne Bezüge in den Ruhestand zu versetzen⁵⁴⁾.

Es wäre jedoch unzutreffend, aus den oben genannten Beispielen zu folgern, der öffentliche Dienst könne im parlamentarischen Entscheidungsprozeß seine Interessen stets durchsetzen. Dagegen spricht, daß trotz der Verbeamtung der Parlamente die gesetzgebenden Körperschaften wiederholt drastische Einsparungen im Verwaltungsbereich beschlossen und Eingriffe in die Rechtsposition der öffentlichen Bediensteten vorgenommen haben. Erinnert sei dazu an das Haushaltsstrukturgesetz von 1975, das für die Jahre 1976 und folgende gravierende materielle Einbußen (z. B. bei Ortszuschlag, Beihilfen und Pensionsgrenze) für Angehörige des öffentlichen Dienstes bedeutete. Über die von der Bundesregierung im Bundeshaushaltsplan 1976 eingesparten 1 000 Planstellen hinaus wurden für 1976 von einer Gruppe der Koalitionsfraktionen SPD und FDP weitere 1 556 Planstellen und Stellen gestrichen, obwohl dies zu heftigen fraktionsinternen Auseinandersetzungen führte und bei der interfraktionellen Beamtenriege auf Ablehnung stieß.

Zudem erweist sich die Annahme, aufgrund des parlamentarischen Übergewichts der öffentlichen Bediensteten sei die Gesetzgebung in Bund und Ländern generell zugunsten der Beamten und öffentlichen Arbeitnehmer und zu Lasten aller anderen sozialen Gruppen und Bevölkerungsschichten ausgestaltet worden, aufs ganze gesehen als nicht haltbar. Eine Korrelation zwischen dem Sozialprofil von Bundestag bzw. Landtagen und dem Inhalt der Gesetzgebung läßt sich nämlich nicht herstellen. Die Überrepräsentation der Angehörigen des öffentlichen Dienstes und die krasse Unterrepräsentanz der Arbeiter ändert nichts daran,

⁴⁸⁾ Wagener, a. a. O., S. 231f.

⁴⁹⁾ Dieter Lattmann, Die Einsamkeit des Politikers, München 1977, S. 64f.

⁵⁰⁾ Lohmar, Das Hohe Haus, S. 180f.

⁵¹⁾ Gerhard Kienbaum, in: Beamtenstatus — Ärgeris oder Verpflichtung?, hrsg. vom Deutschen Beamtenbund, Bonn/Stuttgart 1978, S. 192, 195.

⁵²⁾ Kurt H. Biedenkopf, in: Welche Zukunft hat die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung?, Bergedorfer Gesprächskreis, Prot. Nr. 51, Hamburg 1975, S. 17f.

⁵³⁾ Holger Börner, Stellungnahme in der NDR-Fernsehsendung „Panorama“ vom 11. 8. 1975, abgedruckt in: SPD-Pressemitteilungen und Informationen Nr. 400 vom 11. 8. 1975, S. 2.

⁵⁴⁾ Annemarie Renger, Stellungnahme in der SWF-Hörfunksendung „Aus Arbeit und Wirtschaft“ vom 21. 6. 1975, unveröff. Manuskript; vgl. dazu die Berichte in der Frankfurter Rundschau, Stuttgarter Zeitung und Nürnberger Nachrichten jeweils vom 23. 6. 1975; vgl. dazu auch Böckenförde, a. a. O., S. 14f. und Schäfers, a. a. O., S. 113; a. A. Josef Isensee, in: Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst, a. a. O., S. 121f., 125f.

daß seit 1949 die grundsätzlichen Interessen der Bevölkerung im großen und ganzen befriedigt wurden. Dies geht teilweise auch auf die massive Interessenvertretung gesellschaftlicher Großorganisationen von außen zurück (z. B. der Gewerkschaften im Interesse der Arbeitnehmer) und schließt Abweichungen nach oben oder unten (Privilegierung bzw. Unterprivilegierung bestimmter Gruppen im einzelnen) natürlich nicht aus⁵⁵⁾.

Man sollte sich auch nicht der Illusion hingeben, als sei der Kreis von Angehörigen des öffentlichen Dienstes die einzige Abgeordnetengruppe im Parlament, die bestimmte berufsbezogene Interessen vertritt. Daß Parlamentarier über sie unmittelbar begünstigende statusrechtliche Regelungen zu entscheiden haben, und damit vor Interessen- bzw. Gewissenskonflikte gestellt sind, gilt auch in anderen Fällen. Mitglieder des Bundestages stimmen als praktizierende Rechtsanwälte beispielsweise mit über die Bundesrechtsanwalts-Gebührenordnung ab, und Vertreter der pharmazeutischen Industrie entscheiden mit anderen Abgeordneten über das Arzneimittelrecht. Der Wirtschaftsausschuß des Bundestages ist ebenso eine Domäne von Unternehmern, Wirtschaftsmanagern und leitenden Angestellten von Wirtschaftsverbänden wie der Ernährungsausschuß das Hauptbetätigungsfeld von Landwirten und Vertretern landwirtschaftlicher Interessenorganisationen darstellt. Den sozialpolitischen Ausschuß im Bundeshaus beherrschen ganz überwiegend die Gewerkschaftsvertreter. Lapidar stellte deshalb der frühere Bundeskanzler Kiesinger in seiner Regierungserklärung fest, in vielen Ausschüssen entschieden die Vertreter der betroffenen Interessengruppen über ihre eigenen Angelegenheiten⁵⁶⁾. Dabei liegt es auf der Hand, daß in diesen Gremien versucht wird, für die betroffenen Berufsgruppen im legislativen Entscheidungsprozeß Vorteile zu erreichen resp. Nachteile zu verhindern.

Generell ist zu berücksichtigen, daß partikulare Interessen im Parlament zu verfolgen nicht systemwidrig ist. Der einzelne Abgeordnete kann gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG durchaus interessenorientiert handeln und entscheiden, sofern solche Festlegungen nicht von anderen Kriterien (parteipolitische Präfe-

renz, innerfraktionelle Geschlossenheit, wahltaktisches Kalkül) überlagert werden. Als problematisch erweist sich deshalb nicht das Berufsspektrum bzw. die Verbandsfärbung parlamentarischer Gremien als solche; Gefahren bringt vielmehr die relativ große Zahl von Abgeordneten in Ausschüssen und Fraktionsarbeitskreisen mit sich, die bei Großunternehmen, bei Interessenverbänden der Wirtschaft oder bei Gewerkschaften hauptamtlich angestellt sind und die u. a. aus materiellen Gründen bzw. beruflicher Abhängigkeit die Interessen ihrer Arbeitgeber im Parlament weitaus intransigent verfechten, als dies Nur-Mitglieder oder ehrenamtliche Funktionäre einer Berufsorganisation oder eines Interessenverbandes in der Regel tun.

Infolge ihrer rechtlich und sozial gesicherten Stellung verfügen die Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Parlament über ein großes Maß an Unabhängigkeit. Gegenüber parlamentarischen Interessenvertretern und außerparlamentarisch wirkenden Verbänden können die Beamten-Abgeordneten deshalb als Widerlager fungieren und als Filter für massive Interessen einzelner Verbände dienen. Ob diese Ausgleichsfunktion aufgrund materieller Unabhängigkeit während und nach der Mandatszeit zu der Schlußfolgerung berechtigt, die Beamten-Abgeordneten seien als das „Gewissen für das Ganze“ im Parlament anzusehen⁵⁷⁾, darf freilich bezweifelt werden. Auch Abgeordnete aus anderen Berufsbereichen bzw. sozialen Gruppen denken bei ihrer parlamentarischen Arbeit in Kategorien des Gemeinwohls und orientieren sich am Grundsatz der Verfassung, wonach sie Vertreter des ganzen Volkes sind.

3. Kontrollfunktion

Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ist die Gewaltenteilung ein fundamentales Organisationsprinzip unserer verfassungsmäßigen Ordnung. Ausfluß des Gewaltenteilungsgrundsatzes sind die funktional getrennten Gewalten Exekutive, Legislative und Rechtsprechung. Die klassische Doktrin der Gewaltenteilung ist jedoch in zweifacher Hinsicht durch das parlamentarische System modifiziert worden. Einerseits ist das Verhältnis von Legislative und Exekutive bewußt auf Gewaltenschränkung angelegt. Die Parlamentsmehrheit bildet aus sich heraus die Regierung und unterstützt diese im Regelfall. Die Regierung ist dem Parlament gegenüber verantwortlich und bedarf des fortdauernden Vertrauens der Mehrheitsfraktion(en). Andererseits wird seit Inkrafttre-

⁵⁵⁾ Vgl. dazu Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Opladen 1970, S. 259ff.; Uwe Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten — Fakten — Urteile im Grundriß, Opladen 1976, S. 30ff.; Warnfried Dettling u. a., Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie, Bonn 1976, S. 49ff., 116ff.

⁵⁶⁾ Sten. Ber. Bundestag vom 10. 12. 1966, S. 3659.

⁵⁷⁾ Häfele, a. a. O., S. 104.

ten des Grundgesetzes durch die Möglichkeit von Unvereinbarkeitsbestimmungen zwischen parlamentarischem Mandat und öffentlichem Amt gemäß Art. 137 Abs. 1 GG die Gewaltenteilung verschärft. Inkompatibilitätsregelungen wie im Bund schließen die Zugehörigkeit zum Verfassungsorgan Bundestag und damit die Mitwirkung bei der Gesetzgebung bei gleichzeitiger Ausübung einer besonderen Funktion in der Verwaltung und der damit verbundenen Verpflichtung zur Ausführung der im Parlament beschlossenen Gesetze aus. Durch die Normierung der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat ist die funktionale Gewaltenteilung durch die personelle Gewaltenteilung ergänzt worden.

Die unmittelbare Folge des Übergewichts von Beamten und öffentlichen Angestellten im Parlament besteht in einer Verletzung der materiellen Gewaltenteilung, während das Gewaltenteilungsprinzip im formellen Sinn durch die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat gewahrt bleibt. Auf diese Gefahr hat das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil warnend hingewiesen⁵⁸⁾. Durch das Ruhen der Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis wird nämlich die Verbindung von Amt und Mandat nicht grundsätzlich aufgehoben, sondern durch den Anspruch der öffentlichen Bediensteten im Parlament auf Wiederverwendung fortgeführt. Dagtoglou spricht von der Inkompatibilität als einer „latenten Kumulation von Amt und Mandat“⁵⁹⁾. Sie bewirkt eine indirekte Identität von kontrollierenden Beamten-Abgeordneten und kontrollierter Verwaltung und führt zu einer Aushöhlung des Gewaltenteilungsprinzips im materiellen Sinn. Durch die personelle Verflechtung zwischen Legislative und Exekutive kann die Effizienz der parlamentarischen Kontrolle allgemein beeinträchtigt werden. Häfele konstatiert eine verminderte Spannung zwischen Legislative und Exekutive⁶⁰⁾ und erklärt dies mit der Gefahr zu großer Solidarität bzw. Kameraderie zwischen Beamten-Abgeordneten und Verwaltungsbeamten. Die Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst würden die besonderen Beziehungen zu ihrem Ministerium weiter pflegen und sich im Zweifelsfall mit ihren ehemaligen Kollegen solidarisch verhalten. Lang-

jährige Tätigkeit in der Regierungsbürokratie kann außerdem dazu führen, bestimmten Vorgehensweisen und Praktiken der Exekutive weniger kritisch gegenüberzustehen. Plastisch, wenn auch überpointiert, wird die personelle Verflechtung zwischen Parlament und öffentlichem Dienst als „heilige oder unheilige Allianz“ charakterisiert und die Problematik an folgendem Szenario verdeutlicht⁶¹⁾: Die Ministerialbürokratie erarbeitet Gesetzentwürfe; das Beamtenparlament berät die Vorlagen unter Assistenz der Bürokratien von Bund und Ländern in den Ausschüssen und verabschiedet sie im Plenum; der Bundesrat stimmt zu nach Beratungen in den Ausschüssen unter Assistenz der Länderbürokratien; die Verwaltung vollzieht die Gesetze; Ministerialbeamte verfassen den maßgeblichen Kommentar, mit dessen Hilfe die Gerichte Streitfälle entscheiden.

Wer mit Helmut Herles die These vertritt: „Politik und Parlament leben also nicht nur vom Nachwuchs aus dem öffentlichen Dienst, über den die Exekutive die Legislative mit Zufuhr versorgt, womit die Kontrollierten ihre eigenen Kontrolleure werden ...“⁶²⁾, muß freilich die Heterogenität des öffentlichen Dienstes berücksichtigen. Eine Schwächung der parlamentarischen Kontrollfunktion durch personelle Verflechtung zwischen Legislative und Exekutive kann allenfalls auf der Ebene der Ministerialbürokratie vermutet werden. Ellwein hat deshalb betont: „Sofern Beamte Erfüllungsgehilfen der politisch Verantwortlichen sind, wird es aber zum ersten Problem, wenn sie gleichzeitig als Staatsbürger Politiker aus eigenem Recht sind.“⁶³⁾

Ein positiver Aspekt dürfte allerdings darin zu sehen sein, daß die öffentlichen Bediensteten im Bundestag und in den Landtagen ihren Sachverstand, ihre Kenntnis über Aufbau und Arbeitsweise der Bürokratie sowie ihre Verwaltungserfahrung bei der Gesetzgebung und der parlamentarischen Kontrolle nutzbringend anwenden können. Diese Verwaltungserfahrung kann, was mitunter übersehen wird, nicht nur von noch aktiven Beamten in die parlamentarische Arbeit eingebracht werden, sondern ebenso von Angehörigen des öffentli-

⁵⁸⁾ BVerfGE Bd. 40, S. 321; vgl. dazu BVerfGE Bd. 18, S. 181 ff.

⁵⁹⁾ Prodromos Dagtoglou, Die verfassungspolitische Problematik einer Reform des öffentlichen Dienstes unter besonderer Berücksichtigung der Forderungen der parlamentarischen Demokratie, in: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, hrsg. von P. Dagtoglou, R. Herzog und K. Sontheimer, Baden-Baden 1973, S. 67.

⁶⁰⁾ Häfele, a. a. O., S. 105.

⁶¹⁾ Robert Leicht, Politik vom Geiste der Bürokratie, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. 1. 1977, S. 4; kritisch dazu Wolfgang Zeh, in: Warum gibt es so viele Beamte in den Parlamenten?, a. a. O., S. 63 f., und Hellmut Sieglerschmidt, in: Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst, a. a. O., S. 109 f.

⁶²⁾ Helmut Herles, Wie aus Bonner Dienern Bonner Herren wurden, in: FAZ Nr. 91 vom 18. 4. 1980, S. 11.

⁶³⁾ Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Köln und Opladen 1965², S. 368.

chen Dienstes, deren Rechte und Pflichten während der Mandatszeit ruhen. Eine Differenzierung dahin gehend, der verwaltungspolitische Sachverstand der Beamten-Abgeordneten werde mehr in der bürokratischen Routinearbeit des Parlaments und weniger im Sinne der parlamentarischen Kontrolle benutzt, ist in dieser Form nicht haltbar.

Zudem dürfte bei der Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion im allgemeinen das Interesse der Opposition auf rückhaltlose Aufklärung von Mißständen und Fehlverhalten in der Verwaltung höher zu veranschlagen sein als die Tendenz zum Schweigen infolge aktiver Solidarität mit früheren Kollegen der Dienststelle oder des Ministeriums. Die Grundlinien des parlamentarischen Regierungssystems werden auch in solchen Fällen sichtbar: Nicht das Parlament kontrolliert Regierung und Verwaltung, sondern die Opposition kritisiert und kontrolliert mit Blick auf die nächsten Wahlen. Sie praktiziert diese Kontrolle öffentlich, jedoch meist ohne sichtbaren Erfolg, weil ohne Mehrheit und damit ohne Chance zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen und Absichten. Die Mehrheitsparteien unterstützen in der Regel ihre Regierung und halten sie im Amt. Kritik und Kontrolle wird meist hinter verschlossenen Türen geübt, dafür aber um so deutlicher und im Zweifelsfall mit durchschlagendem Erfolg.

4. Innerparlamentarische Selektion

Nach Max Weber ist das Parlament Stätte der politischen Führungsauslese. Erst die Bewährung der Mandatsinhaber in parlamentarischen Funktionen befähigt zum Aufstieg in politische Ämter und Regierungspositionen. Für den Bundestag gilt, daß er bisher seiner Aufgabe als Auslesestätte gerecht geworden ist. Für die Bundesrepublik generell besagen Statistiken, daß 96 Prozent aller politischen Führungspositionen aus der Abgeordnetentätigkeit erwachsen⁶⁴). Soziologisch gesehen vollzieht sich dieser Rekrutierungs- und Selektionsprozeß in zwei Stufen. Der öffentliche Dienst im weitesten Sinn stellt derzeit, wie oben dargelegt, das Hauptrekrutierungsfeld für das parlamentarische Personal dar. Im Parlament selbst, also auf der zweiten Stufe, verengt sich die Auswahl des Führungspersonals wiederum auf die Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Das parlamentarische Management rekrutiert sich nämlich zu einem großen Teil aus dem Bereich der Mandatsinhaber, die

aus dem öffentlichen Dienst stammen. Letztere haben, wie sich zeigt, nicht nur innerhalb des Bundestages bessere Aufstiegschancen, sondern befinden sich auch bei der Auswahl für politische Ämter, Regierungs- bzw. hohe Verwaltungspositionen im Vorteil. Kritisch resümiert Dagtoglou diesen Vorgang dahin, die Verwaltung werde zum Vorfeld parlamentarischer Karrieren gemacht⁶⁵).

Zählt man zum parlamentarischen Management⁶⁶) die Mitglieder des Präsidiums, des Ältestenrates und die Vorsitzenden der Ausschüsse einerseits, die Mitglieder der Fraktionsvorstände, die Parlamentarischen Geschäftsführer sowie die Vorsitzenden der Fraktions-Arbeitskreise andererseits, so ergibt sich für den Bundestag ein recht eindeutiges Bild. Die Mitglieder der engeren bzw. erweiterten Fraktionsvorstände im Bonner Parlament kommen zu rund 50 Prozent aus dem öffentlichen Dienst. Von den drei Fraktionen weist lediglich die FDP ein von diesem durchschnittlichen Prozentsatz nach unten abweichendes Ergebnis auf. Über die Hälfte der Vorsitzenden der Bundestagsausschüsse kann, gemessen an der beruflichen Herkunft, dem öffentlichen Dienst zugerechnet werden. Von den 28 Mitgliedern des Ältestenrates zählen dagegen nur elf (40 Prozent) zu dieser Gruppe, was besonders auf die vom statistischen Durchschnitt abweichenden Mitglieder des Bundestagspräsidiums zurückzuführen ist. Was den Aufstieg in politische Spitzenpositionen betrifft, so hat Kaack⁶⁷) für den 7. Bundestag festgestellt, daß die größten Chancen, in Führungspositionen gewählt zu werden, offensichtlich jene Abgeordneten haben, die bereits vor Beginn ihrer Bundestagstätigkeit Berufspolitiker im Bereich von Parteien, Parlamenten oder Regierungen waren. Funktional, nicht mit Bezug auf das Beschäftigungsverhältnis, werden zu diesem Kreis Minister ohne bisheriges Bundestagsmandat, Staatssekretäre hauptamtlich tätige Landes- und Kommunalpolitiker, Partei- und Fraktionsangestellte sowie Ministerialreferenten in parteiorientiert besetzten Positionen gezählt. Nach den Berechnungen Kaacks stellt diese Gruppe 18,9 Prozent der Abgeordneten, aber 31,2 Prozent der Führungspersonen. Auch an diesem Punkt

⁶⁵) Dagtoglou, a. a. O., S. 68.

⁶⁶) Zu diesem positionellen Ansatz vgl. F. Grube/ G. Richter/U. Thaysen, Das Management des 6. Deutschen Bundestages. Eine Dokumentation parlamentarischer Karrieren, in: ZParl, 1970, Heft 2, S. 152 ff.

⁶⁷) Heino Kaack, Zur Personalstruktur und Führungsauslese im Parteienstaat. Positionsveränderungen 1973/74 in Parteien, Parlament und Regierung, in: Parteien-Jahrbuch 1973/74, hrsg. von H. und U. Kaack, Meisenheim a. G. 1977, S. 310.

⁶⁴) Thaysen, a. a. O., S. 20 f.

werden die Auswirkungen des Übergewichts der Abgeordnetengruppe aus dem öffentlichen Dienst auf innerparlamentarische Selektionsprozesse und Aufstiegschancen deutlich.

Die Gründe für die besseren Aufstiegschancen der Beamten-Abgeordneten ins parlamentarische Management und in politische Spitzenpositionen sind größtenteils identisch mit den Mechanismen, die bei der Kandidatenauslese innerhalb der Parteien den Ausschlag geben. Öffentliche Bedienstete brauchen neben dem Mandat keiner beruflichen Tätigkeit nachzugehen. Infolge des gesetzlichen Verbots der Ausübung des Amtes bzw. der dienstlichen Funktion sind sie beruflich und zeitlich abkömmlich, d. h. sie können ohne Rücksicht auf berufliche Verpflichtungen über ihre gesamte Zeit frei verfügen und sich vollständig ihrer parlamentarischen Tätigkeit in Bonn bzw. im Wahlkreis widmen. Diese Dispositionsfreiheit bietet die Grundlage für eine fachliche Spezialisierung im Parlament sowie für eine intensive Basisarbeit zur Absicherung des Mandats. Durch den Wiederverwendungsanspruch nach Mandatsende bedarf es zur Sicherung der beruflichen Zukunft und der sozialen Existenz keiner zusätzlichen Aktivitäten. Die Entschädigungsregelung im Abgeordnetengesetz des Bundestages von 1977 bietet während der Mandatszeit eine auskömmliche finanzielle Grundlage. Dabei ist es z. B. Verwaltungsjuristen aus dem öffentlichen Dienst unbenommen, als MdB die Zulassung als Rechtsanwalt zu beantragen, also ein zusätzliches Einkommen zu erzielen.

5. Soziale Repräsentation

Die Parlamente in Bund und Ländern stellen keinen sozialen Querschnitt der Bevölkerung dar. Aussagen über die einseitige Sozialstruktur der Volksvertretungen, also hinsichtlich der Über- bzw. Unterrepräsentation bestimmter Berufsgruppen im Parlament, gehen im allgemeinen stillschweigend von der Voraussetzung aus, daß parlamentarische Körperschaften in ihrer personellen Zusammensetzung die Bevölkerung (oder andere Bezugsgrößen wie Erwerbstätige, Wähler, Parteimitglieder) widerspiegeln. Die Aufgabe des Parlaments wird dann darin gesehen, soziales Spiegelbild der Bevölkerung, Repräsentation im statistischen Sinne zu sein. Typisch für diese Auffassung ist die Bemerkung des früheren Bundestagspräsidenten Eugen Gerstenmaier, der Bundestag repräsentiere das deutsche Volk im Maßstab 1:100 000⁶⁰). Aber Bundestag und

Landtage entsprechen dieser Spiegelbild-These eben gerade nicht. Historisch gesehen ist anzumerken, daß weder die deutschen Parlamente noch die Volksvertretungen anderer westlicher Demokratien in sozialstruktureller Hinsicht (Alters-, Bildungs- und Berufsstruktur, Zahl der weiblichen Mitglieder) jemals repräsentativ gewesen sind. In westlichen Demokratien wird die Personalauswahl für die Repräsentationsorgane in einem pluralistischen Parteiensystem und in autonomer Zuständigkeit der Parteien bzw. ihrer Gremien getroffen. Einen sozialen Querschnitt der Bevölkerung im Parlament zu erreichen, dürfte nur unter Preisgabe fundamentaler demokratisch-rechtsstaatlicher Grundsätze möglich sein.

Autoritäre Regime und die sozialistischen Staaten pflegen dagegen die Kandidatenauslese über die alles dominierende Einheitspartei planmäßig zu steuern. Die Absicht, möglichst eine die Sozialstruktur der Bevölkerung direkt proportional widerspiegelnde personelle Zusammensetzung der Volksvertretung zu erreichen, muß letztlich in berufsständischen (korporativen) Parlamentsgremien enden. Die Funktionsparlamente sozialistischer Staaten und die berufsständischen Kammern autoritärer Regime mögen auf den ersten Blick der Spiegelbild-These in gewissem Maße entsprechen. Das Ziel einer Identität von Regierenden und Regierten, das auf diese Weise in der Verfassungswirklichkeit demonstriert werden soll, wird gleichwohl verfehlt. Denn der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß vollzieht sich hier nicht im Parlament, auch nicht im Bereich der Regierung, sondern ausschließlich in den Spitzengremien der Staatspartei.

Zu fragen bleibt, ob es überhaupt wünschenswert sein kann, im Parlament neben der parteipolitischen eine soziale Repräsentation zu vermitteln. Die verfassungsmäßigen Aufgaben und die Funktionsfähigkeit des Parlaments ebenso wie die Leistungsanforderungen an seine Mitglieder bedingen nämlich notwendigerweise in der Sozialstruktur des Bundestages gewisse Abweichungen von der direkten proportionalen Vertretung der Bevölkerung. Es geht demnach nicht um einen sozialen Querschnitt der Bevölkerung im Parlament, sondern um eine ausgewogene soziale Struktur der Volksvertretungen in der Bundesrepublik. Zumindest ein weiteres Anwachsen der Vertreter aus dem öffentlichen Dienst in Bundestag und Landtagen sollte verhindert werden.

Das Problem der sozialen (neben der politischen) Repräsentation muß auch aus anderen

⁶⁰) Stellungnahme in: Spiegel Nr. 38/1964, S. 28ff.

Gründen ernst genommen werden. Die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie erfordern mehr als bisher die direkte Repräsentanz aller Bevölkerungsschichten in der parlamentarischen Vertretungskörperschaft. Die Möglichkeit zur Identifikation mit dem politischen System ist bei vielen Bürgern, zumindest teilweise, von der personalen Repräsentation abhängig⁶⁹⁾. Die Vorstellung, daß im Parlament Angehörige der gleichen Berufsgruppe oder sozialen Schicht vertreten sind, spielt bei jeder Wahl eine nicht zu unterschätzende Rolle. Im übrigen hat gerade die neuere Demokratietheorie und -forschung die Bedeutung größerer Partizipationsmöglichkeiten aller gesellschaftlichen Schichten am staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß im Zusammenhang mit der Legitimation des politischen Systems nachgewiesen. Praktische Teilhabe an der Auswahl der Parlamentsbewerber und realistische Möglichkeiten des Zugangs zur Volksvertretung auch für Mitglieder der bisher unzureichend repräsentierten Unterschicht müssen im Mittelpunkt solcher Überlegungen stehen.

Aus der Tatsache, daß die Parlamente keine exakte, allenfalls eine mehr oder weniger angenäherte soziale Repräsentation vermitteln, ergibt sich als weiterer Gesichtspunkt ein eli-

tärer Zug der Volksvertretungen. Die Abgeordneten gehören insofern zur politischen Funktionselite in der Bundesrepublik. Mit Otto Stammer⁷⁰⁾ ist davon auszugehen, daß ein Merkmal der politischen Elite in der Demokratie in der Auswechselbarkeit und Beweglichkeit liegt. Wenn also das Parlament Teil und Organ der politischen Elite sowie Instrument demokratischer Führungsauslese sein soll, dann muß es auch den Bedingungen demokratischer Elitenbildung entsprechen. Anders ausgedrückt: Die Auslese der politischen Führungskräfte und der ins Parlament gewählten Funktionselite darf dann nicht auf bestimmte soziale Gruppen beschränkt bleiben. Das Parlament als offenes soziales System muß in seiner Zusammensetzung kontinuierlich auswechselbar sein und auch vertikale Zirkulation ermöglichen, d. h. Vertretern der gesellschaftlichen Unterschicht den Zugang zur politischen Elite eröffnen. Es wäre verhängnisvoll, sollte sich eine Entwicklung fortsetzen, die zutreffend mit den Worten charakterisiert worden ist: „... auch das Parlament und die Ministerial-Hierarchien scheinen aus sich selbst nachzuwachsen: eine politische Klasse wächst heran, die oligarchisch aus sich selbst hervorgeht, eine ‚Elite‘, die in sich und um sich kreist“⁷¹⁾.

V. Mögliche Korrekturen des unausgewogenen Sozialprofils der Parlamente

Die soziale Zusammensetzung von Bundestag und Landtagen ist als Resultat der Mitglieder- und Funktionsstruktur der Parteien einerseits, der für den Auswahlprozeß maßgeblichen Kriterien und Mechanismen andererseits zu beurteilen. An der selektiven Vertretung des gesellschaftlichen Spektrums in den Parlamenten der Bundesrepublik kann kein Zweifel bestehen. Zwei Tatbestände sind als besonders problematisch anzusehen: Die überaus starke Repräsentanz der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (im weiteren Sinne das Übergewicht der staatlichen und verbandlichen Angestellten- und Beamten-schicht) sowie die weitgehende Abwesenheit von Arbeitern, Angestellten aus kleinen bzw. mittleren Betrieben, selbständigen Handwerkern und kleinen Landwirten.

Das Ziel von Reformmaßnahmen muß deshalb sein, Einseitigkeiten und Verzerrungen des sozialen Profils der Parlamente zu korrigieren. Ein Instrument zur Änderung der Sozialstruktur, um den mit der Verbeamtung der Volksvertretungen verbundenen Gefahren entgegenzuwirken, läge in der Verschlechterung der materiellen Position der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Parlament. Dieser Weg ist mit dem Abgeordnetengesetz 1977 des Bundestages und den entsprechenden Regelungen der Landtage im Anschluß an das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts beschritten worden. Finanzielle Sonderzuwendungen und Ausgleichsbeträge für Abgeordnete, die nicht aus dem öffentlichen Dienst kommen, hat das Karlsruher Gericht mit Hinweis auf das Prinzip der Diätengleichheit ausgeschlossen.

⁶⁹⁾ Vgl. dazu die kontroversen Äußerungen von Dietrich Herzog und Udo Bermbach, in: Politik als Beruf?, hrsg. vom Presse- und Informationszentrum des Bundestages, Zur Sache 1/79, Bonn 1979, S. 98 ff.

⁷⁰⁾ Otto Stammer, Politische Soziologie, in: Soziologie. Ein Lehr- und Handbuch zur modernen Gesellschaftskunde, hrsg. von A. Gehlen und H. Schelsky, Düsseldorf/Köln 1964², S. 325 ff.

⁷¹⁾ Herles, a. a. O., S. 11.

Es muß allerdings auch bezweifelt werden, daß allein durch die Änderung der materiellen Rahmenbedingungen für die Mandatsausübung die Überrepräsentation der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den deutschen Parlamenten abgebaut werden kann. Finanzielle Anreize für bisher materiell benachteiligte Abgeordnetengruppen oder für alle Parlamentarier, so z. B. die Zahlung von Verdienstausfallentschädigungen für schlechter gestellte Arbeitnehmer aus der Privatwirtschaft, bestimmte Gruppen von selbständig und freiberuflich Tätigen oder die Einführung der parlamentarischen Altersversorgung, haben sich als unwirksame Mittel erwiesen, die soziale Zusammensetzung der Volksvertretungen gezielt zu verbessern. Insbesondere die Altersdiäten für MdB und MdL in Pensionsform dürften die Verbeamtung der Parlamente eher gefördert als ihr entgegengewirkt haben. Auch die Gesetzgebung zur Unvereinbarkeit von Amt und Mandat hat der Überrepräsentation des öffentlichen Dienstes in den Parlamenten nicht Einhaltung geboten. In einigen Ländern haben die Inkompatibilitätsvorschriften jedoch zu Umschichtungen innerhalb der Gruppe der Beamten-Abgeordneten geführt; die Vorherrschaft der Kommunalbeamten ist durch die Dominanz der Lehrer abgelöst worden.

Allenfalls die Rechtsvorschrift einer generellen Nicht-Wählbarkeit von öffentlichen Bediensteten (Ineligibilität), wie sie in den USA und Großbritannien besteht, könnte die Verbeamtung der Parlamente in der Bundesrepublik drastisch reduzieren und die bisherige Tendenz umkehren. Eine solche Regelung würde aber eindeutig den von Art. 137 Abs. 1 GG gezogenen Rahmen überschreiten und wäre somit verfassungswidrig. Denn nach dieser Grundgesetzbestimmung kann nur eine Beschränkung der Wählbarkeit, nicht aber ein Ausschluß der öffentlichen Bediensteten vom passiven Wahlrecht (Nicht-Wählbarkeit) gesetzlich vorgeschrieben werden; wobei der Gesetzgeber die Entscheidungsfreiheit besitzt, ob er eine solche Regelung für notwendig hält oder nicht. Ob die Repräsentation der Parlamente dadurch verbessert, ihre Kontrollfähigkeit verstärkt würde, bleibt zudem fraglich. Wenn der öffentliche Dienst vom Zugang zum Parlament praktisch ausgeschlossen wäre, kämen als Alternative wahrscheinlich nur Partei- und Verbandsangestellte in Frage, denn die Rahmenbedingungen für Selbständige und freiberuflich Tätige würden sich durch die Nicht-Wählbarkeit von Beamten nicht ändern. Ein derartiges Funktionärparlament müßte bei Gesetzgebung und Kontrolle ohne den Sachverstand und das Fachwissen der öffentli-

chen Bediensteten auskommen und wäre, was die interessenmäßige Vertretung der Bevölkerung angeht, noch weniger repräsentativ als bisher.

Was sonst an Möglichkeiten besteht, die Sozialstruktur der Volksvertretungen und das ihr zugrunde liegende Mitglieder- bzw. Funktionsreservoir der Parteien zu verändern, ist denkbar wenig und in naher Zukunft wohl kaum zu verwirklichen. Da das Wahlsystem und die Parteien grundsätzlich jedermann die Chance bieten, für das Parlament zu kandidieren und über ein Mandat in politische Führungspositionen aufzusteigen, liegen die Restriktionen weniger im politischen Selektionssystem. Es sind vielmehr die Bedingungen der Berufswelt, die dazu führen, daß die Kandidaturchancen für politische Mandate auf wenige Gruppen „sozial Wählbarer“ (Watson) beschränkt bleiben⁷²⁾. Durch eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Berufsausübung von Mandatsinhabern, die nicht aus dem öffentlichen Dienst kommen, könnten hier möglicherweise Korrekturen erreicht werden. Zu solchen Maßnahmen zählen: bezahlter Wahlvorbereitungsurlaub; Offenhalten des Arbeitsplatzes bzw. dem sozialen Rang entsprechende Weiterbeschäftigungsgarantie oder Wiedereinstellungsanspruch nach Mandatsende; Gewährleistung der ungeschmälernten betrieblichen Altersversorgung.

Einige Großunternehmen (Siemens; ICI in Großbritannien) haben in jüngster Zeit in öffentlichen Wahlämtern tätigen Arbeitnehmern solche Zusicherungen gegeben. Mögliche Gefahren derartiger Regelungen des Arbeitgebers für „seine“ Mandatsinhaber liegen freilich auf der Hand. Finanzielle Leistungen und vertragsmäßige Zugeständnisse des Arbeitgebers binden den Abgeordneten bei der Mandatsausübung und schränken die politische Entscheidungsfreiheit mehr oder weniger ein. Da mittlere und kleine Betriebe ihren gewählten Arbeitnehmern solche weitreichenden Garantien sozialer Existenzsicherung kaum einräumen können, wäre die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zu erwägen. Diese müßte aber, weil auch die Selbständigen und der Großteil der freiberuflich Tätigen (z. B. Ärzte, Rechtsanwälte u. a.) unter den MdB und MdL betroffen sind, auf den Einzelfall abgestellt sein und Vorkehrungen gegen Mißbrauch treffen. Sicher ist jedenfalls,

⁷²⁾ Gerald G. Watson, Recruitment and Representation: Socio-political Selection of Bundestag Members in The Federal Republic of Germany 1949—1969, in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, Bd. 4/1975, S. 245—271, hier S. 250.

daß mit den derzeitigen rechtlichen Möglichkeiten (nach dem Abgeordnetengesetz 1977 verfügen die Arbeitnehmer im Bundestag über einen erweiterten Kündigungsschutz; alle MdB erhalten nach Ende der Mandatszeit zur Überbrückung großzügig bemessene Übergangsgelder, die bei öffentlichen Bediensteten der Anrechnung unterliegen) den Problemen der meisten Abgeordneten nicht wirksam begegnet werden kann, die aus Berufen außerhalb des öffentlichen Dienstes kommen.

Es wäre ein ungemein wichtiger Beitrag zur Parlamentsreform, wenn auf die Parteien mit

dem Ziel eingewirkt werden könnte, den Auswahlwettbewerb auf alle gesellschaftlichen Gruppen zu erweitern. Dies heißt konkret, daß bei der Kandidatenaufstellung Arbeitnehmer aus kleinen und mittleren Betrieben, kleine Landwirte und selbständige Handwerker sowie bestimmte Gruppen freiberuflich Tätiger gezielt gefördert würden. Ob bloße Appelle bewirken werden, daß die Volksvertretungen von Bund und Ländern der akuten Gefahr, sich zu „Vertretungen des öffentlichen Dienstes“ zu entwickeln, aus eigenem Antrieb begegnen, muß allerdings bezweifelt werden.

Berichtigung zur Beilage 44

Berichtigung

In den Beiträgen von Mohammed Abu Shilbaya: „Zusammen weiterleben“ und von Gideon Weigert: „Palästinenser und Israelis — jenseits der Schlagzeilen“, B 39—40/80 vom 27. 9. 1980, sind folgende Übertragungsfehler zu berichtigen:

S. 2, 1. Zeile: Mohammed Abu Shilbaya ist nicht Herausgeber, sondern Redakteur bei der arabischen Jerusalemer Tageszeitung „Al Anba“.

S. 4, Zeile 9—10: Es muß richtig heißen: „... Ausgleichszahlungen an jüdische Flüchtlinge durch ihre arabischen Heimatländer ...“

S. 9, 3. Absatz, Zeile 11: König Abdullah wurde von einem palästinensischen Araber ermordet.

S. 12, 3. Absatz, Zeile 6: Das Wort „frühere“ ist zu streichen.

S. 12, 3. Absatz, Zeile 16—20: Richtig muß es heißen: „Bereits im Dezember 1977 erklärte der frühere jordanische Parlamentsabgeordnete Ra'ouf el Fares, eine führende Persönlichkeit in Nablus (Nablus leader), ...“

S. 15, 3. Absatz, Zeilen 1—5: Es muß heißen: „In Jerusalem erreichte unter dem israelischen Regime in eben dieser Zeit die palästinensische Nationalpresse einen Höhepunkt ihrer siebenzigjährigen Geschichte seit der Gründung der Zeitung ‚Falastin‘ in Jaffa im Jahre 1911.“

S. 17, 5. Absatz, Zeile 6: Abdul Aziz e-Zuabi war der erste stellvertretende arabische Minister.

Heinrich Oberreuter: Parlamentarisches System der Bundesrepublik Deutschland — Stärken und Schwächen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/80, S. 3—8

Ganz gegen die Vorbelastungen deutscher Tradition hat der Bonner Parlamentarismus ausgeprägte Bereitschaft zur Verantwortung und dezidierten Willen zur politischen Führung entwickelt. Unter diesen Vorzeichen gelang die Korrektur von Defiziten der politischen Kultur wie auch die Rekonstruktion des politischen und sozialen Systems.

Gleichwohl trifft das mitregierende Parlament vielfach auf Kritik, weil die Funktionsprinzipien und Kommunikationsmuster des parlamentarischen Regierungssystems weithin immer noch unverstanden bleiben. Der Bundestag hat sich jedoch innerhalb dieser Strukturen etabliert und trotz quantitativ wie qualitativ hoher Herausforderungen seine Position in Gesetzgebung und Kontrolle grundsätzlich behauptet. Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit waren die Voraussetzungen dafür. Sie wurden infrastrukturell, personell und institutionell unter Beweis gestellt. Mancher kritische Maßstab, aus angeblich „klassischen“ Zeiten abgeleitet, ist demgegenüber schlicht anachronistisch.

Bedenklich stimmen jedoch kommunikative Schwächen, die sich aus der Verfachlichung und Spezialisierung der Parlamentsarbeit und ihrer mangelhaften Transparenz ergeben. Sie haben zu Verlusten an Dialogfähigkeit beigetragen. Inwieweit diese kompensiert werden können, hängt nicht zuletzt auch davon ab, ob eine gewisse Scheu vor tiefergehenden Reformmaßnahmen überwunden werden kann.

Jürgen Weber: Verbändestaat — oder was sonst?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/80, S. 9—13

Ist die Bundesrepublik ein Verbändestaat? Wenn damit gemeint ist, daß die großen Verbände bestimmen, was die gewählten Politiker tun oder lassen, dann sicherlich nicht, auch wenn dies eine wohlfeile Drahtziehertheorie immer wieder glauben machen will. Wenn damit aber die Tatsache beschrieben werden soll, daß die organisierten gesellschaftlichen Gruppen zu unserer Gesellschaftsordnung so selbstverständlich gehören wie die Finanzämter, Parteien oder Gerichte, dann ist diese Beschreibung sicherlich richtig.

Besorgte Zeitgenossen befürchten immer wieder, die Stellung der Verbände zwischen Bürger und Politik habe zur Folge, daß der Staat handlungsunfähig werde und gegen den Widerstand mächtiger Einzelinteressen das für richtig Erkannte und für die Gesamtheit der Bürger Notwendige nicht mehr durchzusetzen vermag. Wenn wir uns aber nicht mit kulturkritischem Pessimismus zufriedengeben wollen, dann sollten wir uns an einige Tatsachen halten: Demokratische Politik ist geradezu dadurch definiert, daß die verantwortlichen Amtsinhaber von der Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen abhängen und daß Politik nicht einfach nach abstrakten Rationalitätskriterien, sachlogischen Imperativen oder auf Grund ideologisch bestimmter Zukunftsgewißheit betrieben werden kann. Im interventionistischen Daseinsvorsorgestaat der Gegenwart mit seinen umfangreichen wirtschaftsgestaltenden und sozialen Aufgaben spielen die Verbände eine wichtige Rolle, weil sie den staatlichen Repräsentanten als Informationslieferanten und Konsensbeschaffer gegenüber treten. Je gruppenspezifischer die staatlichen Maßnahmen und je komplizierter die regelungsbedürftigen gesellschaftlichen Probleme werden, um so stärker wird die Stellung der Verbände im Prozeß der Politikformulierung und des Politikvollzugs.

Ohne die Einbindung der verbandsgesteuerten gesellschaftlichen Bedürfnisartikulation in die staatliche Entscheidungstätigkeit liefe diese das Risiko, im Vollzug zu scheitern, mehr Probleme zu schaffen, als sie zu lösen vermag, den Widerstand jener Gruppen zu provozieren, die sich übergangen oder ungerecht behandelt fühlen. Den Bürgern wiederum bieten die Verbände eine gewisse Garantie dafür, daß nicht über ihre Köpfe hinweg regiert wird; sie sichern ihnen den dauerhaften Zugriff auf die Politik aus konkreten Lebens- und Interessenlagen heraus.

Friedrich Schäfer: Vorschläge zu einer Parlamentsreform. Anregungen für den 9. Deutschen Bundestag

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/80, S. 15—24

Unsere Verfassung, das Grundgesetz, hat die Stellung des Bundestages im Gesamtgefüge der staatlichen Organe richtig gestaltet. Wie das Parlament seiner Aufgabe gerecht wird, bestimmt es selbst. Während am Anfang, beim Neuaufbau der Bundesrepublik Deutschland, die Notwendigkeit bestand, grundlegende Gesetze zu verabschieden, hat sich das Schwergewicht dahingehend verschoben, zukünftige Entwicklungen verstärkt zusammen mit dem Bürger zu gestalten. Eine Veränderung der Aufgabenstellung ist eingetreten, eine intensivere Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Willensbildungsprozeß des Parlaments ist erforderlich. Gerade auch bei wichtigen Gesetzen, die in Zukunft zu beraten sein werden, sollte dem interessierten Bürger der Einblick in die Überlegungen des Bundestages ermöglicht werden. Der Bundestag muß den veränderten Verhältnissen entsprechend darangehen, seine Arbeitsmethoden zu ändern. Nicht nur die Sitzungen in Bonn sind erforderlich, daneben ist gleichrangig der Dialog mit dem Bürger zu führen. Für unsere politische Zukunft ist es von entscheidender Bedeutung, daß das Parlament nicht nur technisch funktioniert, sondern daß es als das wichtigste demokratisch legitimierte Organ im Staate vom Bürger angenommen wird.

Hartmut Klatt: Die Verbeamtung der Parlamente. Ursachen und Folgen des Übergewichts des öffentlichen Dienstes in Bundestag und Landtagen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/80 S. 25—46

Kritik an den Volksvertretungen in Bund und Ländern, deren Sozialstruktur durch ein Übergewicht des öffentlichen Dienstes gekennzeichnet ist, wird von vielen Seiten geübt: in der wissenschaftlichen Literatur, in den Massenmedien, aber auch von Politikern der verschiedenen Parteien. Aus einem akademischen Problem ist längst ein Politikum ersten Ranges geworden. Die Verbeamtung der Parlamente läßt sich nicht als Schlagwort abtun, sondern ist Ausdruck einer Entwicklungstendenz, die für die parlamentarische Willensbildung und für das Funktionieren unseres politischen Systems von vielen als problematisch angesehen wird.

In bezug auf das Sozialprofil parlamentarischer Körperschaften in Bund und Ländern wird mit dem Begriff Verbeamtung der Tatbestand umschrieben, daß Angehörige des öffentlichen Dienstes in Bundestag und Landtagen überproportional vertreten sind. Diese Erkenntnis ist nicht neu, wenn auch unterschiedliche Zahlenangaben in den vorhandenen Statistiken zu finden sind. Ausgangspunkt der Studie ist infolgedessen der empirisch belegte Trend zur Verbeamtung der Parlamente in der Bundesrepublik. So eindeutig diese Tendenz freilich sein mag und so häufig die Dominanz der öffentlichen Bediensteten in den Volksvertretungen beklagt wird, über das Faktum als solches, die Existenz der Beamtenparlamente, reichen die Aussagen selten hinaus.

Die vorliegende Untersuchung hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, den Ursachen für die bestehenden Disproportionen in der Sozialstruktur von Bundestag und Landtagen sowie den Folgen dieser Entwicklung nachzugehen. Im Zusammenhang mit den Gründen für die Beamtenparlamente wird die historische Tradition, die rechtliche Normierung der Stellung öffentlicher Bediensteter im Parlament, der technokratische Aspekt sowie die spezifischen Bedingungen der innerparteilichen Kandidatenauslese analysiert. Mögliche Auswirkungen des Übergewichts von Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst werden hinsichtlich des Stils und der Arbeitsweise, der Gesetzgebungs- sowie der Kontrollfunktion des Parlaments überprüft. Rückwirkungen aus der Verbeamtung der Parlamente lassen sich auch mit Blick auf die innerparlamentarische Selektion und das Prinzip der sozialen Repräsentation feststellen. Abschließend werden mögliche Reformmaßnahmen diskutiert, die eine Korrektur der unausgewogenen Sozialstruktur bundesdeutscher Volksvertretungen bewirken könnten.