

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Herbert Schneider

Zum Abgeordnetenbild in den Landtagen

Jürgen Lückhoff

Das „freie Mandat“ des Abgeordneten

Ulrich Josef Rommelfanger

Das konsultative Referendum

B 5/89

27. Januar 1989

Herbert Schneider, Dr. phil., Dr. rer. pol., geb. 1929; o. Professor für Politikwissenschaft an der Pädagogischen Hochschule Heidelberg; Lehrbeauftragter an der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1978; Die Interessenverbände, München 1979⁵; Kreispolitik — Eine vergleichende Untersuchung, München 1985; (zus. mit S. Schiele) Konsens und Dissens in der politischen Bildung, Stuttgart 1987; (Hrsg.) Verbände in Baden-Württemberg, Stuttgart 1987; Ländliche Kommunalpolitik, München 1989.

Jürgen Lückhoff, M. A., geb. 1950; Studium der Politischen Wissenschaft, der Soziologie und des Öffentlichen Rechts in Bonn; zur Zeit wissenschaftlicher Mitarbeiter eines Bundestagsabgeordneten.

Ulrich Josef Rommelfanger, Dr. jur., geb. 1955; Studium der Rechtswissenschaften, Volkswirtschaftslehre und Romanistik in Trier und Paris; zweites juristisches Staatsexamen; zur Zeit Teilnahme am Lehrgang der ‚Promotion 1988/89‘ der École Nationale d'Administration (ENA) in Paris.

Veröffentlichungen u. a.: Das konsultative Referendum, Berlin 1988; Aufsätze zu verwaltungsrechtlichen und -politischen Themen.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 1
5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippelmann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier
Tel. 06 51/46 04 39, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Zum Abgeordnetenbild in den Landtagen

I. Einleitung

Die hessische Diätenaffäre vom Sommer 1988 hat einige Probleme des Länderparlamentarismus offengelegt: Wer soll künftig über die Höhe der Diäten entscheiden? Von Theodor Eschenburg kam der Vorschlag, hierfür eine unabhängige Diätenkommission zu bestellen¹⁾. Damit ist es aber noch nicht getan. An welchen Kriterien sollte sich diese – oder wer immer die Diäten festsetzt – ausrichten? Gehört zu diesen nicht auch ein auf die Landtage abgestimmtes Abgeordnetenbild? Die Suche nach ihm wird uns nicht dadurch erleichtert, daß in Wissenschaft und Öffentlichkeit recht unterschiedliche Bilder vom Abgeordneten zu finden sind. In der Regel stellen diese mehr als ein Abbild der politisch-parlamentarischen Wirklichkeit dar; in ihnen können sich auf verschiedene Weise Idealvorstellungen vom geistig hochstehenden Legislatureur oder bodenständigen Volksvertreter vermischen mit Wunschbildern vom sich ganz seinem Mandat widmenden Vollzeit- oder neben diesem noch einem Beruf nachgehenden Teilzeitabgeordneten²⁾. Sollten aber diese Bilder nicht auch bestimmt werden von einer funktionsorientierten Reflexion, d. h. von der Frage, welche Aufgaben der Abgeordnete in einem Teilstaatparlament, wie es ein bundesdeutscher Landtag ist, vorrangig zu erfüllen hat? Mit dieser Frage unterstelle ich einen Zusammenhang zwischen Diätenproblem, Abgeordnetenbild und Funktionsorientierung der Landtage in einem Bundesstaat.

Nachdem bereits Mitte der siebziger Jahre über die Frage Voll- oder Teilzeitabgeordnete in den Landtagen eingehend diskutiert worden ist³⁾, brachte vor kurzem Ministerpräsident Walter Wallmann

dieses Thema erneut ins Gespräch: Er wirbt für den Teilzeitabgeordneten im Wiesbadener Landtag mit dem Argument, daß sich der Bürger durch die von Berufspolitikern und Beamten überschwemmten Parlamente nicht mehr ausreichend repräsentiert sehe. Als Abhilfe empfiehlt er jedoch nicht eine zusätzliche Quotenregelung, sondern die Auswahl von durch Erfahrung und Persönlichkeit ausgewiesenen Kandidaten. Diese müßten als gewählte Abgeordnete in die Lage versetzt werden, Berufsausübung und Mandat miteinander zu verbinden⁴⁾.

Dem Ministerpräsidenten haben SPD und Grüne widersprochen. Die SPD verlangt, daß ein Abgeordnetenmandat den Mandatsträger ernähren sollte; andernfalls werde den jetzt schon in großer Zahl auftretenden Lobbyisten Tür und Tor geöffnet. Und die Grünen lehnen den Teilzeitabgeordneten vor allem deshalb ab, weil Gefahr bestehe, daß dieser zu Wachs in den Händen der Bürokratie werde. Die FDP sieht sich hin und her gerissen: Auf der einen Seite möchte sie gern an dem von ihr hochgehaltenen Bild des unabhängigen Honorarabgeordneten festhalten, auf der anderen Seite sind ihre Abgeordneten als Mitglieder einer kleinen Fraktion einem Professionalisierungszwang ausgesetzt.

Die Argumente für oder gegen den Teilzeitabgeordneten sind bekannt. Sie wurden in dieser oder ähnlicher Weise schon in den siebziger Jahren vorgebracht. Nach dem „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 gingen die meisten Landtage damals zum Vollzeitabgeordneten über⁵⁾ – Ausnahmen bildeten das „Hamburger Feierabendparlament“ und die „Stuttgarter Teilzeitlösung“. Es läge daher nahe, bei der jetzt wieder aufgelebten Diskussion danach zu fragen, welche Erfahrungen mit beiden „Modellen“ gesamt-

¹⁾ Vgl. Kommission von Autorität soll sich der Diäten annehmen – Politologe Eschenburg für außerparlamentarisches Gremium, in: Frankfurter Rundschau vom 25. 7. 1988.

²⁾ Dabei werden auch Kostenüberlegungen angestellt. Hans Herbert von Arnim hat errechnet, daß den Steuerzahler ein Landtagsabgeordneter jährlich zwischen 391 317 DM (Nordrhein-Westfalen) und 159 233 DM (Hamburg) kostet, in: *Impulse*, (1988) 12.

³⁾ Vgl. Manfred Friedrich, *Der Landtag als Berufsparlament?*, hrsg. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden 1977.

⁴⁾ Vgl. Wallmann wirbt für den Teilzeit-Politiker, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15. 9. 1988.

⁵⁾ Das „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 5. 11. 1975, 2 BvR 193/74. Verkürzter Abdruck, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (1976) 1, S. 19–25.

melt wurden. Merkwürdigerweise ist dies noch nicht geschehen⁶⁾; im folgenden wird es daher nachzuholen sein. Führen uns diese Erfahrungen,

verbunden mit einer Funktionsbestimmung der Landtage, zu einem dem Länderparlamentarismus angemessenen Abgeordnetenbild?

II. Zur Soziologie der Abgeordneten

Der Abgeordnete stellt ein Gegenbild zu einem Bediensteten dar⁷⁾. Er übt ein öffentliches Amt aus, ohne ein Beamter zu sein. Keine Stechuhr kontrolliert seine Arbeitszeit. Niemand weist ihn in seine Arbeit ein, und es bleibt seinem Pflichtgefühl anheimgestellt, ob er an Sitzungen teilnimmt oder nicht. Es ist weitgehend ihm überlassen, wie er sein Mandat wahrnimmt. Der eine sieht es als seine Berufung an, dem nachzugehen, was Theodor Eschenburg einmal zu den lohnenden Aufgaben des Parlamentariers gezählt hat: Rechts- und Verwaltungskonstruktionen zu durchdenken, praktische Staatsgeschäfte zu erfassen, um sie wirksam kontrollieren zu können, an der politischen Ausrichtung der Staatsführung mitzuwirken⁸⁾. Den anderen zieht es hingegen in seinen Wahlkreis, wo er überall dort zu finden ist, wo sich Bürger versammeln. Im Parlament fällt er weder seinen Kollegen noch den Journalisten sonderlich auf, aber draußen, in der Provinz, steht er bei seinen Wählern in einem hohen Ansehen als „Nothelfer“.

Ludwig Thoma hat mit der von ihm geschaffenen Figur des „Filsler Jozef“ einen bauernschlauen Volksboten aus seiner oberbayerischen Heimat verewigt⁹⁾. Er stellt die Verkörperung seiner ländlichen Wähler dar. Einem etwas anderen Typ von Volksvertreter begegnen wir in den Erinnerungen eines badischen Geistlichen, des querschädelligen Heinrich Hansjacob, der seine Aufgabe vor allem darin sah, die Lebensverhältnisse der bäuerlichen Bevölkerung zu verbessern¹⁰⁾. Neuere Publikationen vermitteln Aufschluß über das Arbeitspensum und das Rollenverständnis eines heutigen als

Rechtsanwalt tätigen Teilzeitabgeordneten in Nordrhein-Westfalen¹¹⁾. Daneben gibt es kaum weitere literarische Zeugnisse zur Person des Abgeordneten, wenn wir von dem seltenen Glücksfall absehen, daß ein nicht unbekannter Schriftsteller seine eigene Bundestagszugehörigkeit thematisiert¹²⁾.

Eines wird aus den genannten Darstellungen und Selbstzeugnissen deutlich: Es gibt nicht den typischen Abgeordneten, wenn wir unter Typus die Unverwechselbare, das Charakteristische verstehen, das diesen von einem Arzt oder Lehrer unterscheiden würde. Zu unterschiedlich sind seine Spezialisierung, sein Rollenverständnis und seine Tätigkeit. So hat auch die Wissenschaft einige Mühen, seine empirisch nachweisbaren Rollenvarianten zu erfassen und gar ein normatives Bild vom Abgeordneten zu zeichnen¹³⁾.

Gerhard Loewenberg unterscheidet in seinem Standardwerk über den Bundestag innerhalb desselben im Jahre 1957 folgende Abgeordnetenkategorien: Interessenvertreter (u. a. Verbandsgeschäftsführer, Gewerkschaftssekretäre) = 30,4 Prozent, Teilzeitabgeordnete mit einer privaten Berufstätigkeit = 31,9 Prozent, im öffentlichen Dienst Beschäftigte (ausschließlich kommunale Wahlbeamte) = 9,9 Prozent und Berufspolitiker = 22,8 Prozent¹⁴⁾. Schon er hatte Schwierigkeiten, den Typ des Berufspolitikers zu bestimmen. Mit Hilfe von Max Webers „von und für die Politik leben“ definierte sie als Männer (und Frauen), die „weder in den Bundestag kommen, um eine Berufsgruppe zu vertreten, noch aus dem öffentlichen Dienst stammen, sondern eine parlamentarische Karriere anstreben“¹⁵⁾.

⁶⁾ Auch die vom Hessischen Landtag und der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung vom 9. – 10. 11. 1988 unter Beteiligung von Wissenschaftlern in Wiesbaden veranstaltete Fachtagung „Länderparlamente und Föderalismus“ stellte diese Frage nicht. So gelangte einer ihrer Referenten, Hans Meyer, ohne eine erkennbare Auswertung der Stuttgarter Mischregelung zu dem vorschnellen Urteil, die Vorstellung vom Teilzeitabgeordneten sei antiquiert.

⁷⁾ Vgl. Arnold Kötting, Abgeordneter und Minister als Statusinhaber, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 213.

⁸⁾ Vgl. Theodor Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1965, S. 519.

⁹⁾ Vgl. Ludwig Thoma, Jozef Filsers Briefwechsel, München 1964.

¹⁰⁾ Vgl. Heinrich Hansjacob, Aus der Residenz – Lebenserinnerungen eines badischen Landtagsabgeordneten, Heidelberg 1878.

¹¹⁾ Vgl. Heinz Günther Hüscher/Helmut Locher, Gewählt – sieben Tage aus dem Leben eines Abgeordneten, Düsseldorf 1973.

¹²⁾ Vgl. Dieter Lattmann, Die Einsamkeit des Politikers, München 1977.

¹³⁾ Vgl. Max Weber, Politik als Beruf, Berlin 1982/7.

¹⁴⁾ Vgl. Gerhard Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969, S. 164.

¹⁵⁾ Ebda., S. 152. Diese Schwierigkeiten sollten die Politiksoziologen weiterhin beschäftigen. Vgl. dazu Albert Hess, Politikerberufe und Politiker, in: Zeitschrift für Politikfragen, (1985) 4, S. 587.

Ein Vergleich mit der beruflichen Zusammensetzung der Landtage Ende der fünfziger Jahre zeigt, daß in diesen Interessenvertreter und Berufspolitiker weniger zahlreich vertreten waren als im Bundestag. Interessenvertreter zog es schon damals mehr an den Rhein, wo die für sie wichtigen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen fallen. Junge, ambitionierte Nachwuchspolitiker sahen in Bonn mehr und bessere Möglichkeiten für eine politische Karriere als in einer der Landeshauptstädte. Das Sozialprofil der Landtage wies daher in jener Zeit einen höheren Anteil von öffentlichen Bediensteten und Angehörigen „privater“ Berufe (Freiberufler, Gewerbetreibende, Landwirte u. a.) auf. Arbeiter und Angestellte hatten schon damals Seltenheitswert. Eine noch erträgliche parlamentarische und berufliche Belastung erlaubte es vielen Landtagsabgeordneten, Mandat und Beruf miteinander zu verbinden. Beim Fehlen einer „strengen“ Inkompatibilität traf dies auch auf nicht wenige öffentliche Bedienstete zu. So ist der noch 1974 bestehende hohe Prozentsatz von Teilzeitparlamentariern in den Landtagen zu erklären: Er reichte von 80 Prozent (Baden-Württemberg) bis 46 Prozent (Saarland)¹⁶⁾. Einen Mittelplatz nahm Nordrhein-Westfalen mit 67 Prozent ein¹⁷⁾.

Eine detaillierte Untersuchung über den Landtag in Nordrhein-Westfalen kommt zu dem Ergebnis, daß dessen Bild inzwischen von Berufsparlamentariern bestimmt wird; gleichzeitig hat unter diesen der Typ des Berufspolitikers zugenommen, wenn man zu ihnen — und das würde die Landtage vom Bundestag unterscheiden — nicht nur die ohne wesentliche Berufserfahrung in das Parlament gekommenen Jungpolitiker, sondern auch die erst nach einer längeren Erwerbstätigkeit im Berufspolitikerdasein eine Lebenserfüllung findenden Abgeordneten zählt. Zwischen ihnen und dem öffentlichen Dienst können die Übergänge fließend sein. Dieser hat schon immer einen erheblichen Teil der Abgeordneten gestellt. Eine historische Begründung reicht aber nicht aus, um die Zunahme des Anteils der öffentlichen Bediensteten im Düsseldorf Landtag von 17,8 Prozent (1. Legislaturperiode) auf 41,6 Prozent (7. Legislaturperiode) zu erklären.

¹⁶⁾ Eine Aufstellung des baden-württembergischen Landtags aus dem Jahre 1974 beziffert den Prozentanteil an Teilzeitabgeordneten wie folgt:

Baden-Württemberg	80 %	Niedersachsen	69 %
Bayern	56 %	Nordrhein-Westfalen	67 %
Berlin	85 %	Rheinland-Pfalz	66 %
Bremen	69 %	Saarland	46 %
Hamburg	84 %	Schleswig-Holstein	52 %
Hessen	50 %		

¹⁷⁾ Vgl. Brigitte Dierl/Reinhard Dierl/Heinz-Werner Höffken, Der Landtag von Nordrhein-Westfalen, Bd. 3, Bochum 1982, S. 1430—1505.

Darauf wird noch zurückzukommen sein, denn eine ähnliche Entwicklung ist sowohl in anderen Landtagen als auch im Bundestag zu verzeichnen. Heino Kaack hat denn auch eine Angleichung der Sozialprofile des Bundes- und Landtagsabgeordneten festgestellt¹⁸⁾. Die deutschen Parlamente sind heute durch einen nicht zu übersehenden Anteil von Berufspolitikern und Angehörigen des öffentlichen Dienstes gekennzeichnet¹⁹⁾.

Ein Grund für die verhältnismäßig große Anzahl von Beamten in den deutschen Parlamenten — die Tradition — ist schon genannt worden. Hinzu kommt die sich in den letzten Jahrzehnten verstärkt abzeichnende Karrierisierung. Was ist darunter zu verstehen? Der Weg in die Parlamente führt heute nur noch durch das Nadelöhr der Parteien, und man muß schon ein engagiertes Mitglied derselben sein, um im Kandidatenwettbewerb eine Chance zu erhalten. Zwar sind die Karrieremuster von Landtagsabgeordneten noch wenig untersucht — aufgrund verschiedener Wahlgesetze weichen sie auch vermutlich von Land zu Land voneinander etwas ab —, doch scheinen sie in einem übereinzustimmen: Um überhaupt aufgestellt zu werden, muß sich der Kandidat im Kreis- und Ortsverband seiner Partei, aber auch als kommunaler Mandatsträger, hervorgetan und sich damit einen politischen Rückhalt verschafft haben. Diese von Dieter Herzog beschriebene Karrierisierung bedingt einen hohen zeitlichen Einsatz²⁰⁾. Der Kandidat muß sich überall sehen lassen, an vielen Sitzungen teilnehmen, Kontakte knüpfen und Ansprachen halten. Selbständige oder Arbeitnehmer haben es schwer, derartig umfangreiche zeitliche Verpflichtungen auf sich zu nehmen. Anders die Beamten — sie sind aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung ihrer Stellung abkömmlicher.

Nicht umsonst hat die Zahl der Lehrer in den Parlamenten stark zugenommen. Diese sind aber nicht nur abkömmlich, sondern können auch im Unterschied zu anderen Beamten über einen Teil ihrer Arbeitszeit selbst verfügen. Einmal gewählt, sind Beamte aller Kategorien in der Lage, sich ganz dem politischen Geschäft zuzuwenden, brauchen sie sich doch um ihre weitere berufliche Existenz nicht zu sorgen. Es steht ihnen frei, nach Aufgabe des Mandats wieder in die Verwaltungshierarchie — vielfach an einem besseren Platz als zuvor — zurückzukehren, es sei denn, sie zögen es vor, die Politik

¹⁸⁾ Vgl. Max Weber und Jozef Filser — Wer kommt in die Parlamente?, in: Das Parlament vom 25. 10. 1986, S. 10.

¹⁹⁾ Vgl. Hartmut Klatt, Die Verbeamtung der Parlamente, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/1980, S. 25—46.

²⁰⁾ Vgl. Dieter Herzog, Partei- und Parlamentskarrieren im Spiegel der Zahlen für die Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1976) 1, S. 25—42.

Abgeordnetenalimentation in DM (Stand: 1. 10. 1988)

Parlament	Grund- entschädigung	Aufwandsentschädigung	Mitarbeiter
Bundestag	9 013	5 155	bis 113 280 jährlich
Landtage:			
Baden-Württemberg	5 842	1 570 + Fahrtkosten, Tagegeld und Übernachtung	1/2 BAT VIb
Bayern	7 858	4 283	2 562
Hessen	6 300	3 500—4 500 + Übernachtung	
Niedersachsen	7 150	1 750 + Fahrtkosten und Übernachtung	725
Nordrhein-Westfalen	6 510	2 050 + Fahrtkosten und Übernachtung	1 844
Rheinland-Pfalz	6 060	1 950 + Fahrtkosten, Tagegeld und Übernachtung	—
Saarland	5 540	1 650 + Fahrtkosten, Tagegeld	—
Schleswig-Holstein	5 400	1 800 + Fahrtkosten, Tagegeld und Übernachtung	—
Berlin	4 600	1 250 + Fahrtkosten	—
Bremen	3 632	650 + Fahrtkosten und Tagegeld	500
Hamburg	—	1 800 + Fahrtkosten und Tagegeld	1/2 BAT IIa

ganz zu ihrem Beruf zu machen. Und dafür gibt es heute in den Ländern seit der Einführung von politischen Staatssekretären und der Gewährung parlamentarischer Funktionspauschalen mehr Chancen denn je.

Der im Parteiensystem, seinen Kandidaten-Anforderungen und seinem Rekrutierungsmonopol sowie in der Vermehrung des politischen Personals angelegte Beamten- und Berufspolitikerschub wäre aber vermutlich ohne das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 nicht so rasch zum Durchbruch gelangt²¹⁾. Darin wird festgestellt, daß aus der im Art. 48 Abs. 3 Grundgesetz geforderten Entschädigung eine Alimentation als

²¹⁾ Das „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 5. 11. 1975, 2 BvR 193/74.

Entgelt des Abgeordneten für seine hauptberufliche Inanspruchnahme geworden sei. Allen Abgeordneten stehe eine gleich hohe Alimentation zu, die so zu bemessen sei, daß sie für jeden von ihnen — unabhängig von weiteren Einnahmen —, eine Lebensführung zulasse, die der Bedeutung ihres öffentlichen Amtes entspreche. Da aus der bisherigen Entschädigung eine Alimentation geworden sei, müsse diese auch dem Gleichheitsgrundsatz folgend versteuert werden.

Dieses als „Meilenstein in der Geschichte des deutschen Parlamentarismus“ bezeichnete Urteil scheint gerade das zu bestätigen, was die Landtage bis dahin zu vermeiden gesucht hatten: eine Qualifizierung des Landtagsmandats als Beruf. Aufgrund ihrer bisherigen Ablehnung des Vollzeitparlamentarismus

tariers mußte es daher überraschen, wie schnell sie sich mit der ihnen angebotenen Möglichkeit eines Berufsparlaments anfreundeten. Aus dem etwas mißverständlich formulierten Urteil glaubten sie einen Zwang zur Anpassung der Diäten (und damit auch des Berufsbildes des Landtagsabgeordneten) an das Vorbild des Bundesparlaments herauslesen zu müssen. Dies ist einige Jahre später von Bundesverfassungsrichter Willi Geiger bestritten worden²²). Mit dem Hinweis auf das ergangene Urteil rechtfertigte aber der bayerische Landtag 1977 die Aufstockung der Grundvergütung seiner Abgeordneten auf 6 750 DM, womit er nur ein wenig unter dem Bundestagssatz von 7 500 DM blieb. Mit diesem Gesetz wurden Maßstäbe für die noch abwartenden anderen Landtage gesetzt. Es

folgten bald Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.

Trotz der Angleichung der Sozialprofile bestehen nach wie vor Unterschiede in der Alimentation der Landtagsabgeordneten²³). Diese sind offensichtlich nicht nur auf die unterschiedliche Größe der Bundesländer (Stadtstaaten), sondern auch auf das Selbstverständnis ihrer Parlamente und das damit verbundene Abgeordnetenbild zurückzuführen. Besonders auffallend ist hier ein Vergleich zwischen Bremen und Hamburg: Während sich die Bremische Bürgerschaft als Teilzeitparlament versteht, versucht die Hamburger Bürgerschaft den Charakter eines Feierabendparlaments beizubehalten.

III. Das Hamburger „Feierabendparlament“

„Feierabendparlament“ — dieser Begriff spricht für sich: Die Sitzungen eines solchen Parlaments beginnen nach einem normalen Arbeitstag um 16 oder 17 Uhr. Seinen Abgeordneten soll es dadurch ermöglicht werden, die Ausübung eines Berufes mit einem als ehrenamtlich angesehenen Parlamentsmandat zu verbinden. Warum bezieht sich aber obige Überschrift nur auf Hamburg und nicht auch auf Berlin und Bremen? Obwohl die Repräsentativversammlungen in diesen beiden Stadtstaaten ebenfalls wie in Hamburg die Aufgaben eines Parlaments mit denen eines Gemeinderates (in Bremen nur auf die Stadt Bremen bezogen) verbinden, stellt die Bremische Bürgerschaft von ihrem Selbstverständnis und von ihrer Arbeitsweise her gesehen ein Teilzeitparlament dar, während sich das Berliner Abgeordnetenhaus mit seinem ganztägigen Sitzungsplan schon mehr einem Vollzeitparlament in den Flächenstaaten nähert²⁴). Hamburg bildet daher unter den Stadtstaaten einen Ausnahmefall. Dieser erklärt sich auch aus der besonderen politischen Kultur der Freien und Hansestadt, wo noch stärker als anderswo die politisch-parlamentarische

Betätigung als eine ehrenamtliche begriffen wird. Dies kommt selbst in der bis heute beibehaltenen Bezeichnung ‚Bürgerschaft‘ unterschwellig zum Ausdruck: Es sind eben Bürger und nicht Politiker/Abgeordnete, die sich der Belange des Gemeinwezens annehmen²⁵).

Nach der „Großen Parlamentsreform“ im Jahre 1971 mit der Verankerung der Opposition in der Verfassung und der Einführung der Inkompatibilität von Senatorenamt und Abgeordnetenmandat stand Mitte der achtziger Jahre die Verbesserung der parlamentarischen Arbeitsbedingungen zur Debatte. Obwohl in diesem Zusammenhang auch das noch aus politisch geruhsameren Zeiten stammende Feierabendparlament in Frage gestellt wurde, blieb dieses doch letztlich unangetastet. Seine Umwandlung in ein Parlament von Teilzeit- oder Berufsparlamentariern hätte vermutlich eine Reduzierung der vergleichsweise hohen Anzahl von 120 Abgeordnetensitzen nach sich gezogen. Doch nicht nur diese politische Existenzbedrohung ließ manche Bürgerschaftsabgeordnete von einem solchen Schritt noch einmal zurückschrecken, sondern auch der Stolz auf „hanseatische Traditionen“, von denen man nicht ohne einen zwingenden Grund Abschied nehmen wollte. Trotz einer im Vergleich zu anderen Landtagen größeren Arbeitsbelastung als Landesparlament und Gemeinderat schien dieser nicht zu bestehen. Dabei reichen die in der Bürger-

²²) Vgl. Willi Geiger, Der Abgeordnete und sein Beruf, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1978) 4, S. 528.

²³) Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Synopse Leistungen an Abgeordnete und ehemalige Abgeordnete der Parlamente des Bundes und der Länder, Mainz 1988; Hans Herbert von Arnim, Macht macht erfinderisch, Osnabrück 1988, S. 216—236.

²⁴) Vgl. Horst Nauber, Das Berliner Parlament — Struktur und Arbeitsweise des Abgeordnetenhauses von Berlin, Berlin 1982; Bremische Bürgerschaft, 9. Wahlperiode, Plenarprotokoll 66. Sitzung, 28. 9. 1978, Bremisches Abgeordnetengesetz.

²⁵) Vgl. Thomas Walter, Die Parlamentsreform in Hamburg, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1986) 3, S. 390; Reiner Postel, Hanseaten, in: Der Bürger im Staat, (1984) 3, S. 153—160.

schaft behandelten Themen von der EG- oder Bundesaußenhandelspolitik über ausgesprochene Landesangelegenheiten wie Kultur- und Schulfragen bis hin zu kommunalpolitischen Themen wie Stadtreinigung und Verkehrstarife. Der Beratungs- und Entscheidungsbedarf wird noch dadurch vergrößert, daß in Hamburg im Unterschied zu Berlin die Stadtbezirksverwaltungen mit keiner Entscheidungsautonomie ausgestattet sind.

Die Hamburger Parlamentsreform von 1986 hatte daher vorrangig das Ziel, bei Beibehaltung des überkommenen Feierabendparlaments die allgemein als zu hoch beklagte Arbeitsbelastung der „ehrenamtlich“ tätigen Bürgerschaftsabgeordneten zu verringern. So sollten die als zu umfangreich angesehenen Tagesordnungen der Bürgerschaft entschlackt, Redezeiten verkürzt und Ausschüsse zusammengelegt werden. Das alles ist inzwischen geschehen. Einen gewissen Entlastungseffekt erhoffte man sich auch von einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Damals sind unter anderem den Bürgerschaftsabgeordneten Mittel für eine halbe BAT-IIa-Stelle zur Beschäftigung eines eigenen Mitarbeiters oder die Finanzierung eines mit anderen Kollegen zu unterhaltenden Büros zur Verfügung gestellt worden. Entgegen einer zunächst vorherrschenden Skepsis machen inzwischen mehr als 50 Prozent der Abgeordneten davon Gebrauch²⁶⁾. Trotz der damit einhergehenden Entlastung bei der Abwicklung des Schriftverkehrs oder der Vorbereitung von Sitzungsunterlagen bleibt der einen Beruf ausübende Abgeordnete weiterhin durch die abendlichen Sitzungstermine der Bürgerschaft und zahlreichen weiteren Verpflichtungen — vor allem gegenüber seiner Parteiorganisation — zeitlich eingespannt. Da hilft ihm auch nicht allzu viel, daß das in Hamburg geltende Verhältniswahlrecht mit einer Landesliste keine Wahlkreise kennt. Zwar haben die Parteien immer wieder versucht, den Abgeordneten „Quasi-Wahlkreise“ für die Betreuung zuzuweisen, doch führte dies zu keiner Wahlkreisarbeit im eigentlichen Sinne.

Der ehemalige Bürgerschaftsabgeordnete Walter Tormin rechtfertigt das Hamburger Feierabendparlament mit dem modern anmutenden Entfremdungsargument: „Eine wichtige Aufgabe ist es heute zweifellos, die drohenden Entfremdung zwischen den Bürgern und ihren Repräsentanten entgegenzuwirken, die ihren Ausdruck z. B. in zuneh-

mender Politikverdrossenheit auf der einen, in außerparlamentarischen Initiativen auf der anderen Seite findet. Parteien und Parlamente geraten zusehends in eine Isolation, gewöhnen sich spezifische Denk-, Verhaltens- und Ausdrucksformen an, verstehen den Bürger nicht mehr und werden von ihm nicht mehr verstanden. Die tägliche Konfrontation mit dem Beruf ist hier ein wichtiges Korrektiv.“²⁷⁾ Seine Argumentation wäre noch überzeugender, wenn nicht Berufs- und Alltagserfahrung gleichgesetzt würden. Hier setzt auch die Kritik des Parlamentsforschers Winfried Steffani ein. Er macht darauf aufmerksam, daß der sich in seiner Feierabendzeit einem ganz anderen Lebensstil unterwerfende Politiker von normalen Alltagserfahrungen abgeschnitten werde. Vor allem hält er Tormin folgende Überlegungen entgegen: Um ihre Kontrollaufgabe wirksam erfüllen zu können, sehen sich die Abgeordneten bei der Informationsgewinnung und -verarbeitung einer zeitaufwendigen Belastung ausgesetzt. Diese könnte aber in der Bürgerschaft nur ein Teil der Abgeordneten auf sich nehmen, die deshalb alles andere als „Feierabendpolitiker“ wären. De facto seien sie heute Teilzeitparlamentarier²⁸⁾.

Sehen wir uns daraufhin einmal die Zusammensetzung der Hamburger Bürgerschaft etwas näher an. Als erstes fällt im Vergleich zu anderen Länderparlamenten auf, daß in ihr die Kategorie der Berufspolitiker, wenn man von Fraktionsvorsitzenden und Fraktionsgeschäftsführern absieht, fehlt. Dies ist in der Hauptsache auf die bereits erwähnte Inkompatibilität zwischen Senatsamt und Abgeordnetenmandat zurückzuführen, d. h. für den in den Senat berufenen Bürgerschaftsabgeordneten ruht das Mandat; es wird von einem Nachrückkandidaten eingenommen. Doch kann der Übergang von dieser Berufspolitikergruppe zu der Kategorie der Teilzeitpolitiker mit politiknahen Berufen fließend sein. Zu ihr gehören vor allem einige Geschäftsleute, Rechtsanwälte, Verbandssekretäre. Ihr Anteil wird von Kennern der Hamburgischen Bürgerschaft mit 10 bis 20 Prozent beziffert; zwei pensionierte Berufsoffiziere eingeschlossen. Der Anteil der in der Bürgerschaft stark vertretenen Lehrer in dieser Kategorie ist gering, weil die meisten von ihnen als Bürgerschaftsabgeordnete weiterhin ihren Beruf bei einem vollen Deputat ausüben.

²⁷⁾ Walter Tormin, „Feierabendparlament“ — oder was sonst?, in: Manfred Asendorf u. a., Geschichte der Hamburgischen Bürgerschaft, Berlin 1987, S. 156.

²⁸⁾ Vgl. Winfried Steffani, Bürgerschaftsarbeit: Kein Geschäft für den Feierabend, in: Manfred Asendorf u. a.: Geschichte der Hamburgischen Bürgerschaft, Berlin 1987, S. 158f.

²⁶⁾ Vgl. Thomas Walter, Die Fraktionsmitarbeiter. Zur Beziehung zwischen Abgeordneten und wissenschaftlichem Fraktionspersonal, in: Manfred Asendorf u. a., Geschichte der Hamburgischen Bürgerschaft, Berlin 1987, S. 174.

Die Bürgerschaft schiebt viele unerledigte Tagesordnungspunkte vor sich her. Das ist einer der Gründe, warum eine Teilzeitleösung wieder ins Gespräch gekommen ist. Wie das Ergebnis der erneuten Diskussion aussehen wird, läßt sich noch nicht voraussagen. Nur eines scheint

festzustehen: Trotz der vorher geschilderten Reformmaßnahmen hat die Arbeitsbelastung der Bürgerschaftsabgeordneten nicht spürbar abgenommen. Im Gegenteil! Unter ihnen ist daher die Zahl der Befürworter einer Teilzeitleösung im Steigen begriffen²⁹⁾.

IV. Teilzeitleösung in Baden-Württemberg?

Teilzeitleösung bedeutet für den Abgeordneten, daß er neben seinem Mandat noch einer beruflichen Tätigkeit nachgehen kann. Als Musterbeispiel für deren Verwirklichung gilt gemeinhin der baden-württembergische Landtag. Warum ist dennoch die Überschrift zu diesen Ausführungen mit einem Fragezeichen versehen? Weil die ursprünglich von der CDU-Mehrheitsfraktion angestrebte Lösung mit der dann interfraktionell getroffenen Vereinbarung – von deren Realisierung einmal abgesehen – nicht übereinstimmt. Als Alternative zur bayerischen Vollzeitregelung machte sich zunächst die eine absolute Mehrheit im baden-württembergischen Landtag besitzende CDU-Fraktion für den Teilzeitabgeordneten stark. Als sie sich auf diesen bei einer auswärtigen Sitzung in Berlin im Sommer 1977 festlegte, begründete ihr damaliger Vorsitzender Lothar Späth den nur mit einer Gegenstimme gefaßten Beschluß mit dem Argument, daß im Gegensatz zum Bundestag in den Landtagen keine Politikprofis notwendig seien, sondern Parlamentarier, die noch mitten im beruflichen Leben stünden. Solche Abgeordnete seien aufgrund ihrer Erfahrungen in der Lage, Gegenspieler einer bürgerfernen Verwaltung zu sein. Der Fraktionsvorsitzende kündigte gleichzeitig an, daß die CDU ein Konzept vorzulegen beabsichtige, das eine Konzentration der Landtagsarbeit auf sechs Monate im Jahre zum Ziele haben werde³⁰⁾.

Der sogenannte Berliner Beschluß zwang die noch zögernde SPD zu einer abschließenden Meinungs-

bildung. Sie machte jedoch ihre Zustimmung von dem Vorbehalt abhängig, daß dem Abgeordneten die Wahlmöglichkeit eingeräumt würde, sich auch für eine parlamentarische Betätigung als Vollzeitberuf zu entscheiden. Damit wollte die SPD Rücksicht nehmen auf die Arbeitnehmerabgeordneten, denen nach dem „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts kein Verdienstausfall mehr zugestanden wurde und die damit bei einer hauptberuflichen Parlamentstätigkeit ganz auf ihre Grundvergütung angewiesen sind. Deshalb erschien es ihr auch recht und billig, die von der CDU in Erwägung gezogenen Grunddiäten in Höhe von 3 500 DM derart anzuheben, daß ein Parlamentarier von ihnen unabhängig von anderen Einkünften leben kann. Damit war die Möglichkeit für einen Kompromiß abgesteckt, wie er schließlich noch im gleichen Jahre von allen in der Legislaturperiode von 1976 bis 1980 im Landtag vertretenen Parteien (CDU, SPD, FDP) gefunden werden konnte: Die Grunddiäten wurden auf 4 500 DM festgelegt und die „weiche“ Inkompatibilität beibehalten³¹⁾.

Der Inhalt dieser Vereinbarung bildete die Grundlage für einen dem Landtag vorgelegten interfraktionellen Gesetzentwurf, der jedoch erhebliche Einwände der FDP auf sich zog. Diese kritisierte vor allem die Höhe der verschiedenen steuerfreien Pauschalen von 2 700 bis 3 500 DM und wollte sie durch eine Gesamtpauschale von 1 500 DM ersetzt sehen, gleichzeitig befürwortete die mehrheitlich

²⁹⁾ In der öffentlichen Diskussion wird zwischen dem Feierabendparlamentarier und dem Teilzeitabgeordneten nicht immer deutlich genug unterschieden. So rechnet selbst Hans Herbert von Arnim das von ihm als Musterbeispiel gepriesene Hamburger Feierabendparlament den Teilzeitlandtagen zu; vgl. dazu Hans Herbert von Arnim, *Ausgerechnet der hessische Landtag ist der teuerste, in: impulse* (1988) 12. Der Feierabendparlamentarier nimmt neben seinem Beruf noch ein Mandat wahr. Beim Teilzeitabgeordneten ist es umgekehrt; Er widmet sich vor allem seiner parlamentarischen Arbeit, während für ihn der private Beruf zu einer Nebentätigkeit geworden ist; insofern ist der Begriff Teilzeitabgeordneter geeignet, irreführende Vorstellungen von einer parlamentarischen Teilzeitbeschäftigung zu erwecken.

³⁰⁾ Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 26. 8. 1977.

³¹⁾ Zu der monatlichen Grundvergütung von 4 500 DM sollte noch eine monatliche Tagegeldpauschale von 800,- DM und eine nach der Entfernung zwischen Wohnort und Landtag gestaffelte Fahrtkostenpauschale zwischen 400 und 1 000 DM kommen. Unverändert übernommen wurden die schon bestehenden Bestimmungen über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat, d. h. Richter, Staatsanwälte und Bedienstete oberster und oberer Landesbehörden sollten weiterhin unter die Inkompatibilität fallen. Wie bisher wurden Landräte, Bürgermeister und Lehrer davon ausgenommen. Je nach ihrer dienstlichen Inanspruchnahme sollten sie aber – und dies war neu – nur noch 30 bis 60 Prozent ihrer Dienstbezüge erhalten. Weniger Beachtung fand in der Öffentlichkeit eine verhältnismäßig großzügige Regelung für das Altersruhegeld, nach der aufgrund einer achtjährigen Landtagszugehörigkeit ein Abgeordneter nach Vollendung des 60. Lebensjahres einen Anspruch auf Altersversorgung erhielt.

aus jungen Vollzeitabgeordneten bestehende siebenköpfige Fraktion eine Anhebung der Grunddiäten auf 4 500 DM. Nach ihren Vorstellungen sollten unter die Kompatibilität künftighin auch die bisher davon ausgenommenen Landräte und Bürgermeister fallen. Mit diesen Forderungen konnte sie sich aber nicht durchsetzen. Zwar wurde die Grundvergütung noch auf 4 800 DM erhöht, doch die beiden „Großen“ — CDU und SPD — hielten an der von ihnen getroffenen Vereinbarung fest. Die auch den Vollzeitabgeordneten ermöglichende „Mischregelung“ wurde am 3. August 1978 gegen die Stimmen der FDP mit überwältigender Mehrheit verabschiedet³²⁾.

Grundsatzbeschlüsse über Teilzeit- oder Mischregelungen können folgenlos bleiben, wenn daraus nicht Konsequenzen für die parlamentarische Arbeit gezogen werden. Die Fraktionen waren sich daher darüber einig, nach der gesetzlichen Diätenneuregelung eine Straffung der Landtagsarbeit in die Wege zu leiten. Die Presse empfahl ihnen dabei, sich auf das „Wesentliche“ zu konzentrieren. Es sollte sich aber bald herausstellen, daß es aufgrund von unterschiedlichen Interessenlagen zu einer recht unterschiedlichen Einschätzung des „Wesentlichen“ kommen kann. Die CDU-Regierungsfraktion glaubte, eine Verkürzung des Sitzungspensums auf 25 Wochen jährlich vertreten zu können. Dabei war aber zu berücksichtigen, daß sie auf die Zusammenarbeit der ihr nahestehenden Ministerien zählen konnte. Die Vertreter der Oppositionsfraktionen machten demgegenüber geltend, daß eine derartige Beschneidung der parlamentarischen Sitzungszeit einen Verlust an Kontrollfähigkeit des Landtags gegenüber der Exekutive nach sich ziehen müßte. Der nach einigem Tauziehen erreichte Kompromiß sah schließlich 31 Sitzungswochen vor. Neu daran war, daß anstelle des bisherigen Vierwochen- ein Dreiwochenrhythmus treten sollte, d. h. nach zwei Sitzungswochen folgt eine sitzungsfreie, und daß die Montage und Freitage von Sitzungen freigehalten wurden.

Die von einer breiten parlamentarischen Mehrheit getragene „Mischregelung“ fand ein freundliches bis zustimmendes Echo in der baden-württembergischen Landespresse. Sie hatte aber auch den Mann auf der Straße auf ihrer Seite. Das sollte nicht überraschen, Berufspolitiker stehen hierzulande in kei-

³²⁾ Herbert Schneider, Teil- oder Vollzeitabgeordnete in den Landtagen? Ist das „Stuttgarter Modell“ verallgemeinerungsfähig?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1978) 4, S. 463.

nem großen Ansehen³³⁾. Dennoch bleibt zu fragen, warum im deutschen Südwesten die Zustimmung zu einer den Teilzeitabgeordneten begünstigenden Lösung besonders groß war. Eine der Ursachen ist wohl in der politischen Kultur Baden-Württembergs zu suchen. Da in den zahllosen kleinen und kleinsten vornapoleonischen Territorien zwischen Main und Bodensee Privates und Politisches eng miteinander verwoben war, hatte sich hier die politische Rollenteilung wenig ausgebildet³⁴⁾.

Solche historischen Erfahrungen können untergründig ebenso lange weiterleben wie die Erinnerung an das alte Herzogtum Württemberg, wo man daran gewöhnt war, daß die zur einflußreichen „Ehrbarkeit“ gehörenden Amtleute und Schultheißen auch im Landtag saßen. Es kann daher nicht verwundern, daß der baden-württembergische Landtag 1970 mit großer Mehrheit einen Antrag zu Fall brachte, der anstelle der bisherigen „weichen“ eine „strenge“ Inkompatibilität einführen wollte. Dieser Entscheid führte dazu, daß an dem Beschluß über die „Mischregelung“ auch viele aktive Landräte (3), Bürgermeister (7) und Lehrer (17) mitwirkten. In dem 1988 neugewählten Landtag sieht übrigens das Bild folgendermaßen aus: aktive Landräte (3), Bürgermeister (6) und Lehrer aller Schularten (24).

Nach rund 10jähriger Erfahrung mit der „Mischregelung“ im Stuttgarter Landtag fällt bei einer ersten Bilanz folgendes auf: Der bereits 1978 für die Kontinuität der Landtagsarbeit notwendig gehaltenen Anteil von Vollzeitabgeordneten ist größer als ursprünglich angenommen: Späth ging noch von 10 bis 20 Prozent aus. Von den 126 Abgeordneten der 9. Legislaturperiode (1984–1988) gaben zwar nur acht als Beruf Landtagsabgeordneter an, doch zu der Kategorie der Berufspolitiker waren noch die Landtagspräsidenten, Fraktions- und Ausschußvorsitzenden sowie die Minister und Staatssekretäre insgesamt rund ein Drittel der Abgeordneten, zu zählen. An dieser sich auch in der 10. Legislaturperiode fortsetzenden Teilprofessionalisierung ist Ministerpräsident Späth nicht ganz unschuldig; war es doch, der jedem Ministerium einen politischen Staatssekretär zuordnete, was die Zahl der Regierungsmitglieder im Landtag auf gegenwärtig 19 hochschnellen ließ.

³³⁾ Dies wird auch bestätigt durch die Ergebnisse einer im Herbst 1988 veröffentlichten Allensbach-Umfrage, wonach Politiker von 23 Prozent (1978) auf 12 Prozent in der Berufsprestigeskala herabgerutscht sind. Im Vergleich: 11 Prozent Offiziere, 11 Prozent Buchhändler, während Ärzte und Pfarrer auf Spitzenwerte von 76 bzw. 47 Prozent kommen.

³⁴⁾ Vgl. Hermann Bausinger, Zur politischen Kultur Baden-Württembergs, in: Hermann Bausinger/Theodor Eschenburg u. a., Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde, Stuttgart 1985², S. 19.

Diese Professionalisierung geht zu Lasten der kleineren Fraktionen, der FDP und der Grünen, die ihre Mitglieder übermäßig belasten müssen. Ihnen bleibt dann gar nichts anderes übrig, als ihr Mandat hauptberuflich auszuüben. Schließlich schlägt noch zu Buche, daß trotz einer zurückgehenden Gesetzgebungstätigkeit der parlamentarische Zeitaufwand zunimmt: Immer komplizierter werdende Verwaltungsmaterien erfordern offensichtlich ein erhöhtes Zeitdeputat für die vom Landtag wahrzunehmende Kontrolle. Dieser kommt daher mit seinem Sitzungsspensum nur noch schwer zurecht³⁵), d. h. er

mußte bereits einen Teil der vordem sitzungsfrei gebliebenen Freitage in seine Arbeitsplanung einbeziehen. Der in den Ruhestand getretene langjährige Direktor beim Landtag, Anton Böhlinger, blickt daher etwas skeptisch in die Zukunft: Nach seiner Meinung wird sich auch in Stuttgart der Trend zum Vollzeitparlament durchsetzen³⁶). Sein Amtsnachfolger Thomas Rößlein sieht sich jedoch in Übereinstimmung mit der Landtagsmehrheit, wenn er dafür plädiert, nach wie vor möglichst vielen Abgeordneten eine Verbindung von Mandat und Beruf zu ermöglichen³⁷).

V. Zum Funktionsbild der Landtage

Die von Walter Bagehot herausgearbeiteten Parlamentsfunktionen können in der parlamentarischen Theorie und Praxis ein unterschiedliches Gewicht gewinnen³⁸). So ist noch die Diskussion über den Bundestag als Arbeits- oder Debattenparlament in Erinnerung. Bei den Länderparlamenten besteht zumindest in einem Punkt weitgehend Übereinstimmung: Obwohl es nicht an Vorschlägen mangelt³⁹), das parlamentarische System in den Ländern durch eine Art von Präsidialdemokratie oder einen Schweizer Bundesratproporz zu ersetzen, wird deren Wahlfunktion nach wie vor eine Schlüsselstellung zuerkannt. In der politischen Praxis bedeutet dies, daß in allen Bundesländern in einer mehr oder weniger abgewandelten Form die Regierungen von den Landtagen bestellt werden. Der Ratio des parlamentarischen Systems entsprechend, stellen diese aber auch Auswahlorgane dar, d. h. der größere Teil der Minister kommt aus den Reihen ihrer Mitglieder.

Die Landtage haben sich allzu lange als Bundestag in miniature gebärdet, d. h. sie nahmen sich das Bonner Parlament mit dem Vorrang der Gesetzgebungs- und Debattenfunktion zum Vorbild. Im Zuge des unitarischen Föderalismus mußten jedoch

die Länder zahlreiche Zuständigkeiten an den Bund abgeben, so daß sich ihr Gesetzgebungsspielraum verengt hat. Nachdem dieser durch die kommunale Gebietsreform und die Schulgesetzgebung weitgehend ausgeschöpft worden ist, bleiben nur noch wenige durch Gesetz zu gestaltende Materien — u. a. die Medien — übrig. Es fehlt daher nicht an wohlgedachten Überlegungen, verlorengangenes Terrain zurückzugewinnen⁴⁰).

Das Heil der Länderparlamente kann jedoch nicht in dem Ausbau ihrer Gesetzgebungsbefugnisse erblickt werden. Selbst wenn es einmal zu einer Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern kommen sollte, dürfte in einem einheitlichen, sich zur EG erweiternden Wirtschafts- und Sozialraum der Bundesrepublik das Schwergewicht der Gesetzgebung weiterhin in Bonn liegen⁴¹). Es ist deshalb auch anzunehmen, daß der Bundestag der Austragungsort der „Großen Debatten“ bleiben wird. „Groß“ deshalb, weil dabei über die politischen Vitalfragen wie Außen- und Sicherheitspolitik, Steuerangelegenheiten, Außenhandel oder Sozialpolitik gestritten wird. Die Landtage wären daher schlecht beraten, wenn sie hierin mit dem Bundestag konkurrieren wollten. Ihre Debattenaufgabe liegt auf einer — wenn man so will — „niedrigeren“ Ebene. Die begrenzten Länderzuständigkeiten führen sie vom alles bewegenden „Ob“ zu dem mehr die Fachöffentlichkeit interes-

³⁵) Vgl. Emsiger Landtag macht große Pause, in: Das Parlament vom 25. 3. 1988.

³⁶) Vgl. Abgeordneter wird zunehmend zum Beruf, in: Stuttgarter Zeitung vom 28. 3. 1988.

³⁷) Vgl. Abgeordnete sollen ihre Berufe beibehalten, in: Stuttgarter Zeitung vom 17. 8. 1988.

³⁸) In Anlehnung an Walter Bagehots elective, expressive, teaching, informing und legislative functions können die Parlamentsfunktionen folgendermaßen unterschieden werden: Wahl, Debatte, Artikulation, Kontrolle und Gesetzgebung; vgl. Walter Bagehot, *The English Constitution*, London 1863, S. 150 ff.

³⁹) Vgl. Wilhelm Hennis, *Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft*, in: *Gesellschaft-Staat-Erziehung*, (1956), S. 213 ff.; Theodor Eschenburg, *Zur politischen Praxis der Bundesrepublik*, Bd. 1, München 1964, S. 208.

⁴⁰) Vgl. die Entschließung der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente, Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (1983) 3, S. 357–326; vgl. auch Sicherung der Länder — Eigenständigkeit und Stärkung der Landesparlamente. Vorschläge einer von den Fraktionsvorsitzenden Konferenzen von CDU/CSU, SPD und FDP berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (1985) 2, S. 179–187.

⁴¹) Vgl. Wolfgang Zeh, *Bundesstaatliche Systeme und Parlamentsreform*, in: Rudolf Titzck (Hrsg.), *Landtage in Schleswig-Holstein*, Husum 1987, S. 332.

sierenden „Wie“. Meine Zustands- und Zukunftsbeschreibung sollte aber nicht zu dem Schluß verleiten, daß es sich die Landtage leisten können, ihre eingeschränkten Gesetzgebungs- und Debattenfunktionen auf die leichte Schulter zu nehmen. Diese Aufgaben bleiben weiterhin für ihr parlamentarisches Selbstverständnis und für ihre politische Stellung bedeutsam. Sie müssen sich aber über die Grenzen in beiden Bereichen im klaren sein, um so deutlich ihre Chancen in anderen Sachfragen zu erkennen und zu ergreifen. Die Landtage bilden nicht nur einen Teil des politischen Systems des Freistaates Bayern oder der Freien und Hansestadt Hamburg, sondern auch einen Bestandteil des politischen Systems der Bundesrepublik. Meine These lautet daher: Vor allem durch die Ausübung der Kontroll- und Artikulationsfunktionen entlasten die im Vergleich zum Bundestag verwaltungs- und bevölkerungsnäheren Landtage das Bonner Bundesparlament und können damit zur Lebensfähigkeit des repräsentativen Systems in der Bundesrepublik beitragen⁴²⁾.

Der repräsentative Anspruch eines Parlaments beruht auch darauf, daß es aufgrund seiner Zusammensetzung und seines Umfangs in der Lage sein sollte, die Interessenvielfalt der Bevölkerung in sich aufzunehmen und zu einer gemeinwohlorientierten Politik zu verarbeiten. Diese Vielfalt wird ihm zum Teil auch durch die Verbände zugänglich gemacht. Die Landtage sind aber aufgrund ihrer begrenzten Zuständigkeiten und ihrer Bevölkerungsnähe weniger als der Bundestag auf diese Form der Interessenmanifestation angewiesen. Die geringere räumliche Distanz zum Bürger erlaubt ihren Abgeordneten, sich unabhängig von Organisationen ein Bild darüber zu machen, wo diesem „der Schuh drückt“⁴³⁾. Das wird ihnen auch dadurch erleichtert, daß zahlreiche Bürger von sich aus ihre Anliegen vorbringen. Was wird da nicht alles von einem Abgeordneten erwartet? Er soll sich für eine zügige Bearbeitung eines Rentenanspruchs ebenso einsetzen wie für die Sicherung eines vom Konkurs bedrohten Unternehmens oder die Zuschüsse für eine Dorfsanierung. In den Augen der Bevölkerung stellt er offensichtlich weniger einen politischen Gestalter als vielmehr einen sozialen „Nothelfer“ in Problemlagen oder — das kann auf ein und dasselbe hinauslaufen — einen „Makler“ zwischen Bürger und Verwaltung dar. Das „Immer für alle da zu sein“ ist daher — wie eine in Bayern durchgeführte Unter-

suchung bestätigte — keine leere Wahlkampflosung: Die Mitglieder des „Maximilianeums“ wenden mehr als die Hälfte ihrer Arbeitszeit für die Wahlkreisbetreuung auf. So spricht viel für die These Heinrich Oberreuters, daß der bayerische Landesparlamentarismus gesellschaftlich tief abgestützt sei⁴⁴⁾.

In Wissenschaft und Praxis besteht Übereinstimmung darüber, daß sich mit der Zunahme der Staatstätigkeit und dem Anwachsen der Bürokratie die Notwendigkeit für eine wirksamere Parlamentarkontrolle verstärkt hat⁴⁵⁾. Wie aber ein Blick auf mit der Bundesrepublik vergleichbare Flächenstaaten zeigt, sind deren Kontrolle von einer Stelle aus Grenzen gesetzt. Demgegenüber scheint eine Pluralisierung der Parlamentarkontrolle im Bundesstaat zu einer größeren Kontrollintensität zu führen⁴⁶⁾. Voraussetzung dafür ist, daß die Parlamente der Teilstaaten über ein ausreichendes Kontrollinstrumentarium verfügen und von diesem auch Gebrauch machen. Ein solches steht den Landtagen in der Bundesrepublik zu Gebote, und sie arbeiten auch ständig an dessen Vervollkommung. Als Stichworte seien nur genannt: Aktuelle Stunde, Hearings, Untersuchungsausschüsse, Petitionswesen. Doch kann es eine Sache sein, ein Kontrollinstrumentarium zur Hand zu haben, und eine andere, seine Klaviatur zu beherrschen. Daran zweifelt nicht erst seit der Kieler Affaire die über das Landesgeschehen berichtende Presse⁴⁷⁾.

Obwohl mir deren an den Funktionen des Bundestages oder am Bild des Legislativ orientierte Kritik nicht immer gerechtfertigt erscheint, nehme ich eine ihrer Beobachtungen ernst: Die Landtage üben weniger eine systematische Richtlinien- und Richtungskontrolle aus, sondern gefallen sich mehr in der Rolle des Zufallkontrolleurs. Dabei wäre vor allem ans Petitionswesen zu denken, dessen steigende Inanspruchnahme durch den Bürger eine Änderung in unserer politischen Kultur anzeigt. Ein Vertrauensschwund gegenüber der einst hochangesehenen Bürokratie paart sich mit einem Vertrauensvorschuß gegenüber den Parlamenten. So

⁴²⁾ Vgl. Herbert Schneider, Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik, Opladen 1979, S. 126.

⁴³⁾ Herbert Schneider, Verbände im Bundesland Baden-Württemberg — Begriffserklärung, Stellung, Wirkungsweise, in: ders. (Hrsg.), Verbände in Baden-Württemberg, Stuttgart 1987, S. 17—49.

⁴⁴⁾ Vgl. Heinrich Oberreuter, Landtage im Spannungsfeld zwischen Bürgerinitiative und Parteienloyalität, in: Harry Andreas Kremer (Hrsg.), Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus, München 1987, S. 105.

⁴⁵⁾ Vgl. Thomas Ellwein, Regieren und Verwalten, Opladen 1966, S. 109.

⁴⁶⁾ Vgl. Roland Hahn, Macht und Ohnmacht des Landtags von Baden-Württemberg, Kehl 1987, S. 74 ff.

⁴⁷⁾ Der Schleswig-Holsteinische Landtag konnte zwar diese Affaire nicht verhindern, sein Untersuchungsausschuß hat sie aber in einer angemessenen Weise aufgearbeitet; vgl. auch Schleswig-Holsteinischer Landtag (Hrsg.), Der Kieler Untersuchungsausschuß, Kiel 1988.

wichtig daher eine interfraktionell angelegte Petitionskontrolle ist, so wenig kann sich doch die Kontrollaufgabe der Landtage darin erschöpfen: Ausgehend von verschiedenen Orten (Abgeordneter, Ausschuß, Fraktion) hat sie zu unterschiedlichen Zeiten (vorgängig, begleitend, nachträglich) einzusetzen und sich verschiedener Mittel (Anfrage, Antrag, Ausschuß) zu bedienen, um nicht nur eine Einzelfall-, sondern auch eine Richtungs- und Richtlinienkontrolle gegenüber den Regierungen auszuüben. Diese besitzen in den Ländern aus zwei Gründen eine besonders starke Stellung: Zum einen wirken sie allein über den Bundesrat an der Bundespolitik mit, ohne aber für diesen Handlungsbereich von den Landtagen durch Beschlüsse festgelegt werden zu können. Zum anderen ist die für das parlamentarische System kennzeichnende

Wachablösung nicht in allen Bundesländern ohne weiteres vorstellbar, d. h. die zu einer ständigen Opposition verurteilten Landtagsfraktionen erhalten kaum jemals Gelegenheit, ihre alternativen Vorstellungen zu verwirklichen. Es ist politisch nur zu verständlich, daß sie — auch personell ausgetrocknet — dann Schwierigkeiten haben, eine Richtungskontrolle mit Biß, Kompetenz und Perspektive durchzuhalten. Umso größere Bedeutung kann unter diesen Umständen der Richtungs- und Richtlinienkontrolle durch die Regierungsfraktion zukommen. Doch diese versteckt sich häufig vor der Öffentlichkeit, vor allem, wenn in einer Einparteien-Regierung eine enge Verbindung zwischen Regierung und Mehrheitsfraktion besteht und der Wählerschaft Eintracht demonstriert werden soll⁴⁸⁾.

VI. Welches Abgeordnetenbild benötigen die Landtage?

Welches Abgeordnetenbild benötigen die vorrangig — wenn auch nicht ausschließlich — mit Kontroll- und Artikulationsaufgaben befaßten Länderparlamente? Diese Frage findet verschiedene Antworten: Die einen vertreten die Auffassung, daß bei immer umfangreicher gewordenen Staatsaufgaben und zunehmenden „Nothelfer“- und „Maklerbedürfnissen“ in der Bevölkerung auch in den Landtagen der Vollzeit(berufs-)abgeordnete unumgänglich geworden sei⁴⁹⁾. Dem halten die anderen entgegen, die Stärke eines Länderparlaments liege gerade darin, daß seine Teilzeitabgeordneten den parlamentarischen Kontroll- und Artikulationsaufgaben aufgrund ihrer Realitätsnähe wirksamer als vom Alltagsleben abgehobene Berufspolitiker nachkommen könnten⁵⁰⁾.

Ein Blick in die Praxis nimmt dieser Alternative ihre Schärfe. Es stellt sich dabei heraus, daß auch die Vollzeitparlamente noch immer Abgeordnete in ihren Reihen zählen, die von dem Recht Gebrauch machen, neben ihrem Mandat einem Beruf nachzugehen. Dies trifft vor allem auf die Rechtsanwälte unter ihnen zu. Und sowohl im Hamburger Feierabendparlament als auch im Stuttgarter „Teilzeit“-Landtag sitzen nicht wenige Vollzeitabgeordnete, denen es zu verdanken ist, daß die parlamentarische Maschinerie am Laufen gehalten wird. Eine Praxis rechtfertigt sich aber nicht allein durch ihr bloßes Dasein. Sie hat sich auch der Frage zu stellen, ob sie dem Selbstverständnis und den Funktionen der sie bestimmenden Institutionen gerecht wird. Die mit einem repräsentativen Anspruch auftretenden Parlamente sind multifunktional angelegt. Deshalb benötigen auch die Landtage Debatte, Redner, die es verstehen, das Plenum in einen Ort der Besinnung, der Anklage und der Verteidigung zu verwandeln. Sie sind aber auch weiterhin auf die Gesetzesmacher angewiesen, die die Kunst beherrschen, komplizierte Sachverhalte in die abstrahierende Sprache einer generellen Regelung zu bringen. Da im Mittelpunkt ihrer Arbeit jedoch Kontroll- und Artikulationsaufgaben stehen, brauchen die Länderparlamente vor allem Abgeordnete, die sich sowohl der Probleme ihrer Wähler annehmen als auch die Regierung/Bürokratie kontrollieren können.

Der sich als Volksbote verstehende Abgeordnete geht auf seine Wähler zu, spricht mit ihnen und leistet ihnen Nothelfer- und Maklerdienste. Man braucht aber nicht unbedingt ein Teilzeitabgeordneter zu sein, um diese Art von Volksnähe zu üben.

⁴⁸⁾ Insider versichern, daß Regierungsfractionen — mehr als von der Öffentlichkeit wahrgenommen — „ihre“ Minister kontrollieren. Siehe auch Thomas Rößlein, Die Fraktion im Landtag, in: Erich Schneider (Hrsg.), Standort der Landtage, Stuttgart 1989. Was aber unter Ausschluß der Medien geschieht, hat Lothar Späth als Stuttgarter CDU-Fraktionsvorsitzender (1972—1978) öffentlich gemacht: Nach Erringung einer absoluten Landtagsmehrheit sah er die Aufgabe der von ihm geführten Fraktion nicht nur darin, die Regierung zu unterstützen, sondern auch kritisch zu begleiten, d. h. in der Öffentlichkeit auch anders als das von Hans Filbinger geleitete Kabinett zu denken und zu handeln. Diese „Stuttgarter Doppelstrategie“ wurde von der Presse mit viel Beifall bedacht; doch mußte sie sich bald ihrer Grenzen gewahr werden: Die CDU-Wähler wurden durch die öffentlich ausgetragenen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Fraktion weniger überzeugt als vielmehr irritiert.

⁴⁹⁾ Vgl. Winfried Steffani, Der Landtag als Zentrum des parlamentarischen Systems, in: R. Titzck (Anm. 41), S. 258.

⁵⁰⁾ Vgl. Hans Heigert, Teilzeit-Politiker erwünscht, in: Süddeutsche Zeitung vom 30. 9. 1988.

Eine in Bayern vorgenommene Untersuchung kam zu dem Ergebnis, daß die dortigen Vollzeit-Landtagsabgeordneten ganz besonders eng mit ihren Wählern verbunden sind, sie stehen mit ihnen gewissermaßen auf Du und Du⁵¹). Dazu trägt die Überschaubarkeit ihrer Wahlkreise ebenso bei wie ihre Sozialisation. Im Gegensatz zu vielen auf der Bonner Bühne agierenden Berufspolitikern haben die meisten von ihnen einen ganz normalen bürgerlichen Beruf ausgeübt, bevor sie sich ganz der politisch-parlamentarischen Betätigung verschrieben.

Wer Kontrollfunktionen wahrnimmt, sollte in der Lage sein, Informationen zu sammeln und auszuwerten, auch Vorschläge zu erarbeiten, um das den Landtagen zur Verfügung stehende Kontrollinstrumentarium zu nutzen. Daraus kann man folgern, daß ein Abgeordneter auch die Erfahrung und Realitätsnähe benötigt, um seiner Kontrollaufgabe gerecht zu werden. Wo erwirbt er diese? Der Anhänger einer Teilzeitlösung wird auf private Berufserfahrungen verweisen, schließen diese doch auch den täglichen Existenzkampf ein⁵²). Mit diesem Hinweis verbindet sich das Argument, daß der vom Abgeordneten weiterhin ausgeübte Beruf einen notwendigen Anschluß an die Lebenswirklichkeit herstelle. Realitätsnähe und Lebenswirklichkeit sowie die noch einzuführenden Begriffe Alltag und Lebenswelt sind jedoch voneinander zu unterscheiden, um sie für die weitere Betrachtung fruchtbar zu machen: Realitätsnähe und Erfahrung stellen nach wie vor wichtige Wahrnehmungs- und Handlungshilfen zur Bewältigung des Lebenszusammenhangs Alltag dar⁵³). Diesen können wir unter anderem als die konkrete, unmittelbar zugängliche Umwelt verstehen, an der wir weniger zuschauend als vielmehr handelnd teilnehmen. Wenn wir den Alltag nicht als ein auf die Freizeit begrenztes „Restphänomen“ betrachten, so wird dieser subjektiv in Form von zahlreichen, vor allem durch gemeinsame berufliche Erfahrungen gebildete Lebenswelten wie die des Freiberuflers, Gewerbetreibenden, Bauern, Facharbeiters, Managers wahrgenommen. Die Vertretung dieser und anderer beruflich bestimmter Lebenswelten im Parlament sichert nicht nur dessen repräsentativen Anspruch, sondern kann ihm auch dazu verhelfen, realitätsnahe Entscheidungen zu treffen. Die damit erfaßte Lebenswirklichkeit sollte sich aber nicht auf eine im Gegensatz zur wissenschaftlichen Einstellung gesehene Alltagsorientierung verengen; sie kann auch

⁵¹) Vgl. H. Oberreuter (Anm. 44), S. 83–107.

⁵²) Vgl. Lothar Späth, Keine Abgeordneten-Profis, in: Rheinischer Merkur vom 28. 10. 1977.

⁵³) Vgl. Ronald Hitzler/Anne Honer, Lebenswelt – Milieu – Situation, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, (1984), S. 68.

als allen Deutungen vorausgehende reale Welt unter Einschluß der theoretischen Praxis verstanden werden⁵⁴).

Was wie ein sozialphilosophischer Exkurs aussehen mag, besitzt eine gewisse Relevanz für unser Thema. Landtagsabgeordnete, gleichgültig ob Voll- oder Teilzeitparlamentarier, neigen zur Einzelfallkontrolle. Sie gehen von einer realen Alltagsbegebenheit aus und suchen nach einer wirklichkeitsnahen Lösung für diese. So ergießt sich eine Flut von Anträgen und Anfragen über die Länderparlamente. Dabei fällt es vor allem Abgeordneten vom Typus des Volksboten nicht immer leicht, die selbst erfahrene alltägliche Mikrowelt mit der zu den sekundären Systemen gehörenden politischen Makrowelt zu verknüpfen⁵⁵), d. h. im Einzelfall das allgemeine Problem zu erkennen und dafür generelle Regelungen auszuarbeiten. So urteilt denn auch Hans Heigert etwas hochmütig-herablassend: „Der Landtagsabgeordnete befördert nicht Nachdenken und Erneuerung. Zwar schwadroniert er über vieles. Aber es ist ziemlich egal, was er über die komplizierten Themen der Gegenwart wirklich weiß.“⁵⁶)

Sicher, auch dem ständigen Beobachter des parlamentarischen Lebens bleibt nicht verborgen: Auf der einen Seite gehen Abgeordnete in der alltäglichen Wahlkreisarbeit auf und überbieten sich gegenseitig in der Einzelfallkontrolle; auf der anderen sind ihre Debatten häufig genug in steriler Weise von ihren Lebens- und Berufserfahrungen abgesetzt. Dabei – und hier muß ich Heigert widersprechen – kann es für die Öffentlichkeit gar nicht so gleichgültig sein, was sie über die von ihnen erfahrene und reflektierte Lebenswirklichkeit zu sagen haben⁵⁷).

Dem Alltags- und dem Berufsleben verbundene Abgeordnete scheinen für die Funktionsfähigkeit eines lebendigen Länderparlamentarismus unentbehrlich – aber können sich diese unter den Bedingungen einer arbeitsteiligen Gesellschaft entwickeln und behaupten? Das setzt doch voraus, daß sich die parlamentarische Sitzungspräsenz in Grenzen hält, ohne damit die Funktionsfähigkeit der Landtage in Mitleidenschaft zu ziehen. Dem Stutt-

⁵⁴) Vgl. Edmund Husserl, Die Krisis der europäischen Wissenschaften und die transzendente Phänomenologie. Den Haag 1954.

⁵⁵) Vgl. Hans Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters. Stuttgart 1955. Nach Freyer leben wir in einer Welt der sekundären Systeme, die dadurch gekennzeichnet ist, daß die Lebensbezüge des einzelnen eingebunden sind in eine durchrationalisierte Gesellschaft, d. h. diese ist nicht allein der Erfahrung zugänglich.

⁵⁶) Hans Heigert, Abgeordnete – eine Karriere, in: Süddeutsche Zeitung vom 25./26. 10. 1986.

⁵⁷) Beispiele hierfür bringt R. Hahn (Anm. 46), S. 74 ff.

garter Landtag scheint dies besser gelungen zu sein als der Hamburgischen Bürgerschaft. Hatte die in Stuttgart erprobte Begrenzung der Sitzungszeit zur Folge, daß mehr Freiberufler, Gewerbetreibende, Arbeiter und Angestellte auf den dortigen Abgeordnetensitzen zu finden sind? Ein Vergleich mit dem bayerischen und hessischen Vollzeitlandtagen bringt eine Überraschung: Der Anteil dieser Berufskategorien in allen drei Länderparlamenten ist mit rund 20 bis 25 Prozent fast gleich groß. Diätenhöhe und Sitzungspensum haben offensichtlich kaum einen Einfluß auf das Sozialprofil der Landtagsabgeordneten in den Flächenländern. Noch mehr als in anderen Landtagen überwiegen aber in Stuttgart mit über 50 Prozent die Beamtenabgeordneten, vielleicht auch deshalb, weil sie aufgrund der in Baden-Württemberg zugelassenen „weichen“ Inkompatibilität als Bürgermeister und Lehrer weiterhin amtieren dürfen.

Der geringe Einfluß der Stuttgarter „Mischregelung“ auf das Sozialprofil des baden-württembergischen Landtags wirft Fragen auf. Ist der Grund hierfür in der Karrierisierung des parlamentarischen Lebens, verbunden mit einer Demokratisierung der Parteien, zu suchen? Kandidaten werden heute nicht mehr von einigen Honoratioren auf Schild gehoben, über ihre Auswahl entscheiden Mitgliederversammlungen. Nur der Kandidat hat hierbei eine Chance, der sich als kommunaler Mandatsträger oder Parteifunktionär schon Meriten erworben hat. Das erfordert bereits im Vorfeld der Kandidatenaufstellung einen hohen, von abkömmlichen Beamten eher als von Angehörigen privater Berufe zu leistenden Zeiteinsatz. Und nach der glücklichen Wahl hört dieser nicht auf. Mehr als früher müssen heute Abgeordnete ihrer Basis Rede und Antwort stehen. Das ist verständlich. Mit den an sich knappen Zeitdeputaten des Parlamentariers wird aber Mißbrauch getrieben, wenn Funktionäre und Bürgermeister erwarten, daß dieser allen möglichen und unmöglichen Zusammenkünften durch seine bloße Präsenz Glanz verleiht. Wenn Parteien mehr Angehörige von privaten Berufen in den Landtagen sehen wollen, so müssen sie sich auch dazu bereit finden, auf einen Teil dieser bereits zur schlechten Angewohnheit gewordenen Teilnahmezwänge zu verzichten.

Um der politischen Professionalisierung vor allem in den Landtagen entgegenzuwirken, könnte man sich noch einen anderen Weg vorstellen: Die zeitliche Begrenzung des Mandats. Diese hätte den Vorteil, daß sich auch der Vollzeitabgeordnete gezwungen sähe, die Verbindung mit seinem Beruf nicht abreißen zu lassen. Ein sich „Anonymus“ nennender Autor — verbirgt sich dahinter ein Richter? — hat die Begrenzung des Mandats auf zwei Legisla-

turperioden angeregt, ohne jedoch die politischen Konsequenzen seines Vorschlags ganz zu bedenken⁵⁸⁾.

In der parlamentarischen Demokratie werden nicht nur die Regierungen in unterschiedlicher Weise durch die Parlamente bestellt, sondern aus diesen gehen auch in der Regel die Minister hervor. Es braucht aber eine gewisse Zeit, bevor ein Abgeordneter parlamentarische Leitungsfunktionen wie Fraktions- oder Ausschußvorsitz übernehmen oder als ministrabel gelten kann, d. h. die für ein Ministeramt notwendigen politischen Eigenschaften wie Durchsetzungsvermögen, Fingerspitzengefühl und Überzeugungskraft in den Auseinandersetzungen des parlamentarischen Lebens erworben hat. Sieht „Anonymus“ nicht, daß bei einer Mandatsbegrenzung das parlamentarische Regierungssystem einer seiner Rechtfertigungsgründe einbüßen würde? Oder strebt er bewußt ein stärker gewaltenteiliges System in den Ländern an? Vielleicht meint er auch nur, den Länderregierungen könne eine Blutauffrischung durch Außenseiter gut tun⁵⁹⁾.

Es bleibt die Frage bestehen: Wie ist es möglich, für einen Teil der Landtagsabgeordneten die Verbindung von Mandat und Beruf offenzuhalten? Soviel ist bereits deutlich geworden: Dafür gibt es kein rasch wirksames Allheilmittel. Wenn die Landtage dies ernsthaft wollen, müssen sie sich einer Politik des geduldigen Bretterbohrens verschreiben. Dazu gehört unter anderem: Besinnung auf ihre wesentlichen Funktionen, Straffung der Sitzungszeit und Bereitstellung von Hilfsdiensten. Sollten sie aber nicht auch darüber nachdenken, wie es verfassungsrechtlich wieder zulässig werden könnte, individuell gestaffelte Diätenzuschläge zu gewähren, um mandatsbedingte wirtschaftliche Nachteile bei den Abgeordneten auszugleichen, d. h. ihnen als Freiberufler oder Gewerbetreibenden zu ermöglichen, einen (Teilzeit-)Vertreter anzustellen? Das einer solchen Praxis noch entgegenstehende „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts von 1975 beurteilt „Anonymus“ als unhaltbar⁶⁰⁾.

⁵⁸⁾ Anonymus, Der Fall Barschel. Zur Legitimationskrise unserer Parteiendemokratie — Ansätze zur ihrer Überwindung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, (1988) 2, S. 62—66.

⁵⁹⁾ Auch die „Grünen“ treten für die Begrenzung der Mandatszeit ein. Ihr in manchen Landtagen praktiziertes Rotationsprinzip unterscheidet sich aber in der Zielsetzung und Auswirkung vom „Anonymus“-Vorschlag: Es ist weniger darauf gerichtet, ihren Abgeordneten einen beruflichen Anschluß zu erhalten — viele von ihnen sind noch ohne Beruf — als vielmehr die Herausbildung einer „classe politique“ zu verhindern. Ob die Rotation der parlamentarischen Funktionsfähigkeit bekommt, ist selbst in ihren Reihen umstritten.

⁶⁰⁾ Vgl. Anonymus (Anm. 58), S. 66.

Vor allem aber sind die für die Selektionen der Parlamentskandidaten verantwortlichen Parteiorganisationen aufgefordert, Verständnis für das komplexe Abgeordnetenbild des Länderparlamentarismus zu entwickeln. Die schlichte Alternative „Voll- oder Teilzeitabgeordnete“ wird den Funktionen und Notwendigkeiten der Landtage in den Flächenstaaten keinesfalls gerecht. Diese benötigen beide: Den Vollzeit- und den Teilzeitabgeordneten. Ersterer ist zur Rekrutierung des Regierungspersonals und zur Aufrechterhaltung der Parlamentsmaschinerie unentbehrlich. Wer ihn aber verantwortlich machen will für den Niedergang der parlamentarischen Gemeinwohlorientierung, erkennt, daß er bei vielen Entscheidungsfragen unabhängiger von wirtschaftlichen und sozialen Interessen sein kann als der noch in seiner beruflichen Lebenswelt stehende Abgeordnete⁶¹⁾.

⁶¹⁾ Dies gilt auch für die von „Anonymus“ aufgestellte Behauptung, daß das Zurückdrängen der Professionalisierung zu einer Reduzierung der privaten Interessenorientierung

Eines ist aber richtig beobachtet: Da der Vollzeitparlamentarier ausschließlich von und für die Politik lebt, stellt diese für ihn nicht nur allgemeinverbindliches Entscheidungshandeln, sondern auch ein Mittel zur privaten Existenzsicherung dar. So gerät er leicht in die Versuchung, sich an einem großzügigen Ausbau der Diätenregelung nach der Devise: „Macht macht erfinderisch“ zu beteiligen⁶²⁾. Im Unterschied zu ihm ist der noch teilweise einem Beruf nachgehende Abgeordnete nicht so stark auf die Politik als seine soziale und geistige Existenzsicherung angewiesen, d. h. er bewahrt sich eine gewisse Unabhängigkeit von ihr. Doch nicht nur aus diesem Grunde sollte er einen Platz im Parlament finden; kann er nicht auch aufgrund seiner unmittelbaren Berufserfahrung, verbunden mit einer Lebensweltreflexion, den Landtagen helfen, ihre Artikulations- und Kontrollfunktionen im gesamtstaatlichen System wirksam zu erfüllen?

und zu einer Stärkung der Gemeinwohlorientierung führen werde.

⁶²⁾ Vgl. H. H. von Armin (Anm. 23).

Das „freie Mandat“ des Abgeordneten

I.

Das Bild des Bundestagsabgeordneten entspricht in großen Teilen der Bevölkerung immer noch dem des liberalen Honoratioren-Politikers, der einerseits durch sein Auftreten im Parlament überzeugt, andererseits direkte Eingriffsmöglichkeiten gegenüber der Verwaltung hat. Bedingt wird ein solches Bild unter anderem durch die geringe Transparenz der Abgeordnetentätigkeit, die sich für den Bürger hauptsächlich in Plenumsitzungen zeigt. Über die Tätigkeit außerhalb des Plenums ist in der Öffentlichkeit weniger bekannt.

Dementsprechend sind die Eigenschaften, die vom Abgeordneten erwartet werden: Weltgewandtheit, finanzielle Unabhängigkeit und Orientierung am Erfolg. Erfordernisse wie Fleiß, Organisationsfähigkeit, Kompromißbereitschaft oder die Rednergabe werden als zweitrangig eingestuft. Hans Apel, selbst Bundestagsabgeordneter, zitiert Eugen Kogon, der von Parlamentariern eine akademische Ausbildung in den Fächern Soziologie, Sozialwissenschaften und Geschichte verlangt, sowie eine längere Tätigkeit als parlamentarischer Sekretär. Apel stimmt diesen Forderungen zu, stellt aber auch fest, daß sich politisches Fingerspitzengefühl, Phantasie zur Bewältigung kommender Schwierigkeiten, Verhandlungsgeschick und Mut so nicht erwerben lassen. Er hält die Anforderungen an einen Wirtschaftsmanager, wie Durchsetzungsvermögen, Verhandlungsgeschick, Standfestigkeit und Phantasie, auch für einen Bundestagsabgeordneten geeignet¹⁾.

Gibt es über das Bild des Abgeordneten noch konkrete – wenn auch nicht unbedingt zutreffende – Vorstellungen, so stellt sich die Frage des „freien Mandats“ dem Wähler so gut wie gar nicht. Das „freie Mandat“ wird aus dem Art. 38 I Grundgesetz (GG) hergeleitet, nach dem Abgeordnete an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind. Es muß jedoch gefragt werden, ob diese Rechtsposition ausreicht, um den Rahmen der Mandatsausübung zu beschreiben, ob damit einer freien Mandatsausübung im Sinne einer selbstbestimmten politischen Tätigkeit eines Abgeordneten Genüge getan wird.

Die Berufsstruktur der Abgeordneten läßt einerseits erkennen, wer für ein Abgeordnetenmandat abkömmlich ist, d. h. wer die Voraussetzungen erfüllt, für ein Mandat frei zu sein. Sie bestätigt andererseits die Erwartung, Abgeordnete müßten erfolgreich sein, durch die zunehmende Akademisierung des Bundestages und den geringen Anteil an Hausfrauen, Arbeitern und Rentnern. Sie macht außerdem deutlich, daß die Repräsentanten die Bevölkerung hinsichtlich der Berufsstruktur nur annähernd repräsentieren können.

Überrepräsentiert sind unter den Bundestagsmitgliedern im Verhältnis zur erwerbstätigen Bevölkerung die Angehörigen des öffentlichen Dienstes und die Verbandsvertreter. Deutlich unterrepräsentiert sind die Bauern, Arbeiter und Hausfrauen. Abgeordnete, die einmal als Arbeiter tätig waren, haben danach in anderen Funktionen gearbeitet. Als Grund für ihre niedrige Zahl (9 im 11. Deutschen Bundestag = 1,7 Prozent, Hausfrauen 11 = 2,1 Prozent, Land- und Forstwirte 22 = 4,2 Prozent) gilt auch die geringe Politiknähe ihres Berufes und damit verbunden ein erheblich größerer Aufwand zur Kandidatur. Der Anteil der freien Berufe im Bundestag beträgt 73 = 14,1 Prozent, davon allein 47 = 9,1 Prozent Rechtsanwälte und Notare. Dieser einst klassische Abgeordnetenberuf ist überproportional vertreten.

Für die freien Berufe wird, trotz Diäten und Alterssicherung, als Handikap für eine Kandidatur immer noch das Risiko der Wiedereingliederung in den Beruf angeführt. Die Selbständigen sind mit 35 = 6,8 Prozent angegeben. Zu ihnen zählen Fabrikanten, Unternehmer, Kaufleute und Handwerker, allerdings sind die 22 = 4,2 Prozent Landwirte hinzuzurechnen. 41 = 7,9 Prozent der Abgeordneten werden als Angestellte der Wirtschaft eingestuft, von denen 5 = 1 Prozent Angestellte von Wirtschaftsorganisationen sind. 9 = 1,7 Prozent sind Angestellte des öffentlichen Dienstes. Mitglieder und ehemalige Mitglieder von Regierungen sind 66 = 12,7 Prozent der Mandatsträger. Zu Beginn der 11. Legislaturperiode gehörten dem Bundestag 72 = 14 Prozent Angestellte von Parteien, Fraktionen, Gewerkschaften oder sonstigen Organi-

¹⁾ Vgl. Hans Apel, Ein Plädoyer für den Berufspolitiker, in: Die Neue Gesellschaft, (1967), S. 129.

sationen an. Der Beamtenanteil beträgt mit 167 = 32,1 Prozent fast ein Drittel. Zu ihnen gehö-

ren unter anderem politische Beamte, Richter, Professoren und Lehrer²⁾.

II.

Besondere Pflichten für Abgeordnete enthält lediglich die Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT), so in § 13 die Pflicht an den Arbeiten des Bundestages teilzunehmen und sich an den Sitzungstagen in eine Anwesenheitsliste einzutragen. Bei Nichtbeachtung und fehlender Beurlaubung erfolgt ein Abzug von der Kostenpauschale. Nach § 17 GOBT hat der Bundestag eine Geheimschutzordnung beschlossen, zu deren Beachtung die Abgeordneten verpflichtet sind. Gemäß § 38 GOBT haben Betroffene den Sitzungssaal zu verlassen, wenn der Bundestagspräsident bei gröblicher Verletzung der Ordnung einen entsprechenden Ausschluß verkündet. Außerdem sind die Mitglieder des Bundestages verpflichtet, die Verhaltensregeln nach § 44 a des Abgeordnetengesetzes zu beachten.

Neben dem Art. 38 GG führt das Grundgesetz im Abschnitt III die von der Verfassung den MdB's gewährten Rechte auf.

— Art. 41 GG legt fest, daß der Bundestag entscheidet, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat. Gegen die Entscheidung kann der betroffene MdB Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht einlegen. Dem willkürlichen Ausschluß unbequemer Abgeordneter ist damit ein Riegel vorgeschoben.

— Nach Art. 42 GG verhandelt der Bundestag öffentlich. Das Bundesverfassungsgericht folgert daraus die „Rede und Gegenrede der einzelnen Abgeordneten“ und daß sie im Plenum von ihrem Rederecht selbständig Gebrauch machen können, schränkt aber an gleicher Stelle ein, daß das Rederecht den „vom Parlament kraft seiner Autonomie gesetzten Schranken“ unterliegt³⁾.

— Der Art. 46 I GG sichert den Mandatsträgern Indemnität (Straffreiheit) für Abstimmungen oder Äußerungen zu, die sie im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse getan haben. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.

— Im Abs. 2 gewährt Art. 46 GG die Immunität der Abgeordneten. So darf ein Abgeordneter wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung „nur mit

Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß bei der Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.“ Strafverfahren, Haft oder Verfahren mit dem Ziel der Aberkennung von Grundrechten sind auf Verlangen des Bundestages auszusetzen. Von den 585 Anträgen auf Aufhebung der Immunität von der 1. bis 9. Wahlperiode wurden 419 genehmigt⁴⁾.

— Nach Art. 47 GG haben die Mitglieder des Bundestages das Zeugnisverweigerungsrecht über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben.

— Gemäß Art. 48 II GG darf niemand daran gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen oder auszuüben. Eine Kündigung oder Entlassung aus diesem Grund ist unzulässig.

— Art. 93 I GG billigt den Abgeordneten als „Beteiligte, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind“, das Recht zu, das Bundesverfassungsgericht anzurufen, um eine Entscheidung herbeizuführen.

Die GOBT, die sich der Bundestag nach Art. 40 I GG gibt, ist eine wesentliche Grundlage für die Ausübung des Abgeordnetenmandats. Sie setzt ein Rederecht für die Abgeordneten voraus, schränkt dieses aber mit einer möglichen Begrenzung der Redezeit wieder ein. Über die Wortmeldung entscheidet der Bundestagspräsident, so daß grundsätzlich erst einmal jeder Abgeordnete das Recht hat, zu Wort zu kommen — auch gegen den Willen seiner Fraktion. Ebenso kann er Zwischenfragen stellen, nachdem der Präsident das Einverständnis des Redners eingeholt hat. Ein MdB hat das Recht, sich an Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen und Vorschläge für die Wahl des Bundestagspräsidenten oder seiner Stellvertreter zu machen. Die GOBT gewährt in vielen Fällen das Recht zu kurzen Erklärungen, die nicht länger als fünf Minuten sein dürfen. Durch eine Erklärung zur Abstimmung

²⁾ Die Zahlen für den 11. Deutschen Bundestag sind entnommen: Emil-Peter Müller, Interessen der Sozialpartner im XI. Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1988) 2, S. 187 ff.

³⁾ BVerfGE 10, S. 12.

⁴⁾ Zahlen nach: Peter Schindler, Deutscher Bundestag 1949–1983: Parlaments- und Wahlstatistik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1983) 4, S. 471.

z. B. kann der Abgeordnete eine von der Fraktionsmeinung abweichende, persönliche Überzeugung vor der Öffentlichkeit begründen.

Selbständige Vorlagen darf ein MdB nach den §§ 75 und 76 GOBT nicht einbringen, jedoch Änderungsanträge zur zweiten Beratung von Gesetzentwürfen, zu Vorlagen, die in nur einer Beratung behandelt werden und zu Vorlagen, die in der zweiten Beratung abschließend behandelt werden. Neben dem Recht auf Einsicht in die Akten, die sich in der Verwahrung des Bundestages oder eines Ausschusses befinden, hat jeder MdB das Recht der Teilnahme auch an Sitzungen der Ausschüsse, denen er nicht angehört, falls der Bundestag für einzelne Ausschüsse nichts anderes beschließt. Er kann mit beratender Stimme teilnehmen, wenn eine von ihm eingebrachte Vorlage behandelt wird. Ein für die parlamentarische Tätigkeit des einzelnen Abgeordneten nicht unbedeutendes Recht ist die Möglichkeit, nach § 105 GOBT kurze Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung zu richten. Nach der Geschäftsordnungsreform von 1980 kann außerdem jeder Abgeordnete pro Monat vier schriftliche Fragen stellen, die schriftlich beantwortet werden.

Das Bundeswahlgesetz behandelt in § 45 den Erwerb, in § 46 den Verlust der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag. Die Entscheidung über den Verlust fällt nach § 47 der Wahlprüfungsausschuss, der Ältestenrat des Bundestages oder der Bundestagspräsident. Der betroffene MdB kann eine Entscheidung im Wahlprüfungsverfahren beantragen

und gegen den Beschluß des Bundestages Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht einlegen.

Die Geschäftsordnungen der Bundestagsfraktionen regeln hauptsächlich Verfahrensfragen. Sie gewähren ihren Mitgliedern den Anspruch auf Mitgliedschaft in Fraktionsarbeitsgruppen oder -kreisen. Lediglich die Geschäftsordnung der FDP-Fraktion enthält eine Regelung über einen Fraktionsausschluß. Bedenkt man, welche Auswirkungen es für den einzelnen Abgeordneten hat, wenn er nicht Mitglied einer Fraktion ist (GOBT § 57 II: Die Fraktionen benennen die Ausschußmitglieder und deren Stellvertreter), so ist der Schutz seiner Fraktionsmitgliedschaft in einem Parlament der Fraktionen für seine Mandatsausübung unerlässlich.

Es kann festgehalten werden: Gesetze und Geschäftsordnungen schützen die Handlungen des Abgeordneten (Reden, Abstimmungen, Initiativen) in ausreichender Weise, aber gleichzeitig stehen ihm nur wenige rechtlich gewährte Handlungsmöglichkeiten zu. Initiativrechte fehlen. Das Rederecht unterliegt den vom Parlament kraft eigener Autonomie gesetzten Schranken. Die GOBT sorgt in erster Linie dafür, daß der Bundestag als Ganzes seine Aufgaben erfüllen kann. Das Recht zu kurzen Erklärungen und die Möglichkeiten der Fragestunde reichen für die Ausübung eines „freien Mandats“ kaum aus. Die dem Abgeordneten zustehenden Initiativen sind deutlich zugunsten eines Parlaments der Fraktionen eingeschränkt.

III.

„Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ (Art. 48 III). Es wird heute anerkannt, daß die Entschädigung der Förderung der freien, unabhängigen Mandatsträger dient. Dies wird auch dadurch deutlich, daß die Formulierung der Weimarer Verfassung um die Worte „ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ ergänzt wurde. Nach dem Diätengesetz von 1950 erhielten die Abgeordneten an Aufwandsentschädigung, Tagegeld und Kostenersatz (Reise- sowie Übernachtungskosten) monatlich durchschnittlich 1 950 DM⁵⁾. Eine wichtige Änderung des Diätengesetzes war 1968 die Einführung der Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Ab 1969 erhielten die Abgeordneten 1 500 DM pro Monat für die Beschäftigung eines Mitarbeiters.

Auf Grund einer Verfassungsbeschwerde erging 1975 das sogenannte „Diäten-Urteil“. Darin stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß die Entschädigung nach Art. 48 III GG „eine Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie . . . für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung gewordenen Mandat“ geworden ist. Sie solle eine Lebensführung gestatten, „die der Bedeutung des Amtes angemessen ist“ und müsse „nach Grundsätzen, die für alle gleich sind, der Besteuerung unterworfen werden“⁶⁾.

Als Konsequenz aus dem Urteil trat 1977 das „Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages“ (Abgeordnetengesetz) in Kraft. Das Gesetz regelt außerdem den Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft, das Verhältnis Mandat und Beruf, sowie die sozialen Leistungen. Dieses

⁵⁾ Vgl. ders., Entwicklung der Diäten für Bundestagsabgeordnete seit 1949, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1973) 3, S. 353.

⁶⁾ BVerfGE 40, S. 296.

Gesetz wurde zuletzt am 25. Juli 1988 geändert. Seitdem erhalten die Parlamentarier eine steuerpflichtige Entschädigung von 9 013 DM monatlich. Hinzu kommt eine steuerfreie Kostenpauschale in Höhe von 5 155 DM, die für die Unterhaltung des Wahlkreisbüros, Mehraufwendungen (Zweitwohnung) am Sitz des Bundestages, sowie für Fahrten in Ausübung des Mandats innerhalb der Bundesrepublik gedacht ist.

Von diesen Geldern haben die MdB's oft beträchtliche Summen an die Partei oder die Fraktionen abzuführen. Die — mittlerweile untersagten — Beiträge aller Fraktionsmitglieder im Bundestag machten 1981 38 Mio. DM aus⁷⁾. Neben Fraktionsbeiträgen werden noch Beiträge an die Landes-, Bezirks- und Kreisverbände der Parteien gezahlt. Nach einer Rechnung von Hartmut Klatt dürfte die Gesamtsumme der Abgaben 1975 monatlich „in der Größenordnung bis 1 400 DM für die SPD, rund 800 DM für die CDU und ungefähr 650 DM für CSU bzw. FDP“ gelegen haben⁸⁾. Der Erhebung der diversen Beiträge kann sich der Abgeordnete nur theoretisch entziehen. Er kann sich auf Art. 38 GG berufen und die Zahlungen verweigern. Die Konsequenz dürfte spätestens bei der Kandidatenaufstellung zur nächsten Wahl folgen: die Nichtaufstellung und damit der Mandatsverlust. Faktisch kann sich der Abgeordnete diesen, wenn nicht Zwangs-, dann zumindest Pflichtbeiträgen nicht entziehen.

Die (finanzielle) Unabhängigkeit der Parlamentarier betreffen auch die Verhaltensregeln. Bereits 1951 war im Bundestag die Erstellung einer Ehrenordnung geplant. Erst 1970 jedoch wurde die Problematik wieder aufgegriffen, als dem Abgeordneten Geldner für einen Fraktionswechsel ein Beratervertrag geboten wurde. 1972 erließ der Bundestag „Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deut-

schen Bundestages“. Danach haben die Abgeordneten zur Veröffentlichung im Amtlichen Handbuch des Bundestages anzugeben: ihren Beruf, für wen sie beruflich tätig sind, sowie jede entgeltliche Tätigkeit im Vorstand oder einem sonstigen Organ einer Gesellschaft. Angehörige beratender Berufe haben die Art der Beratung anzugeben. Ausschussmitglieder haben Interessenverknüpfungen offenzulegen, wenn sie beruflich oder auf Honorarbasis mit einem Gegenstand beschäftigt sind, der in einem Ausschuß des Bundestages zur Beratung ansteht. Die Verhaltensregeln dienen letztlich dazu, die Abgeordneten vor einer Einflußnahme durch Dritte zu schützen. Darin dürfte kaum eine Erschwerung der parlamentarischen Tätigkeit liegen.

Die Einführung der Diäten und der Alterssicherung für Parlamentsmitglieder schloß die Entwicklung vom Honoratioren- zum Berufspolitiker ab, den Max Weber bereits 1918 für „rein technisch unentbehrlich“ hielt. Er beschrieb den Berufsparlamentarier als einen „Mann, der das Reichstagsmandat ausübt nicht als gelegentliche Nebenpflicht, sondern — ausgerüstet mit eigenem Arbeitsbüro und -personal und mit allen Informationsmitteln — als Hauptinhalt seiner Lebensarbeit“⁹⁾.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die Grundgesetzformulierung über die die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung die Voraussetzung für eine von finanziellen Zwängen freie Mandatsausübung ist. Die Unabhängigkeit von der eigenen finanziellen Situation der MdB demokratisiert gleichzeitig die Zugangschancen zum Parlament. Der zur Zeit wieder diskutierte Vorschlag, eine „Kommission von Autorität“ solle „periodisch einen Vorschlag zur angemessenen Aufwandsentschädigung für Volksvertreter machen“¹⁰⁾, könnte erheblich zur allgemeinen Akzeptanz der Diäten beitragen.

IV.

Die gleichen Rechtsquellen, die den Abgeordneten ihre speziellen Rechte gewähren, beinhalten auch Einschränkungen der Abgeordnetenrechte. So wird aus Art. 20 II GG die Inkompatibilität, d. h.

die Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Ausübung zweier öffentlicher Funktionen durch eine Person, gefolgert. Die Unvereinbarkeit mit dem Abgeordnetenmandat gilt nach Art. 55 I GG für den Bundespräsidenten, nach Art. 94 I GG für die Bundesverfassungsrichter und nach Art. 137 I GG bedingt für Angehörige des öffentlichen Dienstes. Sie betrifft weiterhin die Mitglieder des Bundesrates und den Wehrbeauftragten. Die Inkompatibilität erfordert also eine Entscheidung zwischen dem Mandat und einer anderen Tätigkeit.

Nach der GOBT hat der Bundestagspräsident das Recht der Rüge, des Ordnungsrufes und des Wortentzuges. Eine weiterreichende Maßnahme ist der

⁷⁾ Vgl. Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung. Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, Köln 1983.

⁸⁾ Hartmut Klatt, Die Abgaben der Mandatsinhaber an Partei und Fraktion, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1976) 1, S. 63.

⁹⁾ Max Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, Mai 1918, in: Gesammelte politische Schriften, Tübingen 1958², S. 352.

¹⁰⁾ Theodor Eschenburg, zit. nach: Frankfurter Rundschau vom 25. 7. 1988.

Ausschluß von Parlaments- und Ausschußsitzungen, der gemäß § 48 GOBT bei gröblicher Verletzung der Ordnung bis zu dreißig Sitzungstage möglich ist. Über einen schriftlich begründeten Einspruch des Betroffenen MdB's entscheidet der Bundestag ohne Aussprache, d. h. durch eine einfache Mehrheit können Abgeordnete bis zu dreißig Tagen ausgesperrt werden. Im Falle einer knappen Mehrheit kann hier willkürlichen Maßnahmen der Weg bereitet werden. Trotz des bisher mäßigen Gebrauchs — lediglich in der 1. und 3. Wahlperiode — bedeutet allein schon das Vorhandensein dieser Regelung eine Bedrohung für die freie Mandatsentfaltung der Abgeordneten.

Grundgesetz und GOBT nennen zahlreiche Minderheitenrechte. Mit der Geschäftsordnung von 1980 wurde für fast alle Minderheitenrechte die Fraktionsstärke, d. h. mindestens fünf Prozent der Bundestagsmitglieder, eingeführt. Der parteilose Abgeordnete wird damit von fast allen Minderheitenrechten ausgeschlossen. Für den einzelnen Abgeordneten kann es zu einer Beeinträchtigung seiner Mandatsausübung kommen, wenn er ein nach

seiner Meinung erforderliches Handeln nicht herbeiführen kann. Andererseits können erweiterte Verfahrensrechte zu einem Mißbrauch und zur Obstruktion der parlamentarischen Arbeit führen. Nicht in Anspruch nehmen kann ein MdB z. B. so wichtige Initiativrechte wie die Einbringung von Gesetzentwürfen, von selbständigen Anträgen und Entschließungsanträgen, von Großen und Kleinen Anfragen.

Weitere Einschränkungen enthalten die Fraktionsgeschäftsordnungen, die unter anderem festlegen, daß die Fraktion die Redner bestimmt, daß Fragen für Fragestunden über den Parlamentarischen Geschäftsführer einzureichen sind, oder Initiativen, die nicht von der Fraktion eingebracht werden sollen, vorher dem Fraktionsvorstand vorzulegen sind. Diese Regelungen fallen alle unter den „gemeinsamen Nenner, die Pflicht zur Arbeit für das Wohl der Fraktion“. Sie laufen alle darauf hinaus, den Abgeordneten darauf festzulegen, nicht nur nichts gegen, sondern auch nichts ohne Zustimmung der Fraktion zu tun.“¹¹⁾

V.

Das „freie Mandat“ nach Art. 38 I GG wird heute — bedingt durch den Wandel zum Parteienparlament — vor allem als Schutz des Abgeordneten gegenüber der Partei, weniger gegenüber dem Wähler und kaum noch gegenüber der Regierung betrachtet. Auf Partei- und Fraktionsebene hat es nicht nur Schutzcharakter, sondern soll die Meinungs- und Mehrheitsbildung durch die von Aufträgen und Bindungen der Gliederungen freien Abgeordneten, die nicht bei jeder geänderten Sachlage von neuen Beschlüssen der Basis abhängig sind, wie es z. B. das imperative Mandat fordert, ermöglichen. Da die Vorentscheidungen bereits (spätestens) in den Fraktionssitzungen fallen, ist es für die Mandatsträger wichtig, dort ihre Meinung vertreten zu können. Da weder Wähler noch Parteigliederungen sie zwingend binden können, steht es ihnen frei, sich sowohl in der Fraktion wie im Parlament entsprechend ihrer Überzeugung zu äußern und zu entscheiden. Benutzt ein Abgeordneter unter Berufung auf sein Gewissen Art. 38 GG häufiger als Notbremse, läuft er Gefahr, dadurch seine parla-

mentarische Fahrt zu beenden. Konkret heißt dies: Besteht er gegenüber Partei und Fraktion auf seiner Unabhängigkeit, droht ihm von dort die Gefahr, daß er bei der nächsten Wahl nicht wiederaufgestellt wird. Der Schutz ist ihm also nur insofern geboten, als ihm sein Mandat in einer laufenden Wahlperiode nicht genommen werden kann. So mißt Leibholz Art. 38 I GG lediglich die Bedeutung zu, die äußersten Konsequenzen eines Parteienstaates zu verhindern. In „einer logisch zu Ende gedachten parteienstaatlichen Demokratie . . . erscheint der Abgeordnete als grundsätzlich fremdem Willen unterworfen . . . In ihr sind nicht die Abgeordneten, sondern die Parteien in ihren Entschliebungen frei und an Aufträge nicht gebunden.“¹²⁾

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform, die den Auftrag hatte, zu prüfen, ob das Grundgesetz den gegenwärtigen oder voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen anzupassen sei, stellte 1976 fest, daß „das freie Mandat sowohl als Kernstück der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie unverzichtbar wie auch für die Funktionsfähigkeit der

¹¹⁾ Heinhard Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages, Berlin 1973, S. 113.

¹²⁾ Gerhard Leibholz, Die Repräsentation in der Demokratie, Berlin-New York 1973, S. 238.

innerparteilichen Demokratie von wesentlicher Bedeutung ist¹³⁾.

Als ein Eingriff in die freie Mandatsausübung wird oft die Fraktionsdisziplin dargestellt. Dabei wird leicht übersehen, daß im Parteienparlament erst die Fraktion dem Abgeordneten die Basis für sein politisches Wirken bietet. Er benötigt ihre Unterstützung zur Durchsetzung seiner politischen Vorstellungen. Hinzu kommt, daß es sich bei den Mitgliedern einer Fraktion nach § 10 GOBT um MdB's handelt, „die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen.“ Daraus folgt, daß eine gewisse Fraktions-solidarität selbstverständlich ist, da der Abgeordnete sich freiwillig seiner Partei angeschlossen hat. Es entspricht außerdem demokratischen Grundsätzen, daß ein MdB sich einer Mehrheitsentscheidung seiner Fraktion fügt.

Der Übergang von Fraktionsdisziplin zu Fraktionszwang dürfte fließend sein. Nach Art. 38 GG ist Fraktionszwang gar nicht möglich. Es ist aber nur eine Frage der Formulierung, wenn eine Fraktion einem MdB, der offensichtlich das Mißfallen der Fraktionsführung erregt hat, den Vorsitz eines Arbeitskreises entzieht oder einen bestimmten Ausschußsitz streitig macht. Die Fraktion hat die Sanktionsmöglichkeit des sogenannten „Ausschuß-Recall's“, da sie nach § 57 II GOBT die Ausschußmitglieder benennt. So zog 1972 die SPD-Fraktion die Abgeordneten Hupka, Seume und Bartsch kurz vor der Entscheidung über die Ost-Verträge aus dem Auswärtigen Ausschuß zurück, da sie mit dem Abweichen der Parlamentarier von der Fraktionslinie rechnen mußte. Geöffnet wird die Fraktionsdisziplin gegebenenfalls für sogenannte Gewissensentscheidungen. Dazu wurden bisher die Verjährung von Nazi-Verbrechen, die Frage der Todesstrafe oder der § 218 StGB gerechnet. Während hier offiziell die Abstimmung freigegeben wird, muß ein MdB in anderen Fällen, beruft er sich auf sein Gewissen, mit Pressionen oder Sanktionen rechnen. Also „Gewissensfreiheit zugestanden erst und nur durch Genehmigung Dritter.“¹⁴⁾

Das stärkste Sanktionsmittel ist der Fraktionsausschluß, durch den der Parlamentarier auch die Mitwirkung an Minderheitenrechten verliert. Damit ist jedoch kein Mandatsverlust verbunden. Wäre dies

der Fall, könnte eine Fraktionsmehrheit jederzeit andersdenkende Abgeordnete durch Druck zur Meinungsänderung zwingen. Ebenfalls keinen Mandatsverlust beinhaltet der Parteiausschluß. Wäre dies möglich, würde die Sicherung der Gewissensentscheidung durch Art. 38 GG aufgehoben, die Partei könnte die Mandate ihrer Fraktion mit willfähigen Parteimitgliedern besetzen.

Der Abgeordnete Wüppesahl trat im Mai 1987 aus der Partei der Grünen aus. Die Fraktion schloß ihn im Januar 1988 aus. Er hat seitdem in den Ausschüssen nur noch das Recht Anträge zu begründen, die er als Erstunterzeichner vor dem Ausschluß unterzeichnete. Nach Absprache des Bundestagspräsidiums kann er als jeweils letzter Redner zu einzelnen Tagesordnungspunkten im Plenum reden.

Neben dem Fraktionsausschluß gibt es den Fraktionswechsel unter Mitnahme des Mandats. Kritiker sind der Meinung, Art. 38 GG schütze nur die Ausübung des Mandats, nicht jedoch seinen Erwerb oder Verlust. Die Mitnahme des Mandats wird als Eingriff in das Recht der Wähler bezeichnet, die nach Art. 20 II GG die Staatsgewalt durch Wahlen ausüben und deren Wahlentscheidung gegenstandslos würde. Der Mandatsverlust sei berechtigt, da vor allem die Partei und ihr Programm gewählt werden. Da bei geringen Mehrheiten nur wenige wechselnde Abgeordnete einen Regierungswechsel u. U. herbeiführen, können diese von einer anderen Fraktion oder Dritten z. B. durch Geldbeträge dazu veranlaßt werden. Umgekehrt können sie mit der Drohung des Fraktionswechsels ihre Fraktion unter Druck setzen bzw. die Fraktion von zu starkem Druck und straffer Führung abhalten. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform „hält jede Sanktion eines Partei- oder Fraktionswechsels durch Mandatsverlust für geeignet, den Abgeordneten bei seiner nach Art. 38 GG „nur seinem Gewissen“ unterworfenen Willensbildung unter Druck zu setzen und seinen repräsentativen Status zu beeinträchtigen“¹⁵⁾. Die FDP beschloß 1972 „Mandatsträger einer anderen Partei, die einen Fraktionswechsel vollziehen, in keinem Fall in die Bundestagsfraktion der FDP . . . aufzunehmen oder als Gast hospitieren zu lassen“¹⁶⁾.

Eine neue Art der Mandatsaufgabe kam mit dem Rotationsprinzip der Grünen in den Bundestag. Auch ihre Abgeordneten können nicht zur Man-

¹³⁾ Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Bundestagsdrucksache 7/5924 vom 9.12.1976, S. 25.

¹⁴⁾ Hildegard Hamm-Brücher, *Der Politiker und sein Gewissen*, München 1983, S. 14.

¹⁵⁾ Anm. 13, S. 27.

¹⁶⁾ Martin Müller, *Fraktionswechsel im Parteienstaat*, Opladen 1974, S. 46.

datsaufgabe gezwungen werden. Vor der Wahl abgegebene Erklärungen, sich der Rotation zu unterwerfen, haben keine rechtliche Bindung. Mittler-

weile verzichten die meisten Landesverbände der Partei auf die vorzeitige Rotation ihrer Bundestagsabgeordneten.

VI.

Die freie Mandatsausübung des Abgeordneten unterliegt nicht nur der Einschränkung durch gesetzliche und satzungsmäßige Regelungen. Im parlamentarischen Alltag werden ihm Sachprobleme, Termine, Wahlkämpfe etc. vorgegeben. Seinen Entfaltungsmöglichkeiten wird ein enger Rahmen gesetzt. Von 68 erstmals in den Bundestag eingezogenen Abgeordneten klagten 62 Prozent über eine zu starke Fremdbestimmung bei der Arbeitsplanung und zu wenig Einfluß auf die Ministerialbürokratie, 60 Prozent über zu wenig Zeit für ihr Privatleben¹⁷⁾. Diese Abgeordneten nannten als Hauptursache für das oft leere Plenum Termin- und Arbeitsüberlastung und die Tatsache, daß die politischen Entscheidungen woanders fallen. Die Abwesenheit wird den MdB's erleichtert, da sie in ihren Büros den Debattenverlauf über das Hausfernsehen verfolgen können.

Eine Befragung von Abgeordneten ergab 1972, daß die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Parlamentarier in Sitzungswochen 86,9 Stunden, in sitzungsfreien Wochen 78,4 Stunden beträgt¹⁸⁾. Aus den Antworten ist zu erkennen, daß die Abgeordneten zwar an vielen Sitzungen parlamentarischer Gremien teilnehmen, aber verhältnismäßig wenig Zeit haben, sich inhaltlich auf anstehende Fragen vorzubereiten, geschweige denn selbst politische Themen zu erarbeiten.

Eine Art der Mandatsausübung ist die immer stärker werdende Spezialisierung auf ein Fachgebiet. Die Experten der Fraktionen wirken in den Ausschüssen und nehmen für die Fraktion an Kongressen und Diskussionen im Bundesgebiet und im Ausland teil. Hier bietet sich für den Abgeordneten, der weder zu den Wahlkreislöwen noch zum Fraktionsestablishment gehört, die Möglichkeit, sich auf einige Sachbereiche zu konzentrieren und damit Einfluß auf die Politik seiner Fraktion zu gewinnen.

Die politischen Tätigkeitsfelder, auf denen der Abgeordnete aktiv werden kann, werden ihm in Abstimmung mit der Fraktion vorgegeben. Eine entscheidende Rolle spielt dabei die Fraktionsführung. Die Mitglieder der Fraktionsvorstände gelten als die Entscheidungsträger ihrer Parteien im Parlament. Ein besonderes Gewicht haben die Parlamentarischen Geschäftsführer gewonnen, die im Ältestenrat den Parlamentsablauf bis hin zu den Plenarsitzungen beeinflussen.

Ausschuß- und Arbeitskreisvorsitzende können die Behandlung politischer Sachfragen steuern. Ihre Macht wird unter anderem darin deutlich, daß sie sich oft selbst auf die Rednerliste setzen, da der Auftritt im Plenum auch eine Prestigefrage ist und als Maßstab für das politische Ansehen des jeweiligen Abgeordneten gilt. Für den Abgeordneten ist die Möglichkeit, im Ausschuß zu Wort zu kommen und auf Entscheidungen Einfluß zu nehmen, größer als im Plenum. Es darf aber nicht übersehen werden, daß die politischen Richtlinien auch hier vorgegeben sind und die Entscheidungsfreiheit der MdB's beeinflussen. Eine Arbeitsteilung wird durch die umfassenden Sachprobleme erforderlich, so daß sich mit einem Problem neben den Obleuten der Fraktionen vor allem die Berichterhalter des Ausschusses befassen. Den weiteren Ausschußmitgliedern bleibt oft nichts anderes übrig, als sich auch hier den Fraktionssprechern anzuschließen. In den Arbeitskreisen bietet sich für den einzelnen Abgeordneten die Gelegenheit, eigene politische Vorstellungen in die Diskussion einzubringen. Die verschiedenen Arbeitskreise sind zwar normalerweise allen Fraktionsmitgliedern zugänglich, aber neben fehlendem Fachwissen macht die zeitliche Überschneidung der Sitzungstermine eine Teilnahme an verschiedenen Arbeitskreisen oft unmöglich.

¹⁷⁾ Vgl. Ewald Rose/Joachim Hofmann-Göttig, Selbstverständnis und politische Wertungen der Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1982) 1, S. 68.

¹⁸⁾ Vgl. Paul Kevenhörster/Wulf Schönbohm, Zur Arbeits- und Zeitökonomie von Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1973) 1, S. 18 ff.

VII.

Neu in den Bundestag gewählte Abgeordnete benötigen in der Regel ein bis zwei Jahre, bis sie sich im parlamentarischen Verfahren, in der Organisationsstruktur des Bundestages und in der Zusammenarbeit mit den Ministerien zurechtfinden. Es kann eine Legislaturperiode dauern, bis ein MdB das parlamentarische System effektiv nutzen kann. Dazu gehört auch, herauszufinden, welche der im Übermaß eingehenden Informationen wichtig sind und ihm helfen, den Wissensvorsprung von Regierung und Verwaltung geringer werden zu lassen.

Jedem Abgeordneten stehen pro Monat 9 802 DM für Mitarbeiter zur Verfügung. 1984 wurden 1 425 Mitarbeiter beschäftigt, 673 in Bonn und 752 im Wahlkreis. Als erforderlich wird eine Sekretärin für die Büro- und Schreibearbeit angesehen, sowie möglichst ein wissenschaftlicher Mitarbeiter. Für die Parlamentarier kann dies zu einer erheblichen Entlastung und damit zu einer freieren Mandatsausübung führen. Eine Grenze findet die Hilfe jedoch spätestens dort, wo die Verantwortung des Abgeordneten eigene Entscheidungen verlangt.

Frühere Typologien richteten ihre Klassifizierungen von Abgeordneten meist nach deren personellen, finanziellen und materiellen Unterstützungen aus. Die allgemeine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Parlamentarier legen eine andere Beschreibung nahe; zum „Establishment“ gehört

beispielsweise: „Das Management des Bundestages: die Kerngruppe der Initiatoren, Vermittler, Organisatoren, Koordinatoren sowie Repräsentanten politischer Entscheidungen und parlamentarischer Arbeit.“¹⁹⁾ Hans Apel verwandte den Begriff „Oligarchisierung“ bei seiner Feststellung, daß in der 4. Legislaturperiode im Parlament 8 Prozent der CDU-Abgeordneten 34 Prozent der CDU-Reden, bei der FDP 16 Prozent der Abgeordneten 50 Prozent der Reden und bei der SPD 11 Prozent der Fraktion 50 Prozent der Reden hielten²⁰⁾.

Im parlamentarischen Regierungssystem ist die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative einer Teilung zwischen Regierung und Regierungspartei(en) einerseits und der parlamentarischen Opposition andererseits gewichen. Deutlich macht dies unter anderem die Zahl der Gesetzesinitiativen, die zum großen Teil von der Regierung kommen. Der Einfluß der Exekutive wird auch in den Ausschüssen sichtbar. „In diesem Stadium fällt den zehn bis 30 Beamten der Ministerialbürokratie . . . eine kaum beachtete Rolle zu . . . sie allein kennen die Daten, die Details, die dünnen Stellen und Möglichkeiten.“²¹⁾ Für den einzelnen Abgeordneten hat sich die Situation so entwickelt, daß er zur Kontrolle der Regierungsbürokratie auf ihre Auskünfte und die Zusammenarbeit mit derselben angewiesen ist.

VIII.

Eine zeitlich aufwendige Belastung bringen die Wahlkreistermine. Die Partei möchte vor Ort durch ihre Abgeordneten gerne überall vertreten sein. Den sogenannten Wahlkreislöwen, die im Bundestag in der Fragestunde hauptsächlich lokale Probleme vorbringen, wird vorgeworfen, sie tragen erheblich zu einer Verzerrung der Abgeordnetentätigkeit in der Öffentlichkeit bei. Durch ihre häufige Präsenz bei Sport- und Heimatfesten sowie in der lokalen Presse zwingen sie die politische Konkurrenz zu einem ähnlichen Verhalten, da sie sich um die Wählerstimmen sorgen muß.

¹⁹⁾ Frank Grube/Gerhard Richter/Uwe Thaysen, Das Management des 6. Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1970) 2, S. 152.

²⁰⁾ Vgl. Hans Apel, Der deutsche Parlamentarismus. Unreflektierte Bejahung der Demokratie?, Reinbek 1968, S. 244.

²¹⁾ Henric L. Wuermeling, Werden wir falsch repräsentiert? Sinn und Widersinn des heutigen Parlamentarismus, München 1971, S. 88.

In den sitzungsfreien Wochen erwartet die Partei vor Ort die Teilnahme der Abgeordneten an ihren Sitzungen und die Information über die Arbeit in Bonn. Vielen MdB's ist es kaum möglich, wenigstens einmal im Jahr jeden „ihrer“ Ortsverbände zu besuchen. In ländlichen Flächenwahlkreisen gibt es bis zu 700 Dörfer, Großstädte haben teilweise 40 Ortsverbände in einem Wahlkreis. Hinzu kommt noch die Teilnahme an Bezirks-, Landes- und Bundesvorstandssitzungen und -parteitag. Zusätzliche Arbeit bringen die Wahlkämpfe aller Art, bei denen die Abgeordneten als Parteiprominente in vorderster Linie gefragt sind.

Auf Grund der Vielzahl von Funktionen, die Abgeordnete außerhalb des Parlaments wahrnehmen, wird ihnen oft Ämterhäufung vorgeworfen. Nehmen sie diese Funktionen jedoch nicht wahr, ergeht der Vorwurf fehlender Basisnähe, und die Abgeordneten begeben sich der für eine Wiederwahl erforderlichen Hausmacht. Für die Wiederwahl gilt

als Voraussetzung eine ausreichende innerparteiliche Selbstdarstellung. Nicht die Wähler oder die Arbeit in der Fraktion sind ausschlaggebend, sondern eine Hausmacht in den örtlichen und regionalen Parteigremien, mit der es gelingt, mögliche Konkurrenten schon im Vorfeld auszuschalten. Für den Parlamentarier bedeutet dies, bei seinen politischen Entscheidungen Rücksicht auf die Meinung dieser Gremien zu nehmen. Eine Vernachlässigung der Parteibasis kann auch für prominente Abgeordnete Auswirkungen haben, wie bei der Kandida-

tenaufstellung für die Bundestagswahl 1987 die Beispiele der Abgeordneten Apel und Renger zeigten.

Die Häufigkeit der Wiederwahl hat durch den Einzug der Grünen ins Parlament und durch ihr Rotationsprinzip abgenommen. Von 1976 erstmals gewählten 117 Abgeordneten, also vor dem Einzug der Grünen, wurden 99 = 84,6 Prozent einmal, 88 = 75,2 Prozent zweimal und 70 = 59,8 Prozent 1987 zum dritten mal wiedergewählt²²⁾.

IX.

Sowohl von den Theoretikern wie von den Abgeordneten selbst wurden wiederholt Reformen gefordert, die auf eine Stärkung des „freien Mandats“ und größere Unabhängigkeit von Fraktionen hinausliefen. 1984 wurden unter den Abgeordneten Unterschriften für „erste Überlegungen und Vorschläge zur Berücksichtigung des Art. 38 Abs. 1 GG in der parlamentarischen Arbeit“ gesammelt. In einer Vorbemerkung ging man von der persönlichen Mitverantwortung der Abgeordneten für die Glaubwürdigkeit und das Ansehen des Parlamentes, für das Gesetzgebungsverfahren, die politische Willensbildung und die Kontrolle der Regierung und Exekutive aus. Konkrete Vorschläge wurden zur Belebung des individuellen Rederechts und zur Verbesserung des Kontrollrechts gemacht.

Eine Straffung der Redezeiten in der 10. Legislaturperiode führte immerhin dazu, daß bei gleich langer Gesamtdebatte mehr Abgeordnete im Plenum zu Wort kommen können. In der gleichen Wahlperiode wurde eine „überfraktionelle Initiative Parlamentsreform“ aktiv, die auf Anregung der Abgeordneten Hildegard Hamm-Brücher zustande gekommen war. Erste Vorschläge zur Parlamentsreform wurden von 110 Abgeordneten unterstützt. Sie führten zur ersten Selbstverständnisdebatte des Bundestages, der wenig später die Einsetzung der „Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform“ folgte. Der Bericht dieser Kommission wurde im Juli 1985 vorgelegt, im Januar 1986 folgte eine zweite Selbstverständnisdebatte. Ergebnis war, daß der § 13 GOBT ergänzt wurde: „Jedes Mitglied des Bundestages folgt bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung und

seinem Gewissen.“ Außerdem wurde beschlossen, daß der 11. Bundestag die Arbeit an der Reform fortsetzt. Wiederum auf Betreiben der Abgeordneten Hamm-Brücher fand sich die überfraktionelle Initiative zusammen, deren grundsätzliche Anliegen 1987 von 137 Abgeordneten unterstützt wurden²³⁾.

Im September 1988 erzielte der Ältestenrat Einvernehmen darüber, probeweise für ein halbes Jahr zwei Maßnahmen zur Verbesserung des parlamentarischen Verfahrens einzuführen. So sollen Vorlagen, für die der Ältestenrat ein vereinfachtes Verfahren vereinbart hat, ohne Aussprache zusammengefaßt in einer einzigen Abstimmung überwiesen werden. Außerdem wurde eine Befragung der Bundesregierung eingeführt. Regierungsmitglieder sollen vorrangig zur vorangegangenen Kabinettsitzung befragt werden können. Ein erster Versuch dieser Art war 1985 nach nur drei Befragungen wieder abgebrochen worden.

Das in Art. 38 GG festgeschriebene „freie Mandat“ ist in der Verfassungswirklichkeit zu einem nur noch bedingt „freien Mandat“ geworden. Hauptursache ist die verstärkte Entwicklung zum Parteienparlament. Änderungen im Sinne einer „freieren“ Mandatsausübung sind möglich, sie müssen aber von den Abgeordneten gewollt werden. Mehr Freiheit bedeutet jedoch auch mehr Verantwortung. Der Kreis der Abgeordneten, die sich für Reformen zugunsten des „freien Mandats“ einsetzen, setzt sich aus selbstbewußten politischen Charakteren zusammen. Ihre Zahl nimmt auf Grund der politischen Sozialisation durch die Parteien kaum zu.

²²⁾ Vgl. Heino Kaack, Zur Abgeordnetensoziologie des Deutschen Bundestages: Zugehörigkeitsdauer und Altersschichtung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1988) 2, S. 170.

²³⁾ Vgl. Hildegard Hamm-Brücher, Materialien zur Parlamentsreform, o. J.

Das konsultative Referendum

I. Vorbemerkung¹⁾

Von maßgeblicher Seite wird in den letzten Jahren zunehmend die Frage gestellt, ob die heutige Form der Entscheidungsfindung in der repräsentativen Demokratie noch zeitgerecht ist, oder ob einzelne Maßnahmen als Korrektiv im repräsentativen System zur Legitimitätssteigerung der Entscheidungen beizutragen vermögen. Verstärkte Aufmerksamkeit finden vor diesem Hintergrund vor allem auch plebiszitäre Partizipationsformen, wie beispielsweise die Volksbefragung (konsultatives Referendum)²⁾. Das konsultative Referendum könne — so seine Befürworter — das Volk in Fragen besonderer Tragweite stärker als bisher in den Entscheidungsprozeß eingliedern³⁾. Es stelle ein Element partizipativer Demokratie dar, das das Problembewußtsein der Bevölkerung fördere und über den Zwang zur Meinungsbildung nach vorangegangener politischer Diskussion zur „Stärkung der repräsentativen Demokratie“ beitrage⁴⁾.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene stellt sich im Zusammenhang mit konsultativen Referenden die bislang noch ungeklärte Problematik eines Verfassungsvorbehalts für konsultative Referenden.

Stand bis vor einigen Jahren die Lehre insoweit noch fast einmütig auf dem Standpunkt, daß Referenden — gleich welcher Art — angesichts der streng repräsentativen Ausgestaltung des Grundgesetzes auf Bundesebene ausgeschlossen seien, ist diese Auffassung heute mehr denn je umstritten. Die Frage der Zulässigkeit von konsultativen Abstimmungen „de constitutione lata“ wird zunehmend bejaht und ihre Normierung außerhalb des Verfahrens nach Art. 79 GG durch einfaches Bundesgesetz für ausreichend erachtet⁵⁾. Das Bundesverfassungsgericht seinerseits hat sich noch nicht explizit mit dieser Frage auseinandergesetzt. In seiner Entscheidung über die Volksbefragungsgesetze in Hamburg und Bremen aus dem Jahre 1958 konnte sich das Gericht auf die Darlegung beschränken, daß die betreffenden Gesetze unzulässig seien, „weil sie in eine ausschließliche Gesetzgebungs-, Regierungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes“ eingriffen⁶⁾. Im folgenden soll den auftauchenden Fragen im Zusammenhang mit dem konsultativen Referendum, ausgehend von einer begrifflichen Umschreibung bis hin zu den verfassungstheoretischen, -rechtlichen und -politischen Aspekten des Instituts, nachgegangen werden.

II. Begriff, Ursprung, Funktion und Formen des konsultativen Referendums

1. Begriff des konsultativen Referendums

Bereits eine flüchtige Betrachtung der Verfassungspraxis und der verschiedenen Rechtsordnungen läßt erkennen, daß das gleiche Phänomen durch

unterschiedliche Termini umrissen wird. Während in den südeuropäischen Ländern (Spanien, Italien) ausnahmslos der Begriff „referendum consultivo“ gebraucht wird, ist in Frankreich und Belgien die

¹⁾ Im folgenden handelt es sich um eine Kurzfassung der Teile I und II der bei Duncker & Humblot unter dem Titel: Das konsultative Referendum, Berlin 1988, erschienenen Dissertation des Verfassers.

²⁾ Im Ausland spielte das konsultative Referendum in der Vergangenheit in einer Reihe von Staaten eine nicht unwichtige Rolle (z. B. Schweden, Norwegen). In Finnland und Luxemburg soll es in der Verfassung bzw. Gemeindeordnung Aufnahme finden.

³⁾ Vgl. H. P. Schneider, Grundgesetz und technologischer Wandel. Die Verantwortung der Rechtswissenschaft, in: Evangelische Akademie Hofgeismar (Hrsg.), Grundgesetz und technologischer Wandel, 1984, S. 120 ff.; H. Simon, Entscheidungen neuen Typs, Verfassungspolitische Überlegungen, in: Bekenntnis und Politik, Loccumer Protokolle, 20/1983, S. 78 f.

⁴⁾ Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktion Die Grünen vom 24. 10. 1983, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 10/419, S. 8.

⁵⁾ Für die herrschende Lehrmeinung vgl. nur K. Stern, Staatsrecht II, 1980, § 25 II 1, S. 16; R. Herzog, in: Th. Maunz/G. Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 1983, Art. 20 (II), RN 44 f., je m. w. Nachweis. Für die Gegenmeinung vgl. nur H. Hofman, Verfassungsrechtliche Sicherung der parlamentarischen Demokratie. Zur Garantie des institutionellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, in: A. Randelzhofer/W. Süß (Hrsg.), Konsens und Konflikt, 35 Jahre Grundgesetz, 1986, S. 285 f.; I. v. Münch, Grundbegriffe des Staatsrechts II, 1985, RN 33 je m. w. Nachweis.

⁶⁾ BVerfGE 8, S. 104 ff. (S. 108).

Bezeichnung „référéndum de consultation“, „référéndum à titre consultatif“ (Frankreich) bzw. „consultation populaire“ (Belgien) gebräuchlich. Das Spezifikum der rechtlichen Unverbindlichkeit wird demgegenüber in Australien und den USA vielfach durch die Begriffe „non-binding-referendum“ bzw. „straw-vote“ verdeutlicht. Auf den „beratenden/ratgebenden“ Umstand des Referendums deuten die Umschreibungen in den nordischen Ländern „rådgivande folkomröstning“, „menigsytring veiledning“, „neuvoa antava kansanäänestys“, aber auch den USA („advisory referendum“), hin. Im deutschen Sprachraum reicht die Terminologie von „Konsultativabstimmung“ bis hin zu vielfältigen Umschreibungen der Befragung als „Volksbefragung zur Meinungserforschung“, „bloßer“ bzw. „informativischer Volksbefragung“, „konsultativer Volksbefragung“ oder „Volksenquête“.

Das konsultative Referendum läßt sich durch vier Kriterien definieren als: rechtlich unverbindliche Meinungsäußerung, durch die Wahlberechtigten, in amtlicher Form entsprechend den Wahlrechtsgrundsätzen organisiert und gegenständlich beschränkt auf Fragen grundlegender politischer Bedeutung im Kompetenzbereich des Bundes, der Länder oder Kommunen. Aus der Betrachtung auszuschneiden haben demnach vor allem rein demokratische Untersuchungen und behördliche Umfragen mittels Fragebogen, wie auch Abstimmungen nach Bürgerversammlungen, bei denen die gesamte Bevölkerung einer Gemeinde teilnahmeberechtigt ist.

Das konsultative Referendum eignet sich insbesondere dazu, punktuell problembezogen eingesetzt zu werden. Von daher wird es sich regelmäßig weniger auf einen fertig ausgearbeiteten Gesetzentwurf als vielmehr auf eine Frage von prinzipieller politischer Bedeutung beziehen. Die bisherigen Anläufe in der Bundesrepublik zur Abhaltung eines konsultativen Referendums auf Bundesebene betrafen denn auch ausnahmslos eine grundlegende politische Frage (Atombewaffnung der Bundeswehr, Stationierung atomarer Mittelstreckenraketen). Gleiches gilt für die meisten ausländischen Referenden dieser Art.

2. Ursprung des konsultativen Referendums

In den Stadtkantonen Zürich und Bern wurden sogenannte Volksanfragen zu Fragen außerpolitischer Natur bzw. zu internen Kantonsangelegenheiten bereits Mitte des 15. Jahrhunderts abgehalten. Dagegen entsprechen dem konsultativen Referendum im dargelegten Sinne eher die bis heute unter dem Terminus „advisory referendum“ in einigen US-Staaten abgehaltenen Volksbefragungen. Das

„advisory referendum“, das zu Beginn dieses Jahrhunderts auf lokaler Ebene als sogenanntes „Winnetka-System“ heimisch wurde, verpflichtete die kommunalen Repräsentanten, „konform“ (in harmony) mit den Ergebnissen von behördlich organisierten Bürgerbefragungen abzustimmen. Das „Winnetka-System“ wurde in der Folgezeit von einer Vielzahl von Gemeinde- und Stadtstatuten inkorporiert.

In Skandinavien war das Institut der Volksabstimmung seit Ausgang des 19. Jahrhunderts in der Diskussion. Ein Antrag zur Durchführung einer konsultativen Abstimmung stand erstmals im Jahre 1897 im schwedischen Reichstag zur Entscheidung an. Der Antrag wurde von beiden (Parlamenten-)Kammern abgelehnt.

Die Tatsache, daß sich bis auf die Verfassung von 1793 alle nachfolgenden französischen Verfassungen einem strengen Repräsentativsystem verschrieben hatten, insbesondere aber die negativen Erfahrungen mit den plebiszitären Abstimmungen unter Napoleon III., boten für die Idee des konsultativen Referendums in Frankreich kein günstiges Klima. Entsprechenden Vorstößen der Abgeordneten der Nationalversammlung, Raiberti und Pugliesi-Conti, in den Jahren 1905 und 1911 waren — wie auch zwei weiteren Versuchen in den Jahren 1913/14 — kein Erfolg beschieden. Erst unter der Verfassung der V. Republik wurden unter dem Topos „référéndum communal“ auf der kommunalen Ebene vereinzelt konsultative Referenden durchgeführt.

In Deutschland sind Formen behördlicher Umfragen (Enquêtes) — zunächst in Preußen und Sachsen — abgehalten worden. Die erste „Enquête“, die vom Agrarschriftsteller Alexander von Lengerke im Jahre 1848 in Preußen durchgeführt wurde, betraf die Lage der Landarbeiter. Was aber Volksbefragungen im oben definierten Sinne angeht, hat man die Nützlichkeit von Volksrechten, vor allem um die Volksüberzeugung „annähernd wahrheitsgetreu zum Ausdruck zu bringen“ (Stier-Somlo), noch im ausgehenden 19. Jahrhundert generell verneint.

Äußerungen namentlich zum konsultativen Referendum finden sich in der deutschen Rechtsliteratur deshalb erst in der Zeit der Weimarer Republik, hier vor allem bei Curtius. Ansatzweise hatten zuvor bereits Robert von Mohl und der preussische Staatsrat Immanuel Hoffmann diesem Problem ihre Aufmerksamkeit geschenkt⁷⁾. Hoffmann meinte,

⁷⁾ Vgl. I. Hoffmann, Das Plebiszit als Correctiv der Wahlen, 1884, S. 8; R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. II, 1862, (Neudruck 1962), S. 305 ff.

daß dort „die Wähler selbst direkt um ihre Meinung zu befragen“ seien, „wo die Übereinstimmung zwischen dem Willen der Gewählten und dem Willen der Wähler bezüglich einer Einzelfrage zweifelhaft erscheint“. Für von Mohl schließlich war in einem repräsentativen Staat eine allgemeine Abstimmung zwar rechtlich zulässig, wohl aber praktisch unzweckmäßig.

3. Funktionen des konsultativen Referendums

Im konsultativen Referendum wird verschiedentlich ein geeignetes Instrument demokratischer Partizipation zur Erhöhung der Akzeptanz von Entscheidungen im politischen System erblickt. Allerdings zeigt die Praxis, daß konsultative Referenden oftmals weniger zu rein konsultativen, d. h. informativischen, als vielmehr anderen Zwecken, meist Zwecken politischer Taktik, durchgeführt werden. Die wahren politischen Absichten, die der Initiant verfolgt, bleiben dann vielfach hinter der jeweils vorgeschobenen „Alibi-Funktion“ verborgen. Ebenso wie die Volksrechte in der Schweiz häufig erfolgreich als Instrumente im politischen Tageskampf Anwendung finden, kann das konsultative Referendum im staatsrechtlich bedeutsamen Vorfeld politischer Entscheidung theoretisch im wesentlichen die folgenden verschiedenen Funktionen bekleiden:

Meinungserforschungsfunktion: In erster Linie erwartet man vom konsultativen Referendum die Erforschung der „wahren“ Volksmeinung in bezug auf eine politische Grundsatzfrage zur Verbesserung der demokratischen Bilanz der Repräsentativdemokratie. Bezweckt doch Informationsbeschaffung nicht die „Untergrabung der repräsentativen Demokratie“ (Hennis), sondern deren Stabilisierung.

Partizipationsfunktion: Von einigen Autoren wird die Funktion einer komplementären Willensbildung durch Partizipation in den Vordergrund der Diskussion gestellt. In Fragen von außergewöhnlicher Tragweite⁸⁾ müsse das Volk sehr viel stärker als bisher unterhalb der Schwelle von plebiszitären Entscheidungsformen in die Entscheidungsvorbereitung einbezogen werden. Simon und H. P. Schneider plädieren für ein Minderheitsrecht von Mitgliedern des Bundestags, das diesen die Möglichkeit gibt, politisch brisante Fragen im Wege

⁸⁾ „Entscheidungen, die Langzeitr Risiken enthalten, bei denen die Risiken vielleicht sogar noch nicht einmal bekannt oder abschätzbar sind, Entscheidungen von irreversibler Tragweite, . . . die Überlebensfragen betreffen.“ Schneider (Anm. 3), S. 119.

einer „Volksenquête“ „durch das Volk beantwortet zu lassen“.

Oppositionsfunktion: Die Opposition wird, kann sie ein konsultatives Referendum initiieren, nicht nur in die Lage versetzt, „Öffentlichkeit zu erzeugen“ bzw. „Transparenz“ zu schaffen (H. P. Schneider). Es wird bei ihr auch der Anreiz geweckt, politischen Druck auf die zuständigen Staatsorgane auszuüben. In dieser Möglichkeit des konsultativen Referendums, „Druck“ zu erzeugen, offenbart sich seine spezifische Ambiguität. Das konsultative Referendum, das im „Vorfeld der staatsleitenden Entscheidungsfindung“ die Gewährung einer Mitsprache bzw. die Einholung eines Meinungsbildes bei zentralen politischen Entscheidungen bezweckt, wird — zweckentfremdet — zur gestaltenden Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß benutzt.

Konsens- und Legitimationsfunktion: Nicht nur einer (parlamentarischen) Minderheit, auch der parlamentarischen Mehrheit (oder der Regierung) kann es opportun erscheinen, ein konsultatives Referendum zu initiieren; letzteres insbesondere in der Absicht, in oder bei einer in der Gesellschaft umstrittenen Frage die zu treffende Entscheidung mit einer erhöhten Legitimität „auszustatten“. Als konsenserzeugendes Verfahren dient das konsultative Referendum der Verständigung oder — wie Pestalozza es ausdrückt — der „politischen Schlichtung auf Zeit“. Staatsrechtlich bedenklich wird ein solches Vorgehen indes, wenn der Entscheidungsträger damit faktisch Verantwortung abzuwälzen sucht.

In seiner konsensualen Funktion kann das konsultative Referendum andere Zwecke mitverfolgen, die neben die konsensuale Komponente treten und sie teilweise sogar in den Hintergrund treten lassen. Als solche Nebenfunktionen seien die edukatorische, die arbitratorische und die spannungsmildernde Funktion genannt⁹⁾. Vor allem die Abgrenzung jener letztgenannten (Neben-)Funktionen zur konsensualen Hauptfunktion kann im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten. Die ausführliche Infor-

⁹⁾ Zur arbitratorischen Funktion eines Referendums: P. Cruz Villalon, *El referendum consultivo como modelo de racionalización*, in: *Revista de Estudios Políticos* (1980), S. 148; J. Laferrrière, *Manuel des Droit Constitutionnel*, 1947, S. 449. Zur spannungsmildernden Funktion: W. Maihofer, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 1983, S. 1412. Zur edukatorischen Funktion: R. Streinz, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*. Zur Einführung von Plebisziten in die Kommunalverfassung, in: *Die Verwaltung*, (1983), S. 311; C. S. Lobingier, *Popular Legislation in the United States*, in: *Political Science Quarterly*, (1908), S. 586, der von „educational influence“ spricht.

mation und öffentliche Problemdiskussion im Vorfeld des konsultativen Referendums muß sich zwangsläufig staatsbürgerlich-erzieherisch auswirken. Während die edukatorische Funktion jedoch allenfalls ansatzweise zum Tragen kommen wird, sollte die schiedsrichterliche Funktion konsultativer Referenden nicht unterschätzt werden. Insbesondere bei Zerwürfnissen innerhalb von Parteien oder Regierungskoalitionen kann das Ergebnis eines konsultativen Referendums streitschlichtend wirken. Innerhalb der deutschen Staatsrechtslehre wird vor allem auf die spannungsmildernde Funktion von plebiszitären Elementen hingewiesen. In Fragen, die das „ganze Volk zutiefst bewegen“, könnten – so vermutet Werner Maihofer – Abstimmungen eine Art Befriedigungsfunktion übernehmen, „Schluß mit manchen Diskussionen“ machen, die ansonsten fort dauerten. In diesen Ausführungen drängt sich das von H. Huber für das Referendum gebrauchte Bild eines „Ventils“ auf. Die „Wohltat“ des Referendums soll letztendlich die einer psychologischen „Entladung“ und einer eventuell späteren Versöhnung sein.

4. Typologie des konsultativen Referendums

Die ansonsten hinsichtlich Referenden übliche Einteilung nach formellen (fakultative oder obligatorische Stellungnahme zum Gesetzesbeschluß) bzw. materiellen (Differenzierung in Gesetzes- oder Verfassungsreferenden) Gesichtspunkten kann bei konsultativen Referenden schwerlich nutzbar gemacht werden. Entsprechend einer Differenzierung, die den Urheber des Referendums mit in die Betrachtung einbezieht, lassen sich konsultative Referenden unterscheiden nach dem Initiant des Referendums, dem Zeitpunkt der Durchführung und nach der Zielrichtung des Referendums.

In der Regel ist – wie die praktischen Beispiele konsultativer Referenden zeigen – das Parlament, die Regierung bzw. das Parlament zusammen mit dem Staatsoberhaupt¹⁰⁾ der Initiant der Abstimmung. In Abweichung von diesen „originären“ konsultativen Referenden wurden oder werden auch konsultative Referenden praktiziert, bei denen die Initiative von einem Teil der Bevölkerung ausgeht („konsultative Volksinitiative“) bzw. einzig vom Staatsoberhaupt¹¹⁾.

¹⁰⁾ Beispiel für das erforderliche Zusammenwirken von Parlament, Ministerpräsident und Staatsoberhaupt in der Einberufung eines konsultativen Referendums ist die Regelung des Art. 92 Abs. 2 der Spanischen Verfassung.

¹¹⁾ Vgl. hierzu die Vorgänge um das plebiszitäre Appellrecht Napoleons III. oder das „königliche Referendum“, das 1892 in Belgien vorgeschlagen wurde; vgl. G. Geywitz, Das Plebiszit von 1851 in Frankreich, 1965; bzw. Office de Publicité (Hrsg.), Le Référendum Royale, Brüssel 1892.

In Verbindung mit der Funktion, die das Referendum einnehmen soll, ergibt sich die Einteilung in echte bzw. unechte konsultative Abstimmungen. Echte konsultative Abstimmungen beziehen sich auf Referenden, die zeitlich vor der zu treffenden Entscheidung veranstaltet werden. Da ein konsultatives Referendum wesensmäßig beratender Natur sein soll, entspricht seine Durchführung im Vorfeld dieser Entscheidung dem Regelfall. Unechte konsultative Abstimmungen, die erst nach der eigentlichen Beschlußfassung stattfinden, dienen von ihrer Zielrichtung her dagegen vielfach der „Erhöhung“ der Legitimation einer Person oder eines politischen Systems.

Die zeitliche Kategorisierung offenbart bereits die verschiedenen Zielrichtungen, die konsultative Referenden entsprechend ihren oben aufgezeigten Funktionen einnehmen können. Soll die Volksbefragung lediglich formal einer in Wirklichkeit längst gefallen oder sogar bereits vollzogenen Entscheidung nachträglich eine gesteigerte Legitimation qua Plebiszit verschaffen, liegt ein akklamatorisches konsultatives Referendum vor¹²⁾. Davon streng zu unterscheiden ist der Fall, daß der Entscheidungsträger das Ergebnis trotz seiner rechtlichen Unverbindlichkeit für sich als verbindlich ansieht (Scheinkonsultativabstimmung)¹³⁾. Ist die Abstimmung rein zur Erforschung der Volksmeinung konzipiert, kann man von einem demoskopisch-konsultativen Referendum sprechen. Dieses ist in seiner Meinungserforschungsfunktion der Idealfall einer konsultativen Abstimmung, wenn auch in der Praxis kaum anzutreffen¹⁴⁾. Soll die Volksbefragung hingegen vorwiegend propagandistischen Zwecken dienen, liegt ein agitatorisch-konsultatives Referendum vor.

Schließlich lassen sich zwei Arten konsultativer Referenden unterscheiden, denen beiden gemeinsam der Versuch des Initianten ist, durch die Abhaltung der Volksbefragung einen Konsens in einer Streitfrage zu erzeugen. Je nachdem, ob die Meinungsäußerung des Volkes eine

¹²⁾ Beispiele sind die nationalsozialistischen bzw. napoleonischen Plebiszite.

¹³⁾ Teilweise gibt der Entscheidungsträger bereits im Vorfeld der Abstimmung zu erkennen, daß er das konsultative Referendum als im Ergebnis dezisiv behandeln wird. Beispiele sind das Kernkraft-Referendum in Schweden (1980) und – aus jüngster Vergangenheit – das „NATO-Referendum“ in Spanien (1986).

¹⁴⁾ Beispiel ist die am 24. 9. 1950 im heutigen Gebiet des Landes Baden-Württemberg abgehaltene Abstimmung zur Schaffung des „Südweststaats“ bzw. die Abstimmung im Fürstentum Liechtenstein aus dem Jahre 1968 zur Frage der Einführung des Frauenstimmrechts auf Landes- und Gemeindeebene.

Art „schiedsrichterliche“ Funktion besitzt oder die Befragung sich spannungsmildernd, integrierend auswirkt, kann von einer arbitra-

torisch-konsensualen bzw. integrativ-konsensualen Konsultativabstimmung gesprochen werden¹⁵⁾.

III. Das konsultative Referendum im System politischer Willensbildung

Eine Kategorisierung der herkömmlichen Erscheinungsformen unmittelbarer Volksbeteiligung kann sich an einer Vielzahl von Kriterien ausrichten. Herkömmlich unterscheidet man perfekte (= folgenreiche) Formen, wozu Volksbegehren und Volksentscheid gehören, von der imperfekten (= folgenlosen) Volksbefragung. Liegt „ein Antrag aus dem Volk an das Volk“ vor und entscheidet dieses (Volk) als Herr des Gesetzgebungsverfahrens unter Umständen später auch über den eingereichten Gesetzentwurf, liegt ein Volksbegehren (Volksinitiative) vor. Demgegenüber ist unter dem Volksentscheid die Abstimmung des Volkes über einen Gesetzentwurf oder eine Sachfrage zu verstehen.

Alle Bundesländer, bis auf die norddeutschen Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, haben in ihren Verfassungen Verfahren direkter Demokratie aufgenommen. Allen Verfahren, ob sie die Verfassungsgebung oder die Gesetzgebung betreffen, ist gemeinsam, daß ihre Folgen rechtlich verbindlich sind (sogenannte perfekte Volksrechte).

Kein Entscheidungscharakter kommt hingegen der (konsultativen) Volksbefragung zu. Ihr Ergebnis soll lediglich die Grundlage einer noch zu treffenden Entscheidung sein, d. h. sie hat nicht notwendigerweise eine staatsrechtliche Folgewirkung. Folgenlose, in ihren Wirkungen unverbindliche Volkskompetenzen, sei es als (imperfekte) Volksinitiativen oder (imperfekte) Referenden, kennen die Bundesländer nicht; sie finden sich hingegen in einigen ausländischen Verfassungsordnungen (Spanien, Schweden usw.).

Vom konsultativen Referendum abzugrenzen sind daneben Sonderformen wie das Plebiszit oder das abrogative Referendum. Das *abrogative Referendum* ist eine vor allem im italienischen Recht praktizierte Referendumseigenart, die auf die Aufhebung eines schon in Kraft befindlichen Gesetzes oder Gesetzesteils hinzielt. Kommt keine derartige Initiative zustande, wird das Gesetz „unanfecht-

bar“. Ist das Referendum dagegen erfolgreich, ist das entsprechende Gesetz aufzuheben. Das abrogative Referendum unterscheidet sich damit vom konsultativen Referendum durch seine dezisive Natur hinsichtlich der Rechtsfolgen des Ergebnisses.

Auch das *Plebiszit* wird im gewöhnlichen Sprachgebrauch für eine Vielzahl von Akten der Beteiligung des Volkes am Prozeß politischer Willensbildung verwandt. Während in Deutschland der Begriff mehr oder weniger wertneutral ist und mit Bezeichnungen wie „Volksabstimmung“ und „Referendum“ vielfach synonym gebraucht wird, löst der Terminus in der Schweiz und in Frankreich¹⁶⁾ negative Assoziationen aus. Vielfach als politisches Schlagwort eingesetzt, bezeichnet Plebiszit dort eine entartete Form der Volksabstimmung bzw. den „Niedergang in normlose und willkürliche Volksbefragungen“.

Einer pragmatischen Einteilung entsprechend, können zwei Plebiszitformen — Territorial- und innerstaatliche Plebiszite — unterschieden werden. *Innerstaatliche Plebiszite* sind vielfach in Staaten ohne strenge Formen parlamentarischer Demokratie anzutreffen. Sie sind für die sie veranstaltende und kontrollierende Regierung nicht bindend. Jene Abstimmungen lassen im großen und ganzen die „genuin“ konsultative Natur entsprechender konsultativer Abstimmungen in demokratisch regierten Staaten vermissen. Funktion des Plebiszits ist eher, ein vermeintliches Vertrauensverhältnis der jeweiligen Führung zum Volke nach außen sichtbar zu machen, d. h. anstelle einer Konsultation steht die (plebiszitäre) „Bestätigung“. Innerstaatliche Referenden im beschriebenen Sinne sind demnach weitgehend der Rubrik des akklamatorisch-konsultativen Referendums unterzuordnen.

Eine „Blütezeit“ erlangte demgegenüber das (*Territorial-)*Plebiszit zwischen 1848 und 1868 im zweiten französischen Kaiserreich und im italienischen Risorgimento. Seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts kam es kaum noch zur praktischen Anwendung. Erst die von Woodrow Wilson verteidigte

¹⁵⁾ Erinnert sei zum einen an die tiefe Spaltung der Labour-Partei in der Frage der EG-Mitgliedschaft Großbritanniens vor der „EG-Abstimmung“ vom 5. 6. 1975 wie zum anderen an die Abstimmung vom 28. 9. 1919 in Luxemburg, betreffend die künftige Staatsform des Großherzogtums.

¹⁶⁾ In Frankreich assoziiert man gemeinhin mit „plébiscite“ die demokratisch anrühigen Plebiszite Napoleons III. oder auch Referenden von de Gaulle in der V. Republik.

Idee des Selbstbestimmungsrechts der Völker führte später wieder vermehrt zu Plebisziten, bei denen die stimmberechtigten Einwohner eines Gebietes darüber abstimmten, ob das betreffende Gebiet bei dem alten Staat verbleiben oder einem neuen einverleibt werden sollte. Das (Territorial-)Plebiszit wird einerseits inhaltlich entwertet durch die übersteigerte Emotionalisierung der be-

troffenen Bevölkerung und andererseits durch die Tatsache, daß gerade autoritäre Regime eine besondere „Vorliebe“ (Loewenstein) zu seiner Abhaltung zeigten. Abgesehen von wenigen Ausnahmen waren sie vielfach nichts als die „ratification superflue d'un fait accompli“. Mehrheitlich hatten diese Plebiszite also lediglich akklamatorischen Charakter.

IV. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Aspekte des konsultativen Referendums

1. Spezifische Problematik

Die spezifische Problematik konsultativer Referenden resultiert aus dem Auseinanderklaffen von rechtlicher Unverbindlichkeit einerseits und den politischen Folgen dieser Abstimmungsart andererseits. Die Frage, ob für die Bewertung des Rechtsinstituts einzig streng positivistisch auf seine rechtliche Unverbindlichkeit abgestellt werden kann oder seine faktisch-politischen Folgen im Vordergrund der Betrachtung zu stehen haben (sogenannte „Fernwirkung“), wurde in der französischen Staatsrechtswissenschaft bereits um die Jahrhundertwende diskutiert. Während A. Esmein und später J. Lafférière das konsultative Referendum ablehnen, weil die von dieser Institution ausgehenden Wirkungen mit den Prinzipien des Repräsentativsystems unvereinbar seien, läßt es sich L. Duguit und Joseph-Barthélemy/P. Duez zufolge ohne weiteres in ein Repräsentativsystem integrieren. Für Duguit ist dabei einzig die Tatsache maßgeblich, daß das Parlament die sich vermittels des konsultativen Referendums äußernde Volksmeinung nötigenfalls mißachten könne. Auf die „politische Fernwirkung“ konsultativer Referenden dürfe nicht abgestellt werden. Esmein bezeichnet es demgegenüber als illusorisch, zu glauben, man könne durch ein konsultatives Referendum das Volk als „Souverän“ seiner ursprünglichen Stellung „entkleiden“ und die Wähler in „simples donneurs de conseils“ überführen¹⁷⁾.

Esmein ist im Ergebnis zuzustimmen. Eine rein rechtliche Betrachtungsweise würde dem Problem der konsultativen Abstimmung nicht gerecht. Eine begrifflich scharfe, logisch-zwingende Grenzziehung zwischen „nur politisch“ und „auch rechtlich“ verbindlichen Abstimmungen ist nicht möglich. In

¹⁷⁾ Vgl. dazu einerseits L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel* II, 1911, S. 335 f.; ebenso Joseph-Barthélemy/P. Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1933, S. 135; andererseits A. Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, 1909, S. 367.

diesem Sinn ist auch die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts und diejenige des Bundesverfassungsgerichts zu verstehen, in der übereinstimmend der Aspekt der faktischen Bindungswirkung einer konsultativen Abstimmung in den Vordergrund gerückt wird. Das schweizerische Bundesgericht hebt hervor, daß das Entscheidungsorgan sich über das Ergebnis einer konsultativen Abstimmung „politisch kaum hinwegsetzen“ könne, da eine konsultative Abstimmung „fast ebenso“ binde, wie wenn eine rechtlich verbindliche Befragung durchgeführt worden wäre¹⁸⁾.

Das Bundesverfassungsgericht, das sich mit dieser Frage anlässlich der hamburgischen und bremischen Gesetze „betreffend die Volksbefragung über Atomwaffen“ auseinanderzusetzen hatte, erblickte in der beabsichtigten Befragung einen Vorgang der organschaftlichen Staatswillensbildung. Dieser stelle sich wegen seines amtlichen Charakters hervorgerufen durch die für das Wahlverfahren geltenden Vorschriften nicht lediglich als Erscheinung des „gesellschaftlich-politischen Bereichs“ dar¹⁹⁾.

2. Verfassungsrechtliche und -politische Besonderheiten

Das konsultative Referendum führt in der Verfassungswirklichkeit zu einer Vielzahl von verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Einzelfragen. Angesprochen sind in erster Linie die Initiierungsbefugnis, die Definitionsherrschaft betreffend die Frageformulierung und die Bewertung des Abstimmungsergebnisses.

Der Einbau eines Initiativrechts der Bürger birgt die Gefahr, die Verantwortlichkeiten innerhalb des exakt austarierten parlamentarischen Regierungs-

¹⁸⁾ BGE 104 I a, S. 226 ff., (S. 234 f.).

¹⁹⁾ BVerfGE 8, S. 104 ff. (S. 113).

systems zu verschieben²⁰). Abgesehen von der Begünstigung des demagogischen Mißbrauchs würde am Parlament vorbei und ohne parlamentarische Verantwortung die Aktivbürgerschaft organschaftlich im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts tätig. Demgegenüber ist es im parlamentarisch-repräsentativen System sinnvoll, nur dem Parlament, bei dem als Stätte politischer Meinungsbildung und -auseinandersetzung die Aufgabe der politischen Führung ressortiert, die Befugnis einzuräumen, konsultative Referenden zu veranstalten. Eine Differenzierung in wichtige, und damit konsultativ referendumswürdige, und in nicht wichtige, d. h. referendumsunwürdige Entscheidungen, ließe im übrigen auf ein „Zweiklassen-System“ von parlamentarischen Entscheidungen hinaus. Neben der „implizierten“ Abwertung des Bundestages, der sich bislang nicht vor der verantwortlichen Entscheidung von sogenannten „Lebensfragen der Nation“ gedrückt hat, stünde die Dütierung der Bürger, deren – vielleicht mehrheitlicher – „Ratschlag“ in der Endentscheidung keine Berücksichtigung fand.

Teilweise wird gefordert, einer Parlamentsminderheit – ähnlich dem Untersuchungsrecht – die Möglichkeit zu eröffnen, politische Fragen einer bestimmten Tragweite durch das Volk beantworten zu lassen. Eine derartige „Volksenquête“, die „Artikulations- und Informationsfunktionen“ erfüllen soll, begegnet indes Bedenken. Wie sich gezeigt hat, besteht insbesondere bei dieser Fallgestaltung die Gefahr des Umschlagens von der beabsichtigten Partizipations- in die Oppositionsfunktion eines konsultativen Referendums. Die parlamentarische Minderheit, die sich mit ihren Vorstellungen im Parlament nicht hat durchsetzen können, wäre allzuleicht versucht, durch den Appell an das Volk und die aus einer Befragung resultierende spezifische Legitimität einer Volksmeinung, Parlamentsmehrheit und Regierung unter „Druck“ zu setzen, ihnen Konzessionen abzuhandeln oder notwendige Entscheidungen zu blockieren.

²⁰ Die finnische Regierungskommission, die zuletzt im Jahre 1985 einen Vorschlag zur Aufnahme des konsultativen Referendums in die Verfassung unterbreitete, sah namentlich aus diesem Grund von der Empfehlung eines bürgerinitiierten konsultativen Referendumsinstituts ab; vgl. die Komiteberichte aus den Jahren 1983 und 1985, Komiteanmietintö, 1983, S. 25 und Komiteanmietintö, 1985, S. 50.

Ein weiteres Problem resultiert bekanntlich aus der Fragestellung: Wie läßt sich die Komplexität einer bestimmten Problematik in eine schlichte „Entweder/Oder“-Alternative fassen? Wo die Möglichkeit der selbständigen Beurteilung fehlt, tritt an ihre Stelle vielfach die rein emotional geprägte Stellungnahme. Eine Befragung nach der Zweckmäßigkeit der Wiedereinführung der Todesstrafe nach einem spektakulären Mord böte hierfür sicherlich ein anschauliches Beispiel²¹).

Daneben tritt die in diesem Zusammenhang ganz entscheidende Definitionsherrschaft bei der Fragestellung. Aus der Meinungsforschung ist geläufig, daß schon Nuancen in der Formulierung das Ergebnis beeinflussen. Derjenige, der die Frage formuliert, hat es in der Hand, die sachliche Entscheidung wesentlich zu bestimmen. Gelingt es, eine Fragealternative zu vermeiden, die weder eine Scheinfrage noch suggestiver oder akklamatorischer Natur²²) ist, kann eine weitere Schwierigkeit aus der Interpretation des Abstimmungsergebnisses erwachsen. Fällt bei einer geringen Abstimmungsbeteiligung das Ergebnis zwischen Fragealternativen knapp aus, läßt sich daraus kaum ein entscheidungsanweisender „Ratschlag“ des Volkes entnehmen. Gleiches muß dann gelten, wenn das Abstimmungsergebnis als solches zwar eindeutig im Sinne einer klaren Mehrheit der abgegebenen Stimmen ist, aufgrund einer hohen Stimmenthaltung diese allerdings nur einen Bruchteil der möglichen abzugebenden Stimmen ausmachen²³).

²¹ Selbst Befürworter eines konsultativen Referendums gestehen ein, daß bei diesen Überlegungen sie „ein sehr unangenehmes Gefühl beschleicht“, so z. B. W. Däubler, Volksbefragung und Grundgesetz, in: Jo Leinen (Hrsg.), Volksbefragung, keine Raketen – mehr Demokratie, 1984, S. 50.

²² Ein Beispiel für eine akklamatorische Fragestellung bietet das Plebiszit Napoleons III. vom 20/21. 12. 1851. Zur Formulierung des Abstimmungstextes vgl. Geywitz (Anm. 11), S. 11. Demgegenüber in Wahrheit keine Alternative eröffnet die Schein-Frage: „Sind Sie für Einheit und Frieden, für Arbeit und Brot?“

²³ Anschaulich insoweit aus jüngster Vergangenheit das (dezisive) Referendum in Frankreich vom 6. 11. 1988 betreffend das Gesetz über eine schrittweise herbeizuführende Autonomie Neukaledoniens bis 1998. Bei einer Stimmenthaltung von 62,96 Prozent und 4,41 Prozent ungültiger bzw. unausgefüllter Stimmzettel haben letztendlich nur 26,9 Prozent der Abstimmungsberechtigten das neue Statut Neukaledoniens gebilligt.

V. Vereinbarkeit des konsultativen Referendums mit den Strukturprinzipien der repräsentativen Demokratie

1. Formelles und materielles Repräsentationsverständnis

Es gehört wohl zu den schwierigsten Aufgaben der Verfassungslehre, das Wesen des Repräsentationsbegriffs zu bestimmen. Im 20. Jahrhundert gebührt insbesondere Carl Schmitt das Verdienst, durch seine wertbezogene und überempirische Auffassung der Repräsentation als „etwas Existenzielles“²⁴⁾, entschieden der noch im 19. Jahrhundert vorherrschenden Auffassung entgegengetreten zu sein, wonach Repräsentation gewissermaßen den technischen „Kunstgriff“ zur Lösung des Vertretungsproblems darstelle.

Andererseits ist die Demokratieformel Schmitts von der „Identität von Herrscher und Beherrschten“ entscheidend mit dafür verantwortlich, daß in den Begriffspaaren Repräsentation und Identität noch vielfach gegenläufige Prinzipien gesehen werden. Völlig zu Recht hat Hoffman darauf aufmerksam gemacht, daß das Ausspielen der politischen Identität des Volkes gegen die institutionelle Repräsentation im Sinne einer prinzipiellen Antithese unhaltbar sei. Denn wie anders als durch ein gewisses Maß an Repräsentationsstruktur kann der Volkswille, der seinem Wesen nach unformiert ist und der Formung bedarf, zwecks Artikulation „wirkender Wille“ (E. Kaufmann) werden. Während dies Rousseau in seiner Bemerkung: „La volonté ne se représente point“ (Du Contrat Social) verkennt, ist es von Kant in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ prägnant zum Ausdruck gebracht worden: „Alle Regierungsform nämlich, die nicht repräsentativ ist, ist eigentlich eine Unform.“

Repräsentation wird in der gegenwärtigen verfassungstheoretischen Diskussion in einem formellen und materiellen Sinn verstanden. Dem entspricht die Verweisung auf die Ordnungs- bzw. Optimierungsfunktion von Repräsentativorganen. Während erstere die „Gewährleistung effektiver Handlungs- und Entscheidungsbedingungen“ (Guggenberger) bezweckt, kommt dem optimizationsfunktionalen Element die Aufgabe zu, die zu treffenden Entscheidungen qualitativ zu verbessern. Dem dient die Übertragung der Entscheidungsfindung auf verantwortlich rasonnierende Repräsentanten. Für sie findet sich seit der französischen Revolution in den

geschriebenen Verfassungen die Charakterisierung als an Aufträge nicht gebundene und weisungsfreie Abgeordnete. Die Unabhängigkeit derselben im Hinblick auf konkrete Anliegen des Wählers bedeutet indes nicht Ungebundenheit. Der Repräsentant bleibt vielmehr „zurückgebunden“ an den Willen der Repräsentierten. Richtschnur seines repräsentativen Handelns sind die „politischen und sozialetischen Vorstellungen . . . über die in der Gemeinschaft der breiteste Konsens besteht“²⁵⁾.

Obleich die Enquête-Kommission Verfassungsreform „gelegentlich aufgetretene, wenngleich nicht tiefgehende Entfremdungserscheinungen zwischen Volk und Parlament“ feststellte, hat sie die Frage, ob es zur Rückbindung und demokratischen Legitimation der staatlichen Leitungsorgane neuer Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger in plebiszitärer Form bedarf, kategorisch verneint. Sie hat für das Grundgesetz die Notwendigkeit der von Wolfgang Böckenförde und Ulrich Scheuner grundsätzlich bejahten Möglichkeit der „punktuellen“ (Böckenförde), als „Ergänzung und Verbesserung“ (Scheuner) verstandenen plebiszitären Umbildung des Repräsentativsystems ausgeschlossen.

Der Enquête-Kommission ist zuzustimmen, wenn sie statuiert, daß bereits aus Gründen einer wirksamen Sacherledigung ein Repräsentativsystem unerläßlich ist. Ihrer Feststellung, daß „ein so hochorganisiertes und hochdifferenziertes (politisches) Gemeinwesen wie die Bundesrepublik Deutschland, ohne repräsentative oberste Leitungsorgane . . . nicht bestehen kann“²⁶⁾, ist deshalb nichts hinzuzufügen. Im Gegensatz zur überwiegenden Zahl der westlichen Demokratien, die in ihren Verfassungen ein „Mischsystem“ plebiszitärer und repräsentativer Elemente vorsehen, hat das Grundgesetz fast gänzlich auf den Einbau plebiszitärer Elemente verzichtet. Es ist mit den Worten von Ernst Fraenkel eine „superrepräsentative“ Verfassung. Mit diesem Repräsentationsverständnis des Grundgesetzes ist ein konsultatives Referendum wegen seiner Spezifika in der Tat schwerlich vereinbar.

2. Von der rezeptiv-repräsentativen zur responsiv-konsensualen Repräsentativdemokratie

Seit einigen Jahren mehren sich die Zeichen, die von Schwankungen im politisch-rechtlichen Be-

²⁴⁾ C. Schmitt, Verfassungslehre, 1954, S. 209. Zur Kritik an C. Schmitt vgl. nur E. Kaufmann, Carl Schmitt und seine Schule. Offener Brief an Ernst Forsthoff (1958), in: ders., Gesammelte Schriften, Bd. III, 1960, S. 375 ff.; und J. Fijałkowski, Wendung zum Führerstaat, 1958.

²⁵⁾ R. Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 1985, S. 193 f.

²⁶⁾ Enquête-Kommission Verfassungsreform (Schlußbericht), in: Zur Sache, 3/76, S. 52 bzw. S. 47.

wußtsein oder einer schwindenden Akzeptanz der tragenden Prinzipien der repräsentativen Demokratie künden²⁷⁾. Um den dem Repräsentativsystem immanenten „inneren Trend“ aufzuhalten, „im Laufe der Zeit immer repräsentativer zu werden und unmittelbare plebiszitäre Bürgerbeteiligung eher zunehmend aufzusaugen als freizusetzen“²⁸⁾, werden verschiedene Konzepte vertreten. Ihr gemeinsames Ziel ist eine zeitgemäße Interpretation parlamentarischer Repräsentation anstelle plebiszitärer Uminterpretation. Der der anglo-amerikanischen normativen und empirischen Demokratietheorie entstammende Begriff der Responsivität („responsiveness“) bezeichnet eine bestimmte Art des Rückkoppelungsvorgangs des politischen Handelns der Regierenden und Repräsentanten an die Wünsche und Interessen der Repräsentierten. Repräsentation wird als Prozeß verstanden, der durch „Aufnahmebereitschaft und Sensibilität“ für akute oder latente gesellschaftliche Probleme geprägt ist²⁹⁾. Das Konzept der kommunikativen Demokratie³⁰⁾ sucht demgegenüber, durch die Verschränkung der parlamentarischen und vorparlamentarischen Kommunikation eine direkte und intensive (kommunikative) Beziehung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten herzustellen. Das Ziel der repräsentativen Demokratie,

die Zurückbindung der Regierenden an die Zustimmung der Regierten, soll erreicht sein, wenn im politisch-rechtlichen Bewußtsein des Bürgers die von den Repräsentativorganen eingeschlagene Politik als zumindest anerkennungswürdig erscheint³¹⁾. Ein solches Repräsentationsverständnis läßt sich anschaulich als responsiv-konsensual bezeichnen. Es ist geprägt zum einen durch die Offenhaltung der „Kommunikationsbahnen“ zwischen Wählern und Gewählten zur Legitimation von Entscheidungen. Zum anderen dient ein „konsensschaffender Dialog“ der Rückbindung des repräsentativen Handelns an die „breite Konsensbasis der Rechtsgemeinschaft“ (Zippelius). In der Praxis kann der „konsensschaffende Dialog“ unter anderem unter Zuhilfenahme von Konsultationsverfahren durchgeführt werden.

Im Rahmen eines solchen responsiv-konsensualen Repräsentationsverständnisses könnte ein konsultatives Referendum womöglich dazu beitragen, den „spezifischen Informationsverlust im Repräsentativsystem“ (Ellwein) auszugleichen. Gleichwohl bleibt es fraglich, ob das konsultative Referendum in der Praxis überhaupt dazu geeignet ist, eine Erhöhung der Akzeptanz bei konflikträchtigen politischen Entscheidungen zu bewirken.

VI. Verfassungsvorbehalt für konsultative Referenden

Es können an dieser Stelle nicht die Argumente der Gegner und Befürworter eines Verfassungsvorbehalts für konsultative Referenden abschließend gewürdigt werden. Anhand eines „typischen“ Vorbringens sei lediglich die Ambiguität der einzelnen Argumente aufgezeigt. Wenn von den Befürwortern eines Verfassungsvorbehalts regelmäßig die negativen historischen Erfahrungen, die den Ver-

fassungsgeber zur Verwerfung fast aller plebiszitären Elemente bewegen hätten, ins Feld geführt werden, geht dies für das konsultative Referendum als solches „ins Leere“. Der Komplex Volksbefragungen ist — wie H. Holtkotten aufgrund seiner eigenen Mitarbeit im Allgemeinen Redaktionsauschuß bestätigt — im parlamentarischen Rat weder behandelt noch seine besondere, sich von Volksbegehren und -entscheiden abhebende Eigenart überhaupt gesehen worden³²⁾. Hinzu kommt, daß — wie aus den Erörterungen zum Entwurf des Art. 20 GG im Ausschuß für Grundsatzfragen des Parlamentarischen Rates vom 14. Oktober 1948 erhellt — ein „handelndes Tätigwerden“ des Volkes einzig durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung nicht beabsichtigt war. Auf die Bemerkung des Ausschußvorsitzenden, H. v. Mangoldt, man dürfe keinesfalls sagen, daß das Volk „nur in diesen Organen handelnd tätig“ werden könne, denn „dann

²⁷⁾ Umfassend dazu: T. Würtenberger, Akzeptanz von Recht und Rechtsfortbildung, in: Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.), Jurist und Staatsbewußtsein, 1987, S. 85 ff.; ders., Schwankungen und Wandlungen im Rechtsbewußtsein der Bevölkerung, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1986, S. 2281 ff.

²⁸⁾ K. Schlaich, Entfremdung zwischen Staat und Volk, in: Evangelische Kommentare, (1983), S. 482.

²⁹⁾ Zur Thematik „responsiveness“, vgl. A. Etzioni, The Active Society, 1986, S. 503 ff.; B. I. Page/R. Y. Shapiro, Effects of Public Opinion on Policy, in: American Political Science Review, (1983), S. 175 ff.

³⁰⁾ Vgl. dazu H. Oberreuter, Abgesang auf einen Verfassungstyp?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/83, S. 28 ff.

³¹⁾ Zu den Kriterien für eine anerkennungswürdige Rechtsordnung, vgl. T. Würtenberger, Recht und Legitimation im modernen Staat, in: Politik und Kultur, (1985), S. 51 ff., 59 ff.

³²⁾ Vgl. H. Holtkotten, Das „Plebiszit im System des Grundgesetzes nach den Beratungen im Parlamentarischen Rat“, Dokument 208/58, Abteilung Wissenschaftliche Dienste beim Deutschen Bundestag.

wäre die Volksabstimmung ausgeschlossen“ entgegnete Carlo Schmid: „Wir wollen kein Monopol für die repräsentative Demokratie.“³³⁾ Carlo Schmid's Replik blieb unwidersprochen.

Befremdend muß es in diesem Zusammenhang auch wirken, daß seit der Neufassung des Art. 29 GG im Jahre 1976 (BGBl. I, S. 2383) diese Bestimmung heute keinen Fall mehr der in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG normierten „Abstimmungen“ des Bundesvolkes enthält. Das Auslegungsergebnis, daß der Begriff „Abstimmungen“ also jeglichen Anwendungsbereichs verlustig geworden wäre, stößt aber an die Grenze des möglichen Wortsinns von Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Lassen sich einer Auslegung des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG in grammatisch-systematischer wie auch historisch-genetischer Hinsicht demnach auch Anhaltspunkte entnehmen, die eher gegen als für einen Verfassungsvorbehalt sprechen, ist dieser gleichwohl zu bejahen.

Mit dem Bundesverfassungsgericht ist in diesem Zusammenhang maßgeblich auf den Umstand abzustellen, daß das im Wege eines konsultativen Referendums befragte Volk organschaftlich an der Staatswillensbildung mitwirkt. Das konsultative Referendum bricht — ausgestattet mit der besonderen demokratischen Legitimation eines Volksvotums und dem daraus resultierenden hohen Grad faktischer Verbindlichkeit — letztlich in das exakt austarierte Entscheidungssystem des Grundgesetzes im Bereich der Staatswillensbildung ein. Die konsultative Befragung muß damit zwangsläufig zu Rückwirkungen auf den Gesetzgebungsprozeß und zu „Gewichtsverschiebungen“ insoweit führen, als das Kompetenzgefüge zwischen den Verfassungsorganen „partiell und ad hoc“ verändert wird. Das „primäre Organ“ Volk (Curtius) wird faktisch in größerem Umfang an der Staatswillensbildung beteiligt, als es verfassungsmäßig bestimmt ist. Die Entscheidung über die Zulässigkeit/Unzulässigkeit dieser Kompetenzerweiterung ist im repräsentativen Verfassungssystem aber einzig dem Verfassungsgesetzgeber überantwortet.

W. Weber und P. Krause haben in diesem Zusammenhang auf zwei weitere Gesichtspunkte aufmerksam gemacht³⁴⁾. Da die Entscheidung über

die Durchführung einer Volksbefragung wie die über ihren Zeitpunkt, über ihren Gegenstand und die Frageformulierung im einzelnen „zu den höchsten Verfassungsfunktionen“ gehöre, die niemand usurpieren könne, sei — so Weber — eine Abstimmung jedenfalls solange verfassungsrechtlich unzulässig, als nicht durch eine Verfassungsänderung diese Verfassungsinstanz bezeichnet ist. Krause weist darüberhinaus zu Recht darauf hin, daß die Herleitung eines einfachen Gesetzesvorbehalts für Abstimmungen generell aus dem Topos „Wahlen und Abstimmungen“ sich „gänzlich von der herkömmlichen Idee des Verfassungsstaats — nicht nur der Weimarer Zeit, sondern auch der Länder der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg —“ entfernen müsse. Eine Gemeinsamkeit aller deutschen Verfassungen bis zum Grundgesetz sei es jedenfalls gewesen, die wesentlichen Einzelheiten der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk selbst zu regeln.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Eine Verfassungsergänzung ist die der spezifischen Funktion der Verfassung als Grundordnung eines Staates angemessenste Vorgehensweise, um die aufgeworfene Problematik einer „sachgemäßen Problemlösung“ zuzuführen. Selbst wenn eine staatsrechtliche Verbindlichkeit für den Entscheidungsträger zwingend von der bloßen Konsultation des Volkes nicht ausgeht, das Volk als (Staats-) Organ und das Volk als Souverän juristisch unterschieden werden können, läßt es sich in der staatlich-politischen Wirklichkeit nicht in zwei voneinander unabhängige, verschiedene Größen auftrennen. „Beide sind letztlich dasselbe ‚Volk‘.“³⁵⁾ Angesichts der potentiellen, von einer amtlichen Befragung hervorgerufenen politischen Auswirkungen, ist es deshalb ratsam, das Institut des konsultativen Referendums durch die explizite Aufnahme in das Grundgesetz zu sanktionieren. Als unbedenklich böte sich eine verfassungsrechtliche Regelung an, die entsprechend Art. 38 Abs. 3 GG dem Bundesgesetzgeber insoweit einen Gesetzgebungsauftrag erteilt. Solange dies nicht geschieht, findet sich auch keine Kompetenz zum Erlaß eines Bundesabstimmungs- oder Bundesbefragungsgesetzes.

³³⁾ Parlamentarischer Rat, Ausschuß für Grundsatzfragen, 11. Sitzung, unveröffentlichtes Protokoll, S. 9.

³⁴⁾ Vgl. W. Weber, Mittelbare und unmittelbare Demokratie, in: ders., Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 1970, S. 186; P. Krause, Die verfassungs-

rechtlichen Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, § 39, Rdnr. 12.

³⁵⁾ W. Böckenförde, Verfassungsgebende Gewalt des Volkes, 1986, S. 22.

VII. Verfassungspolitischer Ausblick

Die Frage, ob das konsultative Referendum zur Erhöhung der Akzeptanz bei konfliktträchtigen politischen Entscheidungen beitragen und so deren Legitimität als auch die Handlungsfähigkeit der staatsleitenden Organe zu stärken vermag, ist grundsätzlich zu verneinen. Die Auswertung der Erfahrungen, die mit dieser Referendumsart im Ausland gemacht wurden, bestätigen nicht die von schweizerischen Sozialwissenschaftlern für die Volksrechte — Referendum und Initiative — getroffenen Feststellungen einer Festigung der Legitimations- und Integrationsstruktur³⁶).

Bis auf vereinzelte, sich nur temporär streitschlichtend auswirkende konsultative Referenden, erwies sich dieses Institut nicht als ein geeignetes Konfliktregelungsmittel. Auch der Vorstellung, es sei besonders geeignet, „Transparenz zu schaffen“ und „Interessen auf breiter Ebene zu artikulieren“, ist mit großer Skepsis zu begegnen. Insgesamt ist des-

halb von einer Praktizierung konsultativer Referenden auf Bundesebene abzuraten. Es gelten auch hier die Vorbehalte, die allgemein plebiszitären Verfassungselementen gegenüber zu machen sind³⁷). Neben einer zu erwartenden stark emotionalisierten und auf den Austausch von Schlagworten reduzierten Diskussion, dürften darüber hinaus nach dem Urnengang von Millionen von Bürgern Kompromisse noch schwieriger zu schließen sein.

Demgegenüber günstigere Eignungsprognosen lassen sich für ein konsultatives Referendum auf kommunaler Ebene stellen. Jene Abstimmungen vermochten sowohl eine Befriedungsfunktion im weitesten Sinne auszuüben, wie sie es auch den Bürgern ermöglichten, erfolgreich Interessen zu artikulieren. Die Gründe dafür sind wohl in der Überschaubarkeit der gemeindlichen Verhältnisse und in den meist ortsbezogenen Problemen zu suchen.

³⁶) Vgl. H. U. Jost, Politisches System und Wahlsystem der Schweiz unter dem Aspekt von Integration und Legitimität, in: Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaften, 1976, S. 214.

³⁷) Sie werden üblicherweise unter den Stichworten der Komplexität der Entscheidungsmaterie, der Stimmungsabhängigkeit der Bevölkerung, der Gefahr von stark emotionalisierten Fragestellungen und der vielfach weitgehenden Überforderung der Stimmbürger abgehandelt.

Herbert Schneider: Zum Abgeordnetenbild in den Landtagen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/89, S. 3—16

Die hessische Diätenaffäre hat erneut den Blick auf die soziale Zusammensetzung der Landtage gelenkt. Welches Abgeordnetenbild ist für diese angebracht? Sollen sie sich an dem Vollzeitparlamentarier des Bundestages orientieren? Zur Beantwortung dieser Fragen werden Erfahrungen mit unterschiedlichen Parlamentsmodellen gesammelt und Funktionen des Länderparlamentarismus ermittelt.

Nach dem „Diätenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts von 1975 sind die Landtage vom Teilzeit- zum Vollzeitabgeordneten übergegangen. Eine Ausnahme stellen die Repräsentativversammlungen der Stadtstaaten und Baden-Württembergs dar. Während aber die Bremische Bürgerschaft den Teilzeitabgeordneten bevorzugt und das Berliner Abgeordnetenhaus sich einem Vollzeitlandtag nähert, hält die Hamburgische Bürgerschaft an der Vorstellung eines „Feierabendparlaments“ fest. Dessen Arbeitsfähigkeit hängt jedoch von einer Anzahl von Teilzeitabgeordneten in Leitungsfunktionen ab. Der Baden-Württembergische Landtag wiederum gilt als das Beispiel einer Teilzeitregelung. In der Realität ist er aber durch eine Mischregelung gekennzeichnet, d. h. neben einer Mehrheit von Teilzeitabgeordneten gibt es in ihm eine wachsende Anzahl von Vollzeitparlamentariern.

Die Aufgaben der Landtage sind heute weniger in der Gesetzgebung und Debatte als vielmehr in der Artikulation und Kontrolle zu suchen. Um diese erfüllen zu können, benötigen die Abgeordneten Sachkenntnis, Arbeitszeit und Realitätsnähe. Letztere wird insbesondere den noch eine Verbindung mit ihrem Beruf aufrechterhaltenden Abgeordneten unterstellt.

Erfahrungen und Funktionsüberlegungen führen zu dem Ergebnis, daß die Alternative „Voll- oder Teilzeitabgeordneter“ den komplexen Erfordernissen des Länderparlamentarismus nicht gerecht wird. Die Landtage brauchen beide: den sich ganz seinem Mandat widmenden Vollzeit- und den weiterhin in seiner beruflichen Lebenswelt stehenden Teilzeitabgeordneten.

Jürgen Lückhoff: Das „freie Mandat“ des Abgeordneten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/89, S. 17—25

Das Bild des Abgeordneten ist für den Bundesbürger geprägt durch Berichte über die Plenardebatten im Fernsehen. Bereits weitergehende Interviews lassen eher den Repräsentanten einer Partei, eventuell noch einer Fraktion erkennen.

Den rechtlichen Rahmen für die Ausübung des Abgeordneten-Mandats setzt neben dem Grundgesetz das Bundeswahlgesetz, das Abgeordnetengesetz und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Weitere Vorgaben für die Mandatsausübung enthalten die Fraktionsgeschäfts- oder Arbeitsordnungen. Es muß jedoch gefragt werden, ob hier wirklich noch die Mandatsausübung der Abgeordneten gemeint ist, oder ob nicht vielmehr das parlamentarische Verfahren im allgemeinen und die Möglichkeiten der Fraktionen im besonderen eine Regelung erfahren.

Die Ausübung des Mandats wird allerdings nicht nur durch gesetzliche und satzungsmäßige Regelungen eingeschränkt. Eine Vielzahl von Sachzwängen engen die „freie“ Mandatsausübung ein. Dazu gehören die Fraktions- und Parteimitgliedschaft ebenso wie das Überangebot an Informationen und die Vielfalt der politisch relevanten Themen. Lassen alle diese Vorgaben es noch zu, von einem „freiem Mandat“ zu sprechen?

Ulrich Josef Rommelfanger: Das konsultative Referendum

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/89, S. 27–37

Das konsultative Referendum ist eine rechtlich unverbindliche Stellungnahme bzw. Befragung der Wahlberechtigten in amtlicher Form zu Fragen von grundlegender politischer Bedeutung. Konsultative Referenden können folgende Funktionen übernehmen: Meinungserforschungs-, Partizipations-, Oppositions- und Konsens- bzw. Legitimationsfunktion. Abzugrenzen ist das konsultative Referendum von dezisiven Formen unmittelbarer Volksbeteiligung (Volksbegehren, Volksentscheid).

Das Auseinanderklaffen von rechtlicher Unverbindlichkeit einerseits und politischer Bindungswirkung andererseits zeichnet die Besonderheit konsultativer Referenden aus. Die Folge dessen ist, daß neben der Gefahr einer Abwertung von Parlamentsfunktion und Bürgerpartizipation durch eine bloß konsultative Befragung namentlich in den Regelungszusammenhang von Kompetenz und Verantwortung eingegriffen wird.

Die zunehmend kontrovers diskutierte Frage, ob ein solches Referendum einem lediglich einfachen Gesetzes- oder aber Verfassungsvorbehalt unterliegt, ist von daher im letzteren Sinne zu beantworten. Ausgestattet mit der besonderen demokratischen Legitimation eines Volksvotums und dem daraus resultierenden hohen Grad faktischer Verbindlichkeit bricht das konsultative Referendum in den Kernbereich der Staatswillensbildung ein.

Auch die im Rahmen einer im Vordringen befindlichen sogenannten responsiv-konsensualen Demokratiekonzeption verschiedentlich geäußerte Annahme, daß das konsultative Referendum wesentlich mit dazu beitragen könne, Repräsentationsdefizite auszugleichen, hat sich in der Referendumspraxis weitgehend nicht bestätigt. Wenn sich demgegenüber günstigere Eignungsprognosen für die kommunale Ebene abzeichnen, scheint dies in der Überschaubarkeit der kommunalen Verhältnisse und darin begründet zu liegen, daß sich die anstehenden Probleme auf dieser Ebene im unmittelbaren Erlebnisbereich des Bürgers äußern.