

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ferdinand Müller-Rommel/Gabriele Pieper

Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale

Eberhard Schütt-Wetschky

Der freie Volksvertreter: Illusion oder
Wirklichkeit?

Werner J. Patzelt

Das Amtsverständnis der Abgeordneten

Christoph Müller

Verfassungsstaat und bürgerliche Demokratie

B 21-22/91
17. Mai 1991

Ferdinand Müller-Rommel, Dr. rer. pol., geb. 1952; Akademischer Rat am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Lüneburg; Gastdozent am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Universität Leipzig.

Veröffentlichungen u. a.: Innerparteiliche Gruppierungen in der SPD, Opladen 1982; (Mithrsg.) Vergleichende Politikwissenschaft, Opladen 1991²; (zus. mit Jean Blondel) Decision-Making in Western European Cabinets, London 1991; Grüne Parteien in Westeuropa, Opladen (i. E.).

Gabriele Pieper, geb. 1964; Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Lüneburg.

Eberhard Schütt-Wetschky, Dr. phil., geb. 1937; seit 1983 Privatdozent für Politikwissenschaft am Fachbereich Wirtschafts- und Organisationswissenschaften der Universität der Bundeswehr Hamburg.

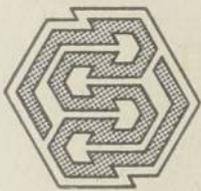
Veröffentlichungen u. a.: „Fraktionszwang“: Kritik und Gegenkritik, in: Peter Haungs/Eckhard Jesse (Hrsg.), Parteien in der Krise?, Köln 1987; Verhältniswahl und Minderheitsregierungen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1987) 1; Praxisorientierte Politikwissenschaft. Kritik der empirisch-analytischen und behavioristischen sowie der traditionellen normativen Position, in: Peter Haungs (Hrsg.), Wissenschaft, Theorie und Philosophie der Politik, Baden-Baden 1990; (Hrsg. zus. mit W. Link und G. Schwan) Jahrbuch für Politik, Baden-Baden 1991.

Werner J. Patzelt, M.A., Dr. phil. habil., geb. 1953; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Geschichte an den Universitäten München, Straßburg und Ann Arbor, Mich.; Privatdozent und wissenschaftlicher Oberassistent am Lehrstuhl für Politikwissenschaft der Universität Passau.

Veröffentlichungen u. a.: Einführung in die sozialwissenschaftliche Statistik, München – Wien 1985; Sozialwissenschaftliche Forschungslogik. Einführung, München – Wien 1986; Grundlagen der Ethnomethodologie. Theorie, Empirie und politikwissenschaftlicher Nutzen einer Soziologie des Alltags, München 1987; Jugend im Bayerischen Wald. Eine Umfrage unter Schülern, Passau 1991; Beiträge zur Parlamentarismusforschung in Fachzeitschriften.

Christoph Müller, Dr. jur., geb. 1927; Studium der evangelischen Theologie in Tübingen, Heidelberg, Berlin und Basel sowie der Rechtswissenschaft in Berlin; seit 1973 Professor für Staatsrecht und Politik an der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Das imperative und freie Mandat. Überlegungen zur Repräsentation des Volkes, Leiden 1966; (Red.) Hermann Heller, Gesammelte Schriften, 3 Bde., Leiden 1971; Religionskritische Anmerkungen zu Fragen des Verhältnisses von Christentum und Rechtsstaat, in: Ethel Leonore Behrendt (Hrsg.), Rechtsstaat und Christentum, München 1982; (Hrsg. zus. mit Ilse Staff) Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller, 1933–1983, Baden-Baden 1984.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, 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 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale

I. Vorbemerkung

In allen europäischen Staaten haben sich infolge der wirtschaftlichen, kulturellen, technischen und gesellschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten die Aufgabenbereiche der Regierungen zunehmend vergrößert. Dieses erforderte zugleich eine Ausdehnung der Informationsquellen und Kommunikationskanäle sowie eine Vermehrung der mitwirkenden und einflußnehmenden Personen und Institutionen auf Regierungsebene, was eine Zunahme der politischen Entscheidungsträger bedeutete. Die Regierungsapparate wurden größer, komplexer und verlangten, um eine effiziente Regierungsarbeit fortzuführen, eine erhöhte Koor-

dination. Zudem nahmen die Anforderungen an diejenigen zu, die an der politisch-administrativen Spitze des jeweiligen Regierungssystems stehen¹⁾. In der Bundesrepublik Deutschland zählen hierzu die Kabinettsmitglieder, die Beschäftigten in den Ministerien und den Verwaltungsoberbehörden wie dem Bundeskanzleramt. Letzterem muß allein wegen seiner zentralen Stellung, seiner besonderen Funktion als Koordinationszentrale, seiner direkten Verbindung zum Bundeskanzler und seiner formalen und informellen Einflußnahme auf die verschiedenen Elemente des Regierungsprozesses ein besonderes Interesse gewidmet werden.

II. Vorläufer des Bundeskanzleramtes

In der Geschichte Deutschlands taucht der Begriff des Bundeskanzleramtes zum ersten Mal in der Verfassung des Norddeutschen Bundes auf. Dieser entstand im Anschluß an den Deutschen Krieg (1866) und setzte sich aus 22 nördlich des Mains liegenden Klein- und Mittelstaaten sowie den Freien Städten Hamburg, Bremen und Lübeck zusammen. Der Bundeskanzler hatte für die Durchführung der Verwaltungsaufgaben, die dem Norddeutschen Bund überschrieben waren, Sorge zu tragen. Die Ernennung des ersten Bundeskanzlers, des damaligen preußischen Ministerpräsidenten Otto von Bismarck, erfolgte durch König Wilhelm I. Gemäß der Verfassung des Norddeutschen Bundes wurde zur Unterstützung des Bundeskanzlers ein *Bundeskanzleramt* errichtet. Es bestand aus einer Zentralabteilung, unter der die Konsulatsverwaltung und die Aufsicht über Zölle, Steuern und Schienenverkehr zusammengefaßt waren, sowie den Abteilungen I und II, die die Bereiche Post- und Telegraphenverwaltung umfaßten.

Durch den Anschluß süddeutscher Staaten an den Norddeutschen Bund entstand 1871 das Deutsche Kaiserreich. Die Verfassung des zweiten Deutschen Reiches entsprach bis auf wenige Änderun-

gen der des Norddeutschen Bundes. Der *Reichskanzler* blieb alleiniger, verantwortlicher Minister. Mit Ausnahme des militärischen Bereiches oblag ihm die konkrete Ausgestaltung der Politik. Er war zugleich Ministerpräsident und Außenminister von Preußen, dem Bundesstaat mit dem größten Stimmenanteil im Bundesrat (17 von insgesamt 58), und führte den Vorsitz im Bundesrat. Das Amt des Kanzlers bedurfte keiner parlamentarischen Grundlage. Da die Auswahl und Ernennung des Bundeskanzlers ausschließlich vom Bundespräsidium vollzogen wurde, entsprach sein Status dem eines kaiserlichen Beamten. Alle seine Entscheidungen mußten vom Monarchen gebilligt werden.

Im Mai 1871 wurde das *Reichskanzleramt* errichtet, das aus dem Bundeskanzleramt des Norddeutschen Bundes hervorging und dessen Funktion als „Zentrale Verwaltungsbehörde“ des Kanzlers fortsetzen sollte. Die durch die Verfassung erweiterten Reichsaufgaben ließen das Reichskanzleramt zu einem „unförmigen Superministerium“ aufquellen²⁾. Wegen seines ausgedehnten Aufgabenbereiches, der sich zunehmend auf Gesundheit, Wirtschaft und Soziales konzentrierte, wurde das Reichskanzleramt 1889 in *Reichsamt des Innern*

¹⁾ Vgl. J. Blondel/F. Müller-Rommel (Hrsg.), *Cabinets in Western Europe*, London 1988; dies., *Decision-Making in Western European Cabinets*, London 1991.

²⁾ Vgl. G. Behrendt, *Das Bundeskanzleramt*, Königstein 1967, S. 13; S. Schöne, *Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt*, Berlin 1968, S. 59.

umbenannt und einem Staatssekretär unterstellt. Auf Antrag von Bismarck wurde im Mai 1879 ein „Central-Bureau“ (Generalsekretariat) errichtet, das den Namen *Reichskanzlei* trug und ihm bei der Abwicklung seiner Geschäfte dienen sollte. Unter Reichskanzler Prinz Max von Baden verwandelte sich das persönliche Büro des Kanzlers als Sitz des Kriegskabinetts in eine „parlamentarische Regierungszentrale“³⁾. 1918 waren dort insgesamt 25 Personen, darunter vier höhere Beamte, beschäftigt.

Mit dem Inkrafttreten der Weimarer Verfassung hat sich auch der Aufgabenbereich der *Reichskanzlei* vergrößert. Sie blieb nicht nur Zentralbehörde des Reichskanzlers, sondern wurde auch Organ des Kabinetts. Die Tätigkeit der Reichskanzlei konzentrierte sich auf Information des Reichskanzlers, Koordination zwischen den Ministerien und Vor- und Nachbereitung der Kabinettsarbeit. Die Ausdehnung des Arbeitsgebietes der Reichskanzlei brachte sowohl personelle als auch organisatorische Konsequenzen mit sich: 1919 fand zum ersten Mal eine Untergliederung in zunächst drei Referate statt. Mit dem weiteren Anstieg der zu bearbeitenden Sachgebiete erhöhte sich ihre Zahl bis 1927 auf acht; die Zahl der Beschäftigten stieg zwischen 1921 und 1931 von 55 auf 64 Personen⁴⁾.

Am 30. Januar 1933 wurde Adolf Hitler von Reichspräsident von Hindenburg zum *Reichskanzler* ernannt. Er bekleidete dieses Amt bis zu seinem Selbstmord am 30. April 1945. Mit der Verabschiedung des „Ermächtigungsgesetzes“ am 24. März 1933 und der Ämtervereinigung von Reichspräsident und Reichskanzler nach Hindenburgs Tod (August 1934) war alle Macht auf die Reichsregierung übergegangen: Aber schon 1938 bestand die Regierung faktisch nur noch aus dem Reichskanzler und Führer Adolf Hitler⁵⁾. Die Tätigkeit der Ministerien beschränkte sich auf Gesetzesvorbereitung

und Information des Reichskanzlers. Mit der Machtkonzentration auf die Person Hitler änderte sich auch die Funktion der *Reichskanzlei*. War sie zuvor nur mit Informations- und Koordinationsaufgaben betraut, wurde sie auf Kosten der Reichsressorts in ein Steuerungsinstrument Hitlers umgewandelt. Neben der Reichskanzlei existierte alsbald eine *Parteikanzlei*, an deren Spitze Reichsleiter Bormann stand. In den Bemühungen des Chefs der Reichskanzlei, eigene Kompetenzen gegenüber der Parteikanzlei und den von Hitler eingesetzten Reichs- und Staatskommissaren zu bewahren, verlor sich der enge Kontakt zum Führer⁶⁾. Organisatorische Änderungen in der Reichskanzlei erfolgten erst im Jahre 1937: Der Chef der Reichskanzlei wurde am 26. November Staatsminister und seine vorherige Stellung als Staatssekretär bewahrt und neubesetzt. Weiterhin wurden die vorhandenen Referate gebündelt und drei Abteilungen zugeordnet, die je von einem „Reichskabinettsrat“ geleitet wurden. Der Personalbestand hat sich bis 1945 nicht wesentlich geändert⁷⁾.

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges wurde den Deutschen zunächst in der durch Zusammenschluß der britischen und amerikanischen Besatzungszone entstandenen „Bizone“ ein Teil der Regierungsverantwortung zurückgegeben. In Anlehnung an die Reichskanzlei zur Zeit der Weimarer Republik wurde am 15. April 1948 die Frankfurter Direktorialkanzlei errichtet, deren Aufgaben lauteten:

- Koordination der sechs Verwaltungen (Ernährung und Landwirtschaft, Verkehr, Wirtschaft, Finanzen, Post- und Fernmeldewesen, Arbeit),
- Pflege des Presse- und Informationswesens,
- Information des Verwaltungsratsvorsitzenden.

Von Herbst 1949 bis zu ihrer Auflösung im Mai 1950 residierte die Direktorialkanzlei in Bonn. Bundeskanzler Adenauer wollte sie allerdings nicht übernehmen⁸⁾.

III. Der Bundeskanzler und das Bundeskanzleramt seit 1949

1. Die Stellung des Bundeskanzlers

Im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland bildet nach Art. 62 Grundgesetz

(GG) der Bundeskanzler zusammen mit Ministern die Bundesregierung. Dieses Kollegium trifft Entscheidungen „über alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung“⁹⁾. In diesem Kollegium ist der Bundeskanzler nicht *primus inter pares*, sondern nimmt eine herausragende Stellung ein. Er ist das einzige Regierungsmitglied, das vom Parlament gewählt

³⁾ Vgl. S. Schöne, ebd., S. 79 ff., 93.

⁴⁾ Vgl. ebd., S. 125 ff.

⁵⁾ Ab 1938 fanden keine Kabinettsitzungen mehr statt.

⁶⁾ Vgl. G. Behrendt (Anm. 2), S. 22–25.

⁷⁾ Vgl. ebd.

⁸⁾ Vgl. H. Fenske, *Bürokratie in Deutschland*, Berlin 1985, S. 66.

⁹⁾ Geschäftsordnung der Bundesregierung, § 15 Abs. 1.

wird (Art. 63 Abs. 1 GG) und dem ein Mißtrauensvotum ausgesprochen werden kann (Art. 67 Abs. 1 GG). Ferner ist das einfache („destruktive“) Mißtrauensvotum, das zur Zeit der Weimarer Republik ein häufig eingesetztes Instrument war, durch ein konstruktives Mißtrauensvotum ersetzt worden, demzufolge der Bundeskanzler nur gestürzt werden kann, wenn der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen Kanzler wählt (Art. 67 GG). Das Grundgesetz stärkt also die Position des Kanzlers, verringert seine Abhängigkeit vom Bundespräsidenten und verdichtet seine Beziehung zum Parlament.

Die Ausübung der exekutiven Macht richtet sich nach den drei in Art. 65 GG enthaltenen Prinzipien: dem *Kanzlerprinzip*, nach dem der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt und die Verantwortung dafür trägt; dem *Ressortprinzip*, nach dem jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung innerhalb der Kanzlerrichtlinien leitet; und dem *Kabinettsprinzip*, demzufolge die Bundesregierung über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet. Es ist heute unbestritten, daß das Kanzlerprinzip unter diesen dreien das dominierende ist.

Der Kanzler der Bundesrepublik nimmt aus formalrechtlicher Sicht eine außerordentlich starke Position ein. Seine faktische Macht findet aber u. a. ihre Grenzen in Koalitionsabsprachen, im inneren Zusammenhalt seiner Partei und in der eigenen Persönlichkeit. Ohne die administrative Unterstützung des Bundeskanzleramtes wäre der Regierungschef kaum in der Lage, die diversen und komplexen Aufgaben zu erfüllen. Organisatorische Voraussetzung zur Wahrnehmung seiner Führungsrolle ist das Bundeskanzleramt, dessen zentrale Aufgaben im folgenden dargestellt werden.

2. Formale Funktionen des Bundeskanzleramtes

Die Aufgabenbereiche des Bundeskanzleramtes sind im Grundgesetz nicht eigens erwähnt. Wie Ellwein konstatiert, ist eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage auch nicht erforderlich, da die Errichtung des Bundeskanzleramtes im Zusammenhang mit dem materiellen und formellen Kabinettsbildungsrecht des Bundeskanzlers gesehen werden muß¹⁰⁾.

¹⁰⁾ Vgl. Th. Ellwein/J. J. Hesse, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987; G. Lehngut, Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers und das parlamentarische Budgetrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Dezember 1985, S. 1359–1364.

Die gegenwärtigen Funktionen des Bundeskanzleramtes lauten folgendermaßen:

- den Bundeskanzler über die laufenden Fragen der allgemeinen Politik und die Arbeit in den Bundesministerien zu unterrichten;
- die Entscheidungen des Bundeskanzlers vorzubereiten und auf ihre Durchführung zu achten;
- die Arbeiten der Bundesministerien zu koordinieren;
- die Sekretariatsgeschäfte der Bundesregierung durchzuführen;
- die Sitzungen des Kabinetts und der Kabinettsausschüsse zu planen;
- die Beschlüsse der Bundesregierung vorzubereiten;
- die Gesamtplanung und Koordinierung der Landesverteidigung zu besorgen¹¹⁾.

Die Funktionen des Bundeskanzleramtes, die sich zu den Aufgaben: Information, Koordination, Lenkung und Gestaltung zusammenfassen lassen, haben in Abhängigkeit von den verschiedenen Bundeskanzlern und Regierungskonstellationen eine unterschiedlich starke Ausprägung. So lag zum Beispiel von 1955 bis 1966 und insbesondere zur Zeit der Großen Koalition der Schwerpunkt auf der koordinierenden Tätigkeit. Zwischen 1969 und 1974 hat das Bundeskanzleramt eher eine Lenkungsfunktion ausgeübt. Erstmals trat dann auch die „Gestaltungsfunktion im Sinne umfassender politischer Planung“ hinzu¹²⁾.

3. Organisationsmerkmale des Bundeskanzleramtes

Die Leitung des Bundeskanzleramtes wird nicht vom Bundeskanzler, sondern von dem vom Bundeskanzler zur Ernennung vorgeschlagenen *Chef des Bundeskanzleramtes* wahrgenommen. Seit 1949 hat es vierzehn Chefs des Bundeskanzleramtes gegeben, von denen zehn im Range eines beamteten Staatssekretärs und vier im Range eines Bundesministers für besondere Aufgaben standen.

Als Behördenchef bereitet der Chef des Bundeskanzleramtes u. a. die Kabinettsitzungen vor, setzt sie nach näherer Anweisung durch den Bun-

¹¹⁾ Vgl. die detaillierte Auflistung der Funktionen des Bundeskanzleramtes bei G. Behrendt (Anm. 2), S. 48.

¹²⁾ Vgl. P. Grottian, Bundeskanzleramt, in: K. Sontheimer/H. Röhring (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München 1977, S. 80f.

deskanzler fest, erstellt ihre Tagesordnung und lädt zu ihnen ein; er nimmt regelmäßig an ihnen teil, bereitet die Beschlußfassung der Regierung vor und achtet auf ihre Durchführung. Für den Bundeskanzler selber und für ein Funktionieren des gesamten Regierungsprozesses dient der Chef des Bundeskanzleramtes als eine Art letzter Filter: Er hat zwischen wichtigen und weniger wichtigen Angelegenheiten zu unterscheiden, letztere vom Bundeskanzler fernzuhalten und selber für ihre Erledigung zu sorgen. Er entscheidet darüber, welche Angelegenheiten im schriftlichen Umlaufverfahren erledigt und welche vom Kabinett bearbeitet werden. Er bestimmt ferner den Organisations- und Geschäftsverteilungsplan im Kanzleramt.

Das gegenwärtig existierende Bundeskanzleramt hat einen hierarchisch-bürokratischen Aufbau. Es besteht aus insgesamt 41 „organisatorischen Basiseinheiten“¹³): den Fachreferaten. Diese sind mit Ausnahme eines selbständigen Referates zu insgesamt 16 Gruppen zusammengefaßt. Eine Gruppe ist dem Arbeitsstab Deutschlandpolitik zugeordnet, der wegen seiner politischen Relevanz direkt dem Chef des Bundeskanzleramtes untersteht; die übrigen 15 Gruppen verteilen sich auf die folgenden sechs Abteilungen:

- Abteilung 1: Zentralabteilung (zuständig für Personal-, Organisations- und Haushaltsangelegenheiten sowie Aufgabenplanung der Bundesregierung);
- Abteilung 2: Auswärtige und innerdeutsche Beziehungen, Entwicklungspolitik, äußere Sicherheit;
- Abteilung 3: Innere Angelegenheiten, Soziales, Umwelt;
- Abteilung 4: Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- Abteilung 5: Gesellschaftliche und politische Analysen, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit;
- Abteilung 6: Bundesnachrichtendienst; Koordination der Nachrichtendienste des Bundes.

Fünf Abteilungen werden von je einem Ministerialdirektor, die sechste Abteilung von einem Ministerialdirigenten geführt.

Zum Bundeskanzleramt gehört auch das *persönliche Büro* des Bundeskanzlers, das wie ein Stab direkt dem Bundeskanzler zuarbeitet. Hier werden u. a. Kanzlerreisen vorbereitet und ausgestaltet

und die Privatpost des Kanzlers bearbeitet¹⁴). Darüber hinaus sind dem Bundeskanzleramt noch zwei *Parlamentarische Staatssekretäre* zugeordnet, von denen der eine den Titel „Staatsminister“ führt. Sie sind Mitglieder des Deutschen Bundestages und unterstützen den Bundeskanzler bei seinen Regierungsaufgaben.

Mit jedem neuen Bundeskanzleramtschef wurde das Kanzleramt umorganisiert. Die *Anzahl der organisatorischen Einheiten* im Bundeskanzleramt hat sich von 1949 bis 1990 deutlich erhöht, und der gesamte Aufbau des Amtes ist in den vergangenen 40 Jahren komplexer geworden: 1949 gab es zwei Abteilungen, 1953 wurden Unterabteilungen eingeführt. Da sich diese aber nicht bewährten, wurden sie im Januar 1960 wieder aufgelöst. Von 1969 bis 1977 gab es fünf, seit 1977 sechs Abteilungen. Die Anzahl der Referate hat sich von neun im Jahre 1949 auf insgesamt 41 im Jahre 1990 vermehrt. Eine organisatorische Zusammenführung von Referaten zu Gruppen erfolgte zum ersten Mal 1967. Seit 1969 stieg die Zahl der Gruppenreferate von zehn auf 16. Parallel hierzu hat sich der *Personalbestand* und der *Jahreshaushalt* des Bundeskanzleramtes erhöht. Die finanziellen Ausgaben des Bundeskanzleramtes sind in den Jahren von 1949 bis 1969 um etwas mehr als das 170fache, von 1969 bis 1989 um das 2,8fache angestiegen. Der Personalbestand wuchs in den letzten 40 Jahren (1950–1990) mit einer durchschnittlichen jährlichen Veränderungsrate von + 4,3 Prozent¹⁵). Während die Kurve für den Verbrauch von finanziellen Mitteln trotz einer gewissen Wellenbewegung eine kontinuierlich progressive Steigung aufweist, lassen sich bei der Entwicklung des Personalbestandes sprunghafte Veränderungen erkennen. Auf den ersten Blick fällt auf, daß die Beschäftigtenzahl nach jedem Kanzlerwechsel angestiegen ist. Ungeachtet der anfänglichen Aufbauphase des Bundeskanzleramtes unter Adenauer lassen sich insgesamt sieben größere *Wachstumsschübe* ausmachen, deren Hauptursachen im folgenden dargestellt werden.

Der erste Wachstumsschub (+ 23 Stellen) erfolgte 1963 im Anschluß an die Wahl Ludwig Erhards zum Bundeskanzler. Dieser hat einen eigenen Stab von persönlichen Mitarbeitern aus dem Wirtschaftsministerium, die sogenannte Brigade Er-

¹³) K. König, Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen: Das Bundeskanzleramt, in: Der Staat, 28 (1989), S. 55.

¹⁴) Vgl. K. Schröder, Ideenschmiede oder Gegenbürokratie? Das Bundeskanzleramt, in: Pressestelle des WDR (Hrsg.), Schulfunk des WDR, Köln 1989, S. 6–8.

¹⁵) Eigene Berechnungen nach unveröffentlichten Daten über die Personalentwicklung im Bundeskanzleramt.

hard, im Bundeskanzleramt neu beschäftigt. Mit der Umsetzung der Stellen des im Dezember 1966 aufgelösten Bundesministeriums für Angelegenheiten des Bundesverteidigungsrates erfolgte ein zweiter Wachstumsschub (+ 26 Stellen). Ebenso wurde unter der Kanzlerschaft von Willy Brandt im Oktober 1969 das Ministerium für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder aufgelöst und 38 Stellen vom Kanzleramt übernommen. Der große Wachstumsschub 1970 von insgesamt 131 neuen Stellen ist im wesentlichen auf die Reformbestrebungen des damaligen Chefs des Bundeskanzleramtes, Horst Ehmke, zurückzuführen. Im Bundeskanzleramt wurde eine Abteilung für Innere Angelegenheiten sowie eine Planungsabteilung neu gebildet. Ferner wurde der Innere Dienst verstärkt. Ein weiterer Wachstumsschub erfolgte in den Jahren 1975/76 als Konsequenz auf die Affäre Guillaume. Auf Vorschlag der „Eschenburg-Kommission“ sollte eine verstärkte Koordination der Nachrichtendienste im Bundeskanzleramt erfolgen. Dementsprechend wurden Stellen aus dem Bundesnachrichtendienst in das Kanzleramt umverlegt und das Gruppenreferat Geheimdienste zu einer 6. Abteilung aufgewertet.

Im Juli 1976 zog das Bundeskanzleramt in einen Neubau im erweiterten Park des Palais Schaumburg um. Dieser Neubau war im Vergleich zum vorherigen Bau mit weitaus mehr modernen technischen Geräten ausgestattet, die der Betreuung durch geschultes, neues Personal bedurften. Darüber hinaus wurde zur Zeit der Schleyer-Entführung ein Krisenmanagement, das „Lagezentrum“, welches ständig besetzt war, eingerichtet. Neben der Aktivierung von Stammpersonal für den Sonntags- und Nachtdienst wurden hierfür ebenfalls neue Mitarbeiter rekrutiert und 15 neue Planstellen eingerichtet. Insgesamt erhöhte sich der Personalbestand zwischen 1976 und 1978 um 20 Stellen.

Seit der Kanzlerschaft von Helmut Kohl (1982) ist die Zahl der Beschäftigten im Bundeskanzleramt nicht gestiegen. 1988 und 1989 hat sich der Personalbestand sogar leicht verringert. Vermutlich wird allerdings die gegenwärtige Entwicklung der Beziehungen zwischen den östlichen und den westlichen Bundesländern eine personelle Aufstockung nach sich ziehen. Mit einem rückläufigen Trend ist wegen öffentlicher Dienstvorschriften in naher Zukunft nicht zu rechnen.

4. Personalstruktur und Personalpolitik im Bundeskanzleramt

Das Personal im Bundeskanzleramt kann grob in zwei Statusgruppen unterteilt werden: in die politi-

schen Amtsträger, zu denen die Parlamentarischen Staatssekretäre und der Chef des Bundeskanzleramtes zählen, sowie in die öffentlich Bediensteten. Auf letztere soll im folgenden das Augenmerk gerichtet werden.

In der anfänglichen Aufbauphase des Bundeskanzleramtes waren folgende Kriterien in der Personalpolitik ausschlaggebend: Erstens richtete man sich nach Art. 36 GG, nach dem bei der Personalbesetzung der obersten Bundesbehörden „Beamte aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis“ eingesetzt werden sollen. Zweitens wurde ein „ausgewogenes Verhältnis der Konfessionen“ angestrebt. Drittens durften Mitarbeitern der Regierungszentrale hinsichtlich ihres Lebens- und Berufsweges keine nationalsozialistischen Aktivitäten nachgesagt werden. Viertens mußten sie fachlich geeignet sein. Schon nach kurzer Zeit verschob sich aber das Verhältnis dieser vier Kriterien zueinander¹⁶⁾. Ein Indiz hierfür bietet der gegenüber Staatssekretär Globke erhobene Vorwurf, Katholiken und Mitglieder der Studentenbewegung zu bevorzugen¹⁷⁾. Schon bei Bundeskanzler Kiesinger hatte die fachliche Qualität Vorrang vor Konfession oder Bundesland. Er griff auf Bedienstete der Länderministerien und anderer Dienststellen kommunaler Verwaltungen zurück. Bundeskanzler Schmidt und sein Staatssekretär Schüler besetzten die höheren Posten im Bundeskanzleramt vorwiegend mit Beamten aus der Bundesverwaltung. Allein fünf von elf Abteilungsleitern sind von unteren Positionen im Bundeskanzleramt aufgestiegen¹⁸⁾. Bundeskanzler Kohl dagegen rekrutiert sein neues Personal in erster Linie nicht durch Beförderungen innerhalb des Bundeskanzleramtes oder der Bundesverwaltung, sondern aus den Reihen der CDU-Parteiorganisation. So unterschiedlich die verdeckten Rekrutierungsmechanismen der Bundeskanzler für die Personalbesetzung auch aussehen mögen, es sind doch Gemeinsamkeiten zu erkennen:

In Anlehnung an die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung von kommunalen Verwaltungen stellt Klaus König fest, daß folgende Anforderungen, insbesondere an die leitenden Amtsinhaber, für die Rekrutierung und Promotion im Bundeskanzleramt ausschlaggebend sind: fachliche Qualifikation, hohe Belastbarkeit, Leistungsorientierung und persönlicher Einsatz, d. h. „Einsatz nach

¹⁶⁾ Vgl. G. Behrendt (Anm. 2), S. 32f., 91.

¹⁷⁾ Vgl. K. H. Niclaß, *Kanzlerdemokratie*, Stuttgart 1988, S. 38.

¹⁸⁾ Vgl. Ph. Berry, *The Organization and the Influence of the Chancellery during the Schmidt and Kohl Chancellorships*, in: *Governance*, 2 (1989), S. 343f.

Anforderung – nicht nach Dienstzeit“¹⁹). Bis auf wenige Ausnahmen, die sich auf Tätigkeitsbereiche wie Redenschreiben, Öffentlichkeitsarbeit und persönliche Assistenz konzentrieren, sind die meisten Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes daher verwaltungserfahrene Berufsbeamte. Entsprechend ihrem abgeleiteten Dienstgrad kann man von ihnen Loyalität gegenüber ihrem Vorgesetzten, Bindung an das öffentliche Interesse, persönlichen Einsatz und Leistung erwarten. Selbst einem neu gewählten Regierungschef erlaubt das vorherrschende Berufsbeamtentum, der Regierungszentrale seines Vorgängers einen gewissen Grad von Vertrauen („Systemvertrauen“) entgegenzubringen.

Bei der Arbeit im Bundeskanzleramt fällt auch politische Sensibilität unter den Begriff der Qualifikation: Im allgemeinen erfüllen die Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes ihre Tätigkeit auf Anweisungen des Chefs des Bundeskanzleramtes. Über den Weg der Abteilungs-, Gruppen- und Referatsleiter gelangen die Anweisungen schließlich zu den einzelnen Mitarbeitern. Trotz weitgehend konkretisierter Aufgaben durch Vorgesetzte werden von den Mitarbeitern im Bundeskanzleramt auch politische Entscheidungen erwartet bzw. gefordert. Entscheidungshilfen hierfür erhalten sie durch die Wahrnehmung des politischen Tagesgeschehens und durch die Selektion wichtiger aktueller Aussagen in Reden, Erklärungen und Interviews des Regierungschefs oder von ihm gebilligte Äußerungen anderer Politiker. In Partei- und Fraktionsarbeit gesammelte Erfahrungen können darüber hinaus hilfreich sein.

Um sich als Politiker der politischen Loyalität von Bediensteten mit wichtigen Positionen (z. B. Persönliche Referenten, Leiter des Kanzlerbüros etc.) vergewissern zu können, wurde im Jahre 1967 die Institution des politischen Beamten eingeführt. Zu den politischen Beamten zählen alle Beamten auf Lebenszeit, die bei der Ausübung ihres Amtes „in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen“ müssen und die „jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden“ können²⁰). Dem Bundeskanzler politisch nahestehende Personen können so in die Führungsspitzen der Administration gebracht und bei Bedarf wieder ausgetauscht werden. Fielen früher alle Beamten im Bundeskanzleramt, die mindestens im Range eines Regierungsrates standen, in diese Katego-

rie, so unterliegt dieses Amt heute der gesetzlichen Enumeration. Nach § 36 Bundesbesoldungsgesetz (BBG) können nur Ministerialdirektoren und beamtete Staatssekretäre zu politischen Beamten ernannt werden. Gegenwärtig gibt es fünf politische Beamte, die Leiter der Abteilungen eins bis fünf, im Bundeskanzleramt. Bundeskanzler Kohl bot 1982 ein anschauliches Beispiel für die Nutzung dieses personalpolitischen Instrumentes. Nach der Regierungsübernahme wurden vier Abteilungsleiter sofort, die übrigen zwei bis 1983 ausgetauscht. Zwischen 1949 und 1984 sind politische Beamte nur durchschnittlich 2,8 Jahre im Bundeskanzleramt (einschließlich des Presse- und Informationsamtes) tätig gewesen. Dieses ist eine kurze Verweildauer im Vergleich zur restlichen Ministerialbürokratie, die einen Durchschnitt von fünf Jahren aufweist²¹).

Verfassungs- und beamtenrechtliche Bestimmungen komplizieren den Versuch, nichtpolitische Beamten, die wichtige Positionen bekleiden, gegen Personen des politischen Vertrauens auszutauschen. Hausinterne Umsetzungen finden ihre Grenzen in den bestehenden Personalressourcen. Die Schaffung neuer Planstellen ist bei dem heutigen personellen Ausbau des Bundeskanzleramtes generell nicht erwünscht. Der Personalaustausch mit anderen Bundesbehörden, insbesondere mit den Ministerien, wurde zwar angestrebt, fand aber eine besondere Ausprägung nur unter den Chefs des Bundeskanzleramtes Globke und Ehmke²²). Der Kabinettsbeschluss vom 13. November 1969, der das sogenannte Rotationsprinzip für die Personalpolitik verkündete, führte kaum zu Veränderungen. Ausnahmen hiervon bilden das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung. Seit 1972 gibt es daher „den neuen Typ des langjährig im Bundeskanzleramt tätigen Beamten“²³).

5. Politisches Management im Bundeskanzleramt

In den siebziger Jahren wurde der Versuch unternommen, die Regierungszentrale zum Zentrum der politischen Aufgabenplanung zu machen. Im Bundeskanzleramt wurde im Juli 1970 eine Planungsabteilung errichtet, die in Zusammenarbeit mit einem Gremium von Planungsbeauftragten der Ressorts die einzelnen Vorhaben der Ressorts zu einem Frühkoordinierungssystem der Bundesre-

¹⁹) K. König (Anm. 13), S. 67.

²⁰) Ebd., S. 69.

²¹) Vgl. K. König, Formalisierung und Informalisierung im Regierungszentrum, Speyer 1990, S. 17.

²²) Vgl. G. Behrendt (Anm. 2), S. 91; K. H. Niclaß (Anm. 17), S. 147; K. Seemann, Entzaubertes Bundeskanzleramt, Bonn 1975.

²³) G. Kolbe, Der Troß, in: CAPITAL, (1983)5, S. 13.

gierung auszubauen versuchte. Außerdem sollte eine Bestandsaufnahme der längerfristig geplanten Aufgaben (für den Zeitraum 1976 bis 1985) gemacht und diese mit einer Zusammenstellung der finanziellen Ressourcen gekoppelt werden. Die darin enthaltene Tendenz, Aktivitäten des gesamten Regierungsapparates zentral zu steuern, stieß bald auf den Widerstand der Minister und Ministerien und scheiterte letztlich. Die angestrebte Planungsfunktion der Regierungszentrale wurde zu einer „politikunwirksamen Buchhaltung von Ressortaktivität“ diskreditiert²⁴). 1972 verließen die Initiatoren der koordinierenden Aufgabenplanung – Ehmke, Jochimsen und Focke – das Bundeskanzleramt. Seitdem hat sich die Aufgabenplanung eher zu einer Ablaufplanung entwickelt. Das Bundeskanzleramt strukturiert seither den Entscheidungsprozeß der Regierung durch Festsetzung von Terminen, Entscheidung über die Relevanz von Kabinettsvorlagen etc. Welche formal-organisatorischen und informellen Mittel dabei genutzt werden, wird im folgenden beschrieben.

Das Management der Regierungspolitik liegt im wesentlichen in den Händen von Referaten. Sie sind die organisatorischen Basiseinheiten im Bundeskanzleramt. Zu unterscheiden ist zwischen Spiegel- und Querschnittsreferaten. Diese Bezeichnungen geben die Beziehungsmuster zu den Ministerien wieder. *Spiegelreferate* sind zuständig für den Aufgabenbereich von jeweils einem Ministerium; gegenwärtig hat z. B. das Referat 311 die Geschäfte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zu bearbeiten und zu überprüfen. Anders als die Spiegelreferate sind die *Querschnittsreferate* nicht ressort-, sondern problemorientiert. Die Informationskanäle führen zu mehreren Ministerien. Klassisches Aufgabengebiet ist z. B. der Umweltschutz, der geraume Zeit in einem Querschnittsreferat des Bundeskanzleramtes bearbeitet wurde²⁵).

Grundsätzlich verlaufen die Kommunikations- und Bearbeitungswege innerhalb des Bundeskanzleramtes entlang des hierarchisch-bürokratischen Organisationsaufbaus: von Referaten über Gruppen, dann über Abteilungen hin zum Chef des Bundeskanzleramtes und umgekehrt. In den siebziger und achtziger Jahren haben sich jedoch Organisationsmuster herausgebildet, die diese feste Struktur auflockern.

Ein erstes Merkmal, das den hierarchischen Auf-

bau unterbricht, besteht in der Kommunikation zwischen Referaten und Gruppen innerhalb des Kanzleramtes. Die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Fachreferaten findet in formeller Hinsicht erst auf Gruppenebene statt. Zur Zeit ist jeder Gruppenleitung ein eigenständiges Sachgebiet zugeordnet, d. h. die Funktion einer Gruppenleitung ist nicht auf Koordination und Leitung beschränkt. Durch die ihr zugewiesenen inhaltlichen Aufgaben wird sie auf fast die gleiche Stufe wie die Referate gestellt, was eine optimale Voraussetzung für kollegiale Zusammenarbeit ist²⁶).

Ein weiteres nicht-hierarchisches Organisationsmuster ist der sogenannte *Arbeitsstab*. Seit Juni 1978 gibt es beispielsweise einen Arbeitsstab zum Sachgebiet der Deutschlandpolitik. Dieser Stab ist dem Chef des Bundeskanzleramtes direkt unterstellt. Der Amtschef kann den Arbeitsstab ohne größeren Zeitverlust zur Beratung heranziehen. Sofern ein Arbeitsstab diese Stellung einnimmt und nicht, wie z. B. der 1967 unter Bundeskanzler Kiesinger errichtete Planungsstab, einer Abteilung untersteht, eignet er sich insbesondere zur Bearbeitung von ressortübergreifenden Politikbereichen, in denen schnelle Reaktionen erforderlich sind²⁷). Der Arbeitsstab Deutschlandpolitik hat sich insbesondere 1989/90 bei der Diskussion über den zeitlichen Ablauf der deutschen Vereinigung bewährt.

Von den übrigen organisatorischen Einrichtungen mit flexibleren Kommunikationsbeziehungen ist insbesondere die sogenannte „Lage“ erwähnenswert. Hierunter ist eine „morgendliche Arbeitsbesprechung“ zu verstehen, die unter Teilnahme der Regierungssprecher und den höchsten administrativen und politischen Amtsträgern im Bundeskanzleramt stattfindet, die sich aus dem Chef des Bundeskanzleramtes, den Staatsministern und Staatssekretären, den Abteilungsleitern und dem Leiter des Kanzlerbüros rekrutieren. Die „Lage“ fungiert als Bindeglied zwischen Politik und Administration und verhindert ein Auseinanderdriften dieser beiden Bereiche. Probleme von allgemeinen, die Abteilungen übergreifenden Sachgebieten werden besprochen, Unsicherheiten werden abgebaut und neue Arbeitsaufträge werden verteilt²⁸).

Ebenso wie die hierarchische Struktur des Bundeskanzleramtes durch diese Kommunikationsstationen auf der Gruppenleiter- und Abteilungsleiter-ebene formal durchbrochen wird, sucht auch der

²⁴) P. Grottian (Anm. 12), S. 81; vgl. W. Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987, S. 263 f.

²⁵) Vgl. K. König (Anm. 13), S. 57.

²⁶) Vgl. ebd., S. 58.

²⁷) Vgl. ebd.

²⁸) Vgl. ebd., S. 59.

einzelne Mitarbeiter sein Wissen zu erweitern, um seine Entscheidungen auf eine breitere Basis zu stellen und denkbare Unsicherheiten beseitigen zu können. Der meist unter Zeitdruck arbeitende Sachreferent sucht sich vor allem *informelle*, kürzere Kommunikationswege. So werden Informationskanäle erschlossen, die zu einem „Kommunikationsnetz nicht angeordneter, nicht geplanter, nicht fest umschriebener Handlungszusammenhänge“ führen²⁹). Einzelne Merkmale dieses Kommunikationsnetzes können nicht beschrieben werden, denn sie variieren in Abhängigkeit mit den persönlichen Erwartungen und Verhaltensweisen der beteiligten Referenten.

Informelles Handeln ist schwer erfaßbar, denn es basiert weder auf Rechtsnormen, noch ist es fest institutionalisiert oder unterliegt der öffentlichen Kontrolle. Dieses heißt aber nicht, daß solches Handeln illegal und/oder gar illegitim wäre. In der Literatur wird informelles Handeln heute als optimale Ergänzung zur formalen Regierungstätigkeit betrachtet³⁰). Ein Blick auf das Bundeskanzleramt bestätigt dieses: Müßten die Mitarbeiter die langwierigen umständlichen Bearbeitungswege gehen, die vorgeschrieben sind, so wäre die organisatorisch stark gewachsene Regierungszentrale zur Handlungsunfähigkeit verdammt. Dagegen sorgen informelle „Querverbindungen“ für die rechtzeitige Abwicklung der Geschäfte³¹).

6. Zur Effizienz des Bundeskanzleramtes

Jeder Bundeskanzler versucht, die Organisationsmerkmale und die Personalpolitik im Bundeskanzleramt nach seinen eigenen Vorstellungen zu gestalten. Demzufolge reflektiert die Arbeitsweise des Bundeskanzleramtes den Führungsstil des Bundeskanzlers.

Konrad Adenauer war von 1949 bis 1963 Bundeskanzler und seit 1950 Parteivorsitzender der CDU. Aufgrund seiner Wahlerfolge genoß er hohes Ansehen in der eigenen Fraktion. Im Vergleich zu den nachfolgenden Kanzlern wird ihm die stärkste Führungsrolle zugesprochen, die zeitweise sogar autoritäre Züge annahm³²). Der Mann der „einsamen Entschlüsse“ zog es vor, „allein zu entscheiden, statt den Rat und die Verantwortung der

verfassungsmäßig dafür vorgesehenen Organe und Personen in Anspruch zu nehmen“ (Carlo Schmid³³). Dem Kabinett kam daher als kollektivem Entscheidungsorgan nur eine schwache Rolle zu. Es diente Adenauer eher als ein Gremium von Sachverständigen, auf die er je nach Bedarf zurückgreifen konnte. Auf der einen Seite konsultierte Adenauer für seine Entscheidungen unabhängige Forschungsinstitute, die er für die Umsetzung seiner Politik eigens einrichten ließ. Ferner besprach er wichtige politische Entscheidungen vor allem mit seinem engsten Mitarbeiter und persönlichen Berater, Staatssekretär Hans Globke. Manche der politischen Entscheidungen waren auch Resultat der „Montagsrunde“, ein jeden Montag stattfindender Meinungsaustausch zwischen Adenauer, Globke und Heinrich Krone, dem Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion seit 1955. Adenauer war von einem kleinen Kreis von Administratoren umgeben, auf deren Loyalität und Unterstützung er vollkommen vertrauen konnte und die ihm halfen, seine Führungsrolle und Autorität, insbesondere in seinen Schlüsselgebieten, d. h. in den auswärtigen Angelegenheiten und der Verteidigungspolitik, zu erhalten. Das Bundeskanzleramt wirkte mittels Kontrolle und Personalpolitik wesentlich in die Fachministerien hinein. Es war in erster Linie „ein reibungslos funktionierendes Führungsinstrument“ für den Bundeskanzler und das entscheidende Hilfsmittel für die Herausbildung der Kanzlerdemokratie³⁴).

Adenauers Nachfolger, *Ludwig Erhard* (1963 bis 1966), verstand sich selbst als Volkskanzler und wurde in der Öffentlichkeit auch als solcher wahrgenommen. Die unter Adenauer stark entwickelte Polarisierung zwischen Regierungskoalition und Opposition schwand zunehmend. Programmatisch stimmte Erhard zwar mit seinem Koalitionspartner überein; sein Streben nach Harmonie und Zusammenarbeit aller Parteien schwächte aber nicht nur seine Beziehung zur eigenen Partei, deren Vorsitz zudem noch bis 1966 in Adenauers Händen lag, sondern stand auch im Widerspruch zur Koalitionsabsprache. Er hatte ein distanzierendes Verhältnis zum Politikbetrieb und zu Interessengruppen. Im Gegensatz zum Machtpolitiker Adenauer war Erhard „Anti-Macchiavellist aus höchster Überzeugung“ (Johannes Gross³⁵). Er hatte ein kollegialeres Verhältnis zum Kabinett als Adenauer und übertrug den Ministern mehr Verantwortung.

²⁹) Ebd., S. 1.

³⁰) Vgl. K. von Beyme, *Informelle Komponenten des Regierens*, Heidelberg 1990, S. 1.

³¹) Vgl. W. Rudzio (Anm. 24), S. 256.

³²) Vgl. R. Mayntz, *Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power or „Kanzlerdemokratie“?*, in: R. Rose/E. Suleiman (Hrsg.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington, D.C. 1980, S. 157.

³³) J. Küpper, *Die Kanzlerdemokratie*, Frankfurt/M. 1985, S. 162.

³⁴) Vgl. K. H. Niclauß (Anm. 17), S. 145; J. Küpper, ebd., S. 422.

³⁵) K. H. Niclauß (Anm. 17), S. 86 ff.

Doch das persönliche Prestige und seine Führungsrolle in der Regierung wurden bald in Frage gestellt. Es entstanden politische Nebenzentren und Loyalitätskonflikte in der Partei, die aufgrund der Trennung von Parteivorsitz und Bundeskanzleramt auftraten. Erhard zeigte kaum Führungsqualitäten. Er war ein schwacher Kanzler im Vergleich zu Adenauer und schaffte es nicht, das Bundeskanzleramt angemessen in die politische Arbeit der Regierung zu integrieren. Da er auf das Prinzip Vertrauen statt Kontrolle setzte, verlor das Bundeskanzleramt seine politische Einwirkung auf die Ministerien. Es wurde noch mehr verwissenschaftlicht und diente vorwiegend als Informationsquelle. Ein vertrauensvoller, enger Kontakt zwischen Mitarbeitern des Bundeskanzleramtes und dem Kanzler, wie zur Zeit Adenauers, bestand unter Erhard nicht.

Bundeskanzler *Kiesinger* (1966 bis 1969) führte das Amt unter politischen und institutionellen Bedingungen, die es fast unmöglich machten, eine starke Führungsrolle zu entwickeln. Erstens bestand die Regierungskoalition aus zwei nahezu gleichstarken Parteien, die programmatisch unterschiedliche Ziele verfolgten. Kiesingers Tätigkeit erschöpfte sich daher in den Versuchen, Kompromisse zwischen den Parteien zu finden. Er war, in den Worten von Conrad Ahlers, ein „wandelnder Vermittlungsausschuß“³⁶). Zweitens waren zwei politische Schlüsselbereiche, die Außen- und die Wirtschaftspolitik, in den Händen von Sozialdemokraten und darüber hinaus von zwei kompetenten Persönlichkeiten besetzt (Willy Brandt und Karl Schiller), gegenüber denen Kiesinger als Politiker verblaßte. Drittens hatte Kiesinger als ehemaliger Ministerpräsident von Baden-Württemberg vor allem Kontakte zur regionalen, aber nicht zur nationalen CDU geknüpft. Aufgrund seines guten Images in der Öffentlichkeit konnte er zwar zunächst die Vorbehalte der CDU gegenüber seiner Person durch gute Landtagswahlergebnisse ausgleichen. Doch im letzten Regierungsjahr machten sich die fehlenden festen Verbindungen zur Partei negativ bemerkbar. Viertens verlagerte sich die politische Entscheidungsgewalt vom Kabinett hin zu informellen Entscheidungszentren. Klassisches Beispiel hierfür ist der 1967 eingerichtete Kreßbronner Kreis, der sich aus insgesamt elf Spitzenpolitikern, dem Bundes-, dem Vizekanzler, den Fraktionsvorsitzenden der zwei Regierungsparteien, weiteren Ministern und zwei Parlamentarischen Staatssekretären zusammensetzte. Unter Kiesinger wurde das Bundeskanzleramt wegen mangelnder politi-

scher Koordination und Planung stark kritisiert: Es funktionierte nur noch wie eine „letterbox“, die Kabinettsvorschläge ungeprüft weiterleitete und das Kabinett dadurch restlos überforderte. Die Regierungszentrale stand, zum Teil auch bedingt durch technische und organisatorische Mängel, bald unter dem Vorwurf der Inkompetenz, verlor ihr Ansehen und ihren Einfluß auf die Tätigkeiten der Ressorts³⁷).

Der Führungsstil von Bundeskanzler *Willy Brandt* (1969 bis 1974) unterlag einem Wandel. Daher wird hier bei seiner Beschreibung zwischen dem ersten und dem zweiten Kabinett unterschieden. Im ersten Kabinett von 1969 bis 1972 hatte Brandt eine nicht auf autoritärem Verhalten beruhende, aber ähnlich starke Führungsposition wie Adenauer inne. Das Kabinett war wieder das politische Entscheidungszentrum, d. h. Entscheidungen wurden meistens kollektiv getroffen. Brandt konzentrierte seine Tätigkeiten auf die Außenpolitik, insbesondere auf die Ostpolitik, während er innenpolitische Fragen in der Verantwortung der Minister beließ. Sein außenpolitisches Engagement half der Regierungskoalition, sich gegenüber der Opposition hervorzuheben, führte aber auch zu einem Spannungsverhältnis zwischen dem Bundeskanzler und Außenminister Walter Scheel, der im Sinne seiner Partei, der FDP, handelte. Als Parteivorsitzender versuchte Brandt zwischen den verschiedenen Gruppierungen innerhalb der SPD zu vermitteln, doch sachliche und persönliche Differenzen zwischen einzelnen SPD-Politikern nahmen gegen Ende des ersten Kabinetts zu. Sein positives Bild in der Öffentlichkeit fand 1971 mit seiner Auszeichnung durch den Friedensnobelpreis seinen Höhe- und zugleich seinen Wendepunkt. Sprach man vor 1971 noch von einem Mann mit einem charismatischen Charakter, der dem von John F. Kennedy ähnelte, so wurde ihm danach Führungsschwäche vorgeworfen. Im zweiten Kabinett von 1972 bis 1974 verschlechterte sich das Verhältnis zur FDP. Die Kabinettsarbeit war häufig durch endlose Diskussionen ohne Entscheidungen geprägt. Brandt nutzte seine Führungskompetenzen nicht, war ohne Entscheidungskraft und zeigte Ungeschicklichkeit im Umgang mit Interessengruppen. Die Affäre Guillaume wurde von einigen seiner Kollegen als Druckmittel für seinen Rücktritt genutzt. Wie der Bundeskanzler zeigte auch das Bundeskanzleramt ein uneinheitliches Bild. Wegen der verbesserten technischen Ausstattung des Amtes und der wiedereingeführten Personalrotation mit

³⁶) Ebd., S. 88.

³⁷) Vgl. K. Dyson, *The German Federal Chancellor's Office*, in: *Political Quarterly*, 45 (1974), S. 367.

den Ministerien kehrte das Vertrauen der Ministerien in die Kompetenz der Regierungszentrale zurück. Der „Briefkasten-Effekt“ verschwand. Das angestrebte integrative Planungssystem sowie Verhalten und Vorgehensweise des Chefs des Bundeskanzleramtes, Horst Ehmke, wirkten aber auf die Ministerien bedrohlich und stießen daher auf Widerstand. Brandts Erfolge in der Ostpolitik sind wesentlich auf die Vorarbeiten und Unterstützung des Amtes zurückzuführen, dagegen fehlte bei innenpolitischen Fragen ein koordinierender Administrator. Von 1972 bis 1974 minderte sich somit der Einfluß des Bundeskanzleramtes parallel zu Brandts Rückzug aus der politischen Führung.

Bundeskanzler *Helmut Schmidt* (1974 bis 1982) engagierte sich in der Außenpolitik, die vorwiegend Westpolitik war, und nahm eine Führungsrolle in der Währungs- und Wirtschaftspolitik ein. Die Abkühlung des Verhältnisses zwischen den Supermächten belastete Schmidts öffentliches Prestige, obwohl dieses insgesamt bis 1980 wuchs. Schmidt, der nur stellvertretender Parteivorsitzender war, handelte pragmatisch: Er sprach offen und ehrlich im Kabinett, verlangte klare Antworten und erwartete, daß die Minister gut vorbereitet zu den Kabinettsitzungen kamen³⁸). In den siebziger Jahren arbeitete er zwar eng mit dem Parteivorsitzenden Willy Brandt zusammen; doch zahlreiche Sozialdemokraten mißtrauten ihm wegen seines Images, das sich mit den Begriffen der parteiideologischen Unabhängigkeit und des reinen Pragmatismus beschreiben läßt. Schmidt respektierte den Koalitionspartner, auch wenn sein Regierungsstil wie der Adenauers autoritäre Züge aufwies, und er mit den verschiedensten Mitteln, z. B. mit Rücktrittsdrohungen, versuchte, das Kabinett auf seinen Kurs zu bringen. Außerdem wollte er immer zum frühesten Zeitpunkt über die Vorhaben der Ressorts informiert sein. Schmidt pflegte den persönlichen Kontakt zu den Abteilungs-, Gruppen- und Referatsleitern des Bundeskanzleramtes und nahm sie bei Bedarf sogar zu öffentlichen und nichtöffentlichen Treffen, außer zu Parteitreffen, mit. Dieses förderte im Einklang mit der Rekrutierungspolitik von Schmidt und seinem ersten Staatssekretär Schüler den Teamgeist und das Verantwortungsgefühl der Mitarbeiter im

Bundeskanzleramt. Sie wurden erstmals initiativ tätig. Schmidt nutzte das Amt intensiv für politische Information und Beratung, für die Durchsetzung seiner Ziele und zum Schutz seiner eigenen Position innerhalb der Regierung. Die Ministerien waren gezwungen, das Kanzleramt als Autorität anzuerkennen. Ein Indiz für seine Effizienz ist die Tatsache, daß die Verwaltungstätigkeit des Bundeskanzleramtes der FDP nicht den gesuchten Anlaß geboten hat, das Koalitionsverhältnis vor 1982 aufzukündigen.

Bundeskanzler *Helmut Kohl* (seit 1982) hatte keine Erfahrung in einem speziellen politischen Ressort. Er ist „Generalist“ und daher im Gegensatz zu seinem Vorgänger nicht an den einzelnen Entwicklungsstadien der Kabinettsvorschläge im Detail interessiert. Er überträgt den Ressorts mehr Entscheidungsmacht. Diese Dezentralisierung der Verantwortung führt allerdings auch dazu, daß einige Konflikte ungelöst in das Kabinett und in die Öffentlichkeit gelangen. Kohl sieht sich selber nicht als „Topmanager“, sondern als politischer und moralischer Führer. Seit 1976 ist er Parteivorsitzender. Auch als Bundeskanzler ist er in erster Linie Parteipolitiker geblieben. Er hat eine ähnlich enge Verbindung zur Partei wie Adenauer. So sind zwischen Kohl und der CDU noch keine offenen Konflikte auf Parteitagen, abgesehen vom Mai 1984, ausgetragen worden. Kohl ist Machtpolitiker, potentielle Konkurrenten hält er auf Distanz und gibt wichtige Informationen nicht immer gleich weiter. Volkstümlichkeit kennzeichnet sein öffentliches Image, das allerdings 1984/85 wegen zahlreicher Pannen und Affären, wie z. B. der Parteispendenaffäre, sank. Dennoch hat er bislang durchgehend hohe Wahlerfolge erzielt. Für Kohl ist das Bundeskanzleramt Informations- und somit Machtquelle. Er nutzt es zur Beratung, holt sich diese aber auch vom CDU-Parteivorstand. Unabhängig von Rang und Position kontaktiert er im Bundeskanzleramt nur wenige Personen seines Vertrauens. Diese Tatsache dürfte sich demotivierend auf viele Mitarbeiter ausgewirkt haben.

Vergleicht man das Bundeskanzleramt in Abhängigkeit vom jeweiligen Bundeskanzler, so läßt sich festhalten, daß es bisher immer eine starke Rolle eingenommen hat, wenn *erstens* der Bundeskanzler eine Autorität dargestellt und wenn er diese *zweitens* dem Kanzleramt übertragen hat, so daß sich das Amt gegenüber den Ministerien durchsetzen konnte.

³⁸) Vgl. R. Mayntz (Anm. 32), S. 158; Ph. Berry (Anm. 18), S. 341.

IV. Zusammenfassung

Das Kanzleramt war von 1815 bis 1918 eine Institution, die mit reinen Verwaltungsaufgaben für den jeweiligen Bundes- oder Reichskanzler betraut und ohne größere politische Macht ausgestattet war. Trotz seiner Funktionserweiterung, die zur Zeit der Weimarer Republik aus der Aufwertung zum Organ der Reichsregierung resultierte, hatte das Reichskanzleramt sein politisches Einflußpotential wegen der faktischen parteipolitischen Zersplitterung nicht wesentlich erhöhen können. Erst unter Reichskanzler Adolf Hitler entwickelte es sich kurzfristig zu einem Steuerungsinstrument im Regierungsprozeß, mußte aber schon bald wieder seine neu gewonnenen Kompetenzen an Parteiinstitutionen abgeben. Die während der Transformationsphase zum demokratischen System der Bundesrepublik bestehende Direktorialkanzlei (1948 bis 1949) ist im Hinblick auf ihren politischen Einfluß als unbedeutend anzusehen. Der große Einschnitt im Entwicklungsprozeß der Regierungszentrale erfolgte im Jahre 1950. Mit der Verabschiedung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland wurde nicht nur die Stellung des Bundeskanzlers im Regierungssystem gestärkt, sondern durch diese Stellung des Bundeskanzlers die Funktionen des Bundeskanzleramtes erweitert und somit das Machtpotential vergrößert.

Aufgrund mehrerer Faktoren unterlag die politische Macht der Kanzlerämter seit 1950 jedoch Schwankungen. Der dominierende Faktor ist dabei in der Person des jeweiligen Bundeskanzlers zu finden. Seine Machtstellung und seine Persönlichkeit entscheiden, ob und wieviel Macht an die Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes delegiert wird. Bemerkenswert ist dabei die Tatsache, daß das Bundeskanzleramt bisher um so ineffizienter gearbeitet hat, je eigenständiger und unabhängiger es vom Bundeskanzler war. Dieses war beispiels-

weise der Fall unter den Kanzlern Erhard und Kiesinger. Auch Bundeskanzler Brandts Beziehung zur Regierungszentrale war eher schwächerer Natur, doch dies wurde vom starken Chef des Bundeskanzleramtes, Horst Ehmke, aufgefangen³⁹⁾.

Die zwei weiteren bestimmenden Faktoren für das Machtpotential des Bundeskanzleramtes sind die Organisationsstrukturen, insbesondere die informellen, sowie die Personalbesetzung. Das Aufbrechen des hierarchischen und komplexen Organisationsaufbaus durch informelle Kommunikationswege und die Ämterbesetzung mit politisch sensibilisierten und verwaltungstechnisch qualifizierten Angestellten und Beamten sind Grundvoraussetzungen für ein effizientes Wirken der Regierungszentrale. Effizienz ist wiederum eine formale Bedingung für den Machterhalt, denn sie bietet einen Schutzwall gegen Kritik seitens anderer beteiligter Personen und Institutionen im Regierungsprozeß und verhindert das Entstehen von konkurrierenden Nebenzentren.

Das Bundeskanzleramt der Bundesrepublik Deutschland hat seinen Instrumentalcharakter seit seiner Bildung im Jahre 1950 durchgehend behalten. Bedenken gegen eine übermäßige Machtaeignung oder gegen eine Verselbständigung des Amtes, die z.B. für das White House der Regierung der Vereinigten Staaten nachgewiesen wurden⁴⁰⁾, sind nicht angemessen.

³⁹⁾ Vgl. F. Müller-Rommel, *The Center of Government in West-Germany: Changing Patterns under 14 Legislatures (1949-1987)*, in: *European Journal of Political Research*, 16 (1988), S. 164.

⁴⁰⁾ Vgl. S. Kernell, *The Evolution of the White House Staff*, in: J. E. Chubb/P. E. Petersen (Hrsg.), *Can the Government govern?*, Washington, D.C. 1989.

Der freie Volksvertreter: Illusion oder Wirklichkeit?

Zur Kritik der Lehre vom „Parteienstaat“

Das freie Mandat gehört zum Kernbestand des Staats- und Verfassungsverständnisses der Bundesrepublik Deutschland. Das Bonner Regierungssystem ist konzipiert als *freiheitliche* parlamentarische Demokratie. Können die Abgeordneten aber wirklich frei entscheiden? Oder liegt, wie immer wieder behauptet wurde und nach wie vor behauptet wird, die eigentliche Macht im „Parteienstaat“ bei den Parteien und Fraktionen?

In der bisherigen Diskussion der Lehre vom „Parteienstaat“ standen die Parteien im Vordergrund¹⁾,

obgleich es sich in der Sache auch um eine Lehre vom – analog formuliert – „Fraktionenstaat“ handelt. Wenn die These von der Übermacht der Fraktionen zuträfe, dann wäre das freie Mandat eine Illusion. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich deshalb auf den Fraktionsteil der Parteienstaatslehre. Diese Eingrenzung ermöglicht es, den bisher weitgehend vernachlässigten, für die sachgerechte Analyse der Ohnmachtsthese jedoch unverzichtbaren Sachverhalt spezifisch politischer Führung mit einzubeziehen.

I. Die beiden Hauptvarianten der Ohnmachtsthese

1. Leibholz: Resignative Bejahung des „Parteienstaates“

Aus liberaler Sicht hat niemand die These von der Ohnmacht des einzelnen Abgeordneten gegenüber seiner Fraktion und Partei so wirksam und über einen so langen Zeitraum – bereits seit den fünfziger Jahren – vertreten wie der langjährige Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz. Leibholz gilt gewöhnlich als Autor der sogenannten Parteienstaatstheorie. Diese „Theorie“ – ein Konglomerat unterschiedlicher Thesen – betrifft im Kern den Strukturwandel parlamentarischer Regierungssysteme vom 19. zum 20. Jahrhundert und die mit diesem Wandel verbundene radikale Änderung in der Stellung des einzelnen Abgeordneten. Insofern kann Leibholz' Parteienstaatslehre wie folgt zusammengefaßt werden.

Nach Leibholz gibt es zwei gegensätzliche „Struktur-Typen“ parlamentarischen Regierens: zum einen den „liberal-demokratischen, repräsentativen Parlamentarismus“, zum anderen den „Parteienstaat“. Der „repräsentative Parlamentarismus“

war im 19. Jahrhundert in denjenigen Ländern verwirklicht, in denen sich die „liberale Demokratie“ gegen die Monarchie durchsetzen konnte. Leibholz spricht deshalb auch vom 19. Jahrhundert als dem „klassisch-liberalen Zeitalter“²⁾. Im 20. Jahrhundert dagegen wurde der „repräsentative Parlamentarismus“ in sein Gegenteil verkehrt: den „Parteienstaat“. Worin bestehen die wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Typen?

Allein im „repräsentativen Parlamentarismus“ ist der einzelne Abgeordnete wirklich Repräsentant (Volksvertreter). Nur hier kann er im Plenum „in Freiheit unter Einsatz seiner Persönlichkeit seine politischen Entscheidungen“ treffen³⁾, also stets gemäß seiner persönlichen Auffassung votieren. Diese Möglichkeit der freien Entscheidung im Plenum – unabhängig von Parteien und Fraktionen – hat der Abgeordnete im „Parteienstaat“ verloren.

2) Gerhard Leibholz, Der Strukturwandel der modernen Demokratie, in: ders., Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1967, S. 80. Vgl. auch Eberhard Schütt-Wetschky, Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp. Unter besonderer Berücksichtigung der Kritik am „Fraktionszwang“, Freiburg i. Br. – München 1984, S. 221 ff.

3) Gerhard Leibholz, Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, in: ders., Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Berlin 1966, S. 228.

Für die kritische Durchsicht einer vorangegangenen Fassung des Beitrages möchte ich Walter Wieland vielmals danken.

1) Vgl. Peter Haungs, Die Bundesrepublik – ein Parteienstaat? Kritische Anmerkungen zu einem wissenschaftlichen Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 4 (1973), S. 502–524.

Hier ist zunächst auf die doppelte Bedeutung des Parteienstaatsbegriffes hinzuweisen. Einige Unklarheiten in der neueren politik- und rechtswissenschaftlichen Diskussion ergeben sich daraus, daß nicht differenziert wird zwischen der landläufigen oder unspezifischen Bedeutung einerseits, der spezifisch Leibholz'schen Variante des Parteienstaatsbegriffes andererseits.

In der unspezifischen, heute vorherrschenden Bedeutung zielt der Begriff lediglich auf die faktische Schlüsselstellung der Parteien (und Fraktionen) im politischen Prozeß, also auf die Tatsache, daß sowohl Sach- als auch Personalentscheidungen im Bereich von Parlament und Regierung *ausschließlich* über *Parteien und Fraktionen* durchgesetzt werden können. In diesem Sinne sind die Parteien und Fraktionen in der Tat die Machtzentren. Leibholz' Parteienstaatsbegriff enthält zum einen diese heute vorherrschende Komponente, also die faktische Schlüsselstellung der Parteien (und Fraktionen). So definiert er „parteienstaatliche Demokratie“ als „Demokratie, die auf den Parteien als den politischen Handlungseinheiten aufgebaut ist und in ihnen die unentbehrlichen Bestandteile des politischen Integrationsprozesses erblickt“⁴). Die Charakterisierung der Bundesrepublik als Parteienstaat in diesem unspezifischen Sinne wird heute – im Gegensatz zu den fünfziger Jahren – nicht mehr bestritten. Sie ist offensichtlich zutreffend.

Ganz anders dagegen die spezifisch Leibholz'sche Bedeutung. Hier meint „Parteienstaat“ nicht nur die faktische Schlüsselstellung der Parteien und Fraktionen, sondern zusätzlich und vor allem die Ohnmacht des einzelnen Abgeordneten gegenüber Fraktion und Partei. „Parteienstaat“ ist bei Leibholz der gedanklich ins Extrem gesteigerte Gegentyp zum „repräsentativen Parlamentarismus“. In dieser Leibholz'schen Variante des „Parteienstaates“ hat der einzelne Abgeordnete seine Repräsentantenqualität verloren; er ist „grundsätzlich fremdem Willen unterworfen“, nur noch „organisatorisch-technisches Zwischenglied“ zwischen „Parteien und Fraktionen“ einerseits und den Parlamentsbeschlüssen andererseits: „Gesehen unter dem Blickpunkt einer logisch zu Ende gedachten parteienstaatlichen Demokratie können nämlich tatsächlich die Parteien den Anspruch erheben, sich auch gegenüber ihren eigenen Mitgliedern durchzusetzen. In einer solchen Demokratie erscheint nämlich der Abgeordnete als grundsätzlich fremdem Willen unterworfen und kann er nicht

mehr als Repräsentant, der in Freiheit unter Einsatz seiner Persönlichkeit seine politischen Entscheidungen fällt, angesprochen werden. In dieser Demokratie fehlt dem Abgeordneten im Grunde genommen die letzte Legitimität, eine von den Parteien und Fraktionen abweichende Linie in Fragen von politischer Wichtigkeit zu verfolgen. In ihr sind nicht die Abgeordneten, sondern die Parteien in ihren Entschlüssen frei und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Letztlich wird so der Abgeordnete in dem modernen Parteienstaat zu einem organisatorisch-technischen Zwischenglied.“⁵)

Bei Leibholz gibt es kein Rezept gegen die von ihm behauptete Entmündigung des einzelnen Abgeordneten durch Partei und Fraktion. Mit dem Wandel zum modernen „Parteienstaat“ haben wir uns offenbar abzufinden, er ist unausweichlich. Während dieser Autor den Niedergang des „repräsentativen Parlamentarismus“ von Anfang an in einer Art Resignation akzeptiert – so schon in dem 1952 veröffentlichten Vortrag „Der Strukturwandel der modernen Demokratie“ –, stemmt sich Hildegard Hamm-Brücher vehement gegen diese Entwicklung.

2. Zurück zum Parlamentarischen Rat

Während Leibholz für den „repräsentativen Parlamentarismus“ keine Realisierungsmöglichkeit mehr sieht, will Hildegard Hamm-Brücher zu ihm zurückkehren, genauer: zur entsprechenden Intention des Parlamentarischen Rates. Mit diesem Bestreben ist sie keineswegs die erste gewesen. Zahllose Politiker und Wissenschaftler aus allen politischen Lagern verfolgten und verfolgen diese Absicht⁶). Aber niemand hat sich seit den achtziger Jahren so engagiert und in so zahlreichen Veröffentlichungen dafür eingesetzt wie Frau Hamm-Brücher.

Die Vorgeschichte der Hamm-Brücher-Initiative reicht zurück bis zur Bonner „Wende“ von 1982. Im Zusammenhang mit dem Wechsel von der sozialliberalen zur christliberalen Koalition hatte Hamm-Brücher ihr Ministeramt verloren. Im Bundestag widmete sie sich intensiv dem Thema Bundestagsreform. 1984 gründete sie die überfraktio-

⁴) G. Leibholz (Anm. 2), S. 89f.

⁵) Ders. (Anm. 3), S. 228.

⁶) Prominente Beispiele sind Richard Stücklen, Präsident des Deutschen Bundestages von 1979 bis 1983, sowie Kurt Biedenkopf, Ministerpräsident von Sachsen. Vgl. E. Schütt-Wetschky (Anm. 2), S. 40ff., 51ff. 308ff.

nelle „Initiative Parlamentsreform“⁷⁾. Die Forderungen dieser Initiative können zu zwei Schwerpunkten zusammengefaßt werden. Erstens: Stärkung der Stellung des einzelnen Abgeordneten gegenüber Fraktion und Partei im Sinne des „repräsentativen Parlamentarismus“. Zweitens: Stärkung der Stellung des Bundestages gegenüber der Bundesregierung. Auch wenn beide Punkte eng zusammenhängen, so kann doch im Rahmen dieses Beitrages allein die Problematik des einzelnen Abgeordneten erörtert werden.

Ähnlich wie Leibholz entwickelt auch Hamm-Brücher ihre These von der Ohnmacht des einzelnen Abgeordneten gegenüber Fraktion und Partei in historischer Perspektive; die Ohnmacht sei die Folge des radikalen Wandels in der Stellung des Volksvertreters, der sich im Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert vollzogen habe. „In dem Maße, in dem im Laufe der Jahrzehnte die Stellung der Fraktionen als Schaltstellen und damit als Machtzentren des parlamentarischen Geschehens gestärkt“ wurde, hätten die „Wirkungsmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten und seine persönliche Mitverantwortung abgenommen“⁸⁾.

In einem Grundsatzartikel zum Verhältnis von Abgeordnetem und Fraktion spricht Hamm-Brücher vom „Verlust der Eigenständigkeit der Abgeordneten“. Als „Fazit“ stellt sie fest, „daß das alltägliche parlamentarische Geschehen fast ausschließlich von den Fraktionen geprägt wird und dieser Umstand überwiegend abträgliche Folgen bewirkt. So konstitutiv und vielfältig die Rechte des Abgeordneten nach dem Grundgesetz sein mögen . . . , so deutlich manifestiert sich seine tatsächliche Ohnmacht – verglichen mit der Macht der Fraktionen und ihrer Apparate sowie den diese letztlich prägenden politischen Parteien.“⁹⁾

Die Ohnmacht des Abgeordneten, die von den Fraktionen bewirkte „Ent-Persönlichung des Mandats des einzelnen“, zeigt sich nach Hamm-Brücher in den Plenarsitzungen des Bundestages. Die Macht der Fraktionen und Parteien habe zur „Minimalisierung“ der „parlamentarischen Wirkungsmöglichkeiten“ des Abgeordneten geführt¹⁰⁾. In der Sache ist dasselbe gemeint, was Leibholz als die Beseitigung der Repräsentantenqualität des Abgeordneten beschreibt. Dies ergibt sich aus der Kritik an der von den Fraktionen geprägten Plenarpraxis.

Die Autorin konstatiert eine Verschlechterung des „Erscheinungsbildes der repräsentativen Demokratie, wie es sich im Debattenstil offenbart“, und fährt dann fort: „Der rüder werdende Redestil und der Schau-Charakter der Auseinandersetzungen tun ein übriges. Dies alles wird dann noch – via Fernsehen – samt der gähnenden Leere des Plenarsaales in den Wohnstuben der Nation vorgeführt. Der Bürger weiß: An vorgefaßten Entscheidungen ändert keine noch so heftige Debatte etwas. So degeneriert diese zur Proklamation und zum Schlagabtausch.“¹¹⁾

Hamm-Brücher strebt im wesentlichen das an, was Leibholz als „repräsentativen Parlamentarismus“ im „klassisch-liberalen Zeitalter“ verabschiedet hat: eben jenen „repräsentativen Parlamentarismus“ als vermeintlich allein ein freies Mandat ermöglichenden Grundtyp parlamentarischer Demokratie.

Aus der Kritik an den „vorgefaßten Entscheidungen“ ergibt sich, daß die Entscheidungen nach Hamm-Brücher nicht schon vor den Plenarsitzungen getroffen werden sollen (in der Praxis ist dies bekanntlich der Regelfall), sondern erst im Plenum, und zwar aufgrund der jeweils vorangegangenen Debatte. Die Diskussion soll nicht zu bloßer „Proklamation“, zum bloßen „Schlagabtausch“ „degenerieren“, sondern wirkliche *Beratung* sein. Dieser Begriff wird hier im klassischen, im allgemeinen Sprachgebrauch bis heute üblichen Sinne verwendet, wie er zum Beispiel in der Redewendung „Das Gericht zieht sich zur Beratung zurück“ zum Ausdruck kommt. In diesem Sinne bedeutet „Beratung“: Alle Gesprächsteilnehmer bemühen sich gemeinsam um die jeweils zweckmäßigste, beste und gerechteste Problemlösung, unabhängig von ihrer Fraktions- und Parteizugehörigkeit. Wenn eine Plenardebatte wirklich Beratung wäre, dann würden die Abgeordneten nicht „zum Fen-

7) Ausführlicher zur Vorgeschichte und zur Analyse der Hamm-Brücher-Initiative: Eberhard Schütt-Wetschky, Parlamentsreform: Meilenstein oder Sackgasse? Zur Interpretation der Artikel 38 und 20 des Grundgesetzes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/87, S. 3–16. Hier S. 14f. zur Kritik der Forderung, das „Gewicht“ des Bundestages gegenüber der Bundesregierung zu stärken. Weitere Informationen und Dokumente bietet Hildegard Hamm-Brücher, Der freie Volksvertreter – eine Legende? Erfahrungen mit parlamentarischer Macht und Ohnmacht. Unter Mitarbeit von Marion Meyer, München–Zürich 1991.

8) Hildegard Hamm-Brücher, Die Krise des Parlamentarismus und Chancen zu ihrer Überwindung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 5.

9) Dies., Abgeordneter und Fraktion, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin–New York 1989, S. 691.

10) Dies. (Anm. 8), S. 5.

11) Ebd., S. 4.

ster hinaus“ reden, wie ein weiterer, aus klassisch-altliberaler Sicht gerechtfertigter Kritikpunkt lautet; vielmehr würde jeder Abgeordnete individuell versuchen, seine Kollegen von der eigenen Auffassung zu überzeugen, wobei er zugleich uneingeschränkt bereit wäre, seine eigene Auffassung zu ändern, wenn andere Abgeordnete überzeugendere Argumente vortragen.

Daß die Praxis nicht dieser klassisch-altliberalen Vorstellung entspricht, ist offenkundig. Plenarsitzungen des Bundestages sind nicht Versammlungen miteinander beratender einzelner, die sich endgültig erst am Ende einer Debatte entscheiden, unter dem Eindruck der ausgetauschten Argumente. Im Plenarsaal findet in der Regel nicht Beratung statt, sondern politischer Kampf, und zwar ein „Mannschaftskampf“: Faktisch ist der Plenarsaal die Arena der Fraktionen bzw. Parteien. Zwar steht immer nur ein Abgeordneter am Rederpult. Aber meistens – insbesondere beim üblichen „Schlagabtausch“ – sprechen die Abgeordneten in erster Linie nicht für sich selbst, sondern für ihre Fraktion und Partei; sie treten als *Sprecher* ihrer Gruppe auf, die nach außen eine gemeinsame Linie vertritt (Phänomen der Geschlossenheit, Fraktionsdisziplin).

Diese, dem „repräsentativen Parlamentarismus“ diametral zuwiderlaufende Plenarpraxis kann – wenn man allein hierauf fixiert ist – durchaus zu dem Eindruck führen, daß „die Fraktionen“ bzw. „die Parteien“ die Szene beherrschen, zu Lasten der einzelnen Abgeordneten. So tritt Hamm-Brücher engagiert für die „Erfüllung“ des „Verfassungsauftrages [gemäß Art. 38 I GG] im parlamentarischen Geschehen“¹²⁾ ein, und zwar durch Rückkehr zur Intention des Parlamentarischen Rates.

In ihrer zuerst 1983 erschienenen „Streitschrift für mehr Freiheit“ hatte Hamm-Brücher die Entstehung des Art. 38 I 1 GG analysiert¹³⁾. Wie sich sowohl aus den Protokollen des Parlamentarischen Rates als auch den verschiedenen Formulierungsentwürfen des heutigen Art. 38 GG ergibt, hatte mindestens ein erheblicher Teil der Ratsmitglieder diese Grundgesetznorm im klassisch-altliberalen Sinne intendiert¹⁴⁾. Am deutlichsten kommt dies in

¹²⁾ Dies. (Anm. 9), S. 674.

¹³⁾ Vgl. dies., *Der Politiker und sein Gewissen. Eine Streitschrift für mehr parlamentarische Demokratie. Erweiterte Neuauflage*, München-Zürich 1987², S. 13 ff.

¹⁴⁾ Dies korrespondiert mit der Tatsache, daß der Parlamentarische Rat auch hinsichtlich der Gewaltenteilung das *klassische* Konzept intendierte; vgl. E. Schütt-Wetschky (Anm. 2), S. 110 ff., zu der sich daraus für Art. 20 II 2 GG ergebenden Problematik ders. (Anm. 7), S. 12 ff.

der sogenannten Langfassung des Art. 38 GG von 1948 zum Ausdruck: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Jeder Abgeordnete folgt bei Reden, Handlungen, Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung und seinem Gewissen.“ Im Zuge der Überarbeitung wurde hieraus die kürzere Fassung von 1949, die bis heute gilt: Die Abgeordneten „sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. In der Sache war 1949 dasselbe gemeint wie 1948. Hierauf beruft sich Hamm-Brücher. Wenn sie die Erfüllung des „Verfassungsauftrages“ des Grundgesetzes fordert, für „mehr Freiheit“ und „gewissenhafte“ Politik eintritt, dann ist damit gemeint, daß die Abgeordneten im Plenum als einzelne beraten und entscheiden sollten, ohne Rücksicht auf eine „Fraktions- und Parteiraison“¹⁵⁾. Verfassungspolitisch besteht deshalb die folgende Alternative. Entweder: Der Abgeordnete erfüllt seinen „Verfassungsauftrag“, d. h. er ist „Vertreter des ganzen Volkes“ und handelt im Plenum „eigenverantwortlich“¹⁶⁾. Oder: Der Abgeordnete ist „Vertreter seiner Partei“, lediglich „auftrags- und weisungsgebundener Mandatsträger“, also bloßer Befehlsempfänger von Fraktion und Partei. Da die Bonner Praxis in der Sichtweise von Hamm-Brücher weitgehend der zweiten Alternative entspricht, der „Verfassungsauftrag“ des Abgeordneten durch die „Fraktionsdisziplin bereits im Ansatz unterdrückt wird und verkümmert“, komme es folglich darauf an, jenen ursprünglichen „Verfassungsauftrag“ endlich zu verwirklichen.

Diese Zielvorstellung kann hier nicht diskutiert werden. Hier geht es allein um ihre faktische Grundlage: die behauptete Ohnmacht des einzelnen Abgeordneten gegenüber seiner Fraktion. Trifft es zu, daß – in den Worten von Leibholz – die Bundestagsabgeordneten „grundsätzlich fremdem Willen unterworfen“ sind, daß sie ihre „Eigenständigkeit“ verloren haben, nur noch ein „organisatorisch-technisches Zwischenglied“ zwischen Fraktion bzw. Partei einerseits und den Parlamentsbeschlüssen andererseits darstellen? Ist es – in den Worten von Hamm-Brücher – adäquat, von einer „Ent-Persönlichung“ des freien Mandates durch die Fraktionen, der „tatsächlichen Ohnmacht“ der Abgeordneten zu sprechen?

¹⁵⁾ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/28 vom 18. September 1987, S. 1873 C/D.

¹⁶⁾ Dieses und die folgenden Zitate dieses Absatzes aus H. Hamm-Brücher (Anm. 9), S. 674.

II. Macht der Fraktionen, Ohnmacht der Abgeordneten?

1. Macht der Fraktionen?

Zweifellos haben die Fraktionen sehr viel Macht, mehr noch: sie haben ein Machtmonopol. Wenn man dies feststellt, dann muß aber auch – um Mißverständnisse zu vermeiden – genauer gesagt werden, was mit „Macht“ gemeint ist.

Das Machtmonopol der Fraktionen bezieht sich auf die Parlamentsbeschlüsse, und zwar sowohl in personeller als auch in sachlicher Hinsicht. Ursprünglich und grundsätzlich ist es faktischer, nicht rechtlicher Natur. (Es ist deshalb konsequent, daß die Fraktionen nicht im Grundgesetz erwähnt werden.) *Rechtlich* beruhen die Bundestagsbeschlüsse auf den Entscheidungen der einzelnen Abgeordneten; dies kann und darf auch gar nicht anders sein. Die Frage der Beschlußfähigkeit des Bundestages zum Beispiel orientiert sich nicht an der Zahl der anwesenden Fraktionen, sondern an der Zahl der anwesenden Abgeordneten. *Faktisch* ist es für den einzelnen Abgeordneten praktisch unmöglich, einen Parlamentsbeschluß gemäß seinen eigenen politischen Zielen zu erreichen, wenn es ihm nicht gelingt, die Zustimmung einer oder mehrerer Fraktionen zu gewinnen. In diesem Sinne „beherrschen“ die Fraktionen die Willensbildung des Bundestages. Versteht man den Machtbegriff im Sinne von Beschlußmacht, dann haben die Fraktionen – genauer: die jeweilige(n) Mehrheitsfraktion(en) – in der Tat ein Machtmonopol.

Gegen die These von der Macht der Fraktionen wird öfters auf die „Macht der Nebenmächte“ hingewiesen, insbesondere die Macht der Interessenverbände und der Massenmedien. Dieser Einwand ist lediglich insoweit zutreffend, als er auf den *Einfluß* oder jedenfalls die Einflußmöglichkeiten der Medien und Verbände zielt. Er ist unzutreffend, wenn Macht im Sinne von Beschlußmacht gemeint ist. Tatsache ist, daß – abgesehen von der Mitwirkungsmöglichkeit des Bundesrates gemäß Art. 50 GG – die oberste Beschlußkompetenz hinsichtlich der Gesetzgebung sowie der Besetzung des obersten Regierungsamtes beim Bundestag liegt, also faktisch bei den Fraktionen¹⁷⁾. Verbände oder Medien mögen einen bestimmten Gesetzentwurf oder die für das Amt des Bundes-

kanzlers vorgesehene Person noch so sehr ablehnen und bekämpfen – verhindern können ihn oder sie allein die jeweiligen Mehrheitsfraktionen. In diesem Sinne verfügen sie faktisch über eine *Schlüsselstellung* im politischen Prozeß.

2. Wer ist „die Fraktion“?

Glaut man den Vertretern der Ohnmachtsthese, dann haben die Abgeordneten im Zusammenhang mit dem Strukturwandel parlamentarischer Regierungssysteme im 19. und 20. Jahrhundert ihre Macht an „die Fraktionen“ verloren. Autoren wie Leibholz oder Hamm-Brücher erwecken den Eindruck einer Alternative: die Macht liege entweder bei den Abgeordneten oder bei den Fraktionen. Ist diese Alternative aber wirklich sachgerecht? Ist die Macht „der Fraktion“ – ihre faktische Schlüsselstellung im politischen Prozeß – quasi automatisch gleichbedeutend mit der Ohnmacht der Abgeordneten?

Wer oder was ist „die Fraktion“? Für die Vertreter der Ohnmachtsthese stellen die Fraktionen eine Art Black Box dar, deren Inhalt nicht interessiert – obgleich hier der Schlüssel zur Analyse des Machtverhältnisses zwischen Abgeordnetem und Fraktion liegt. Was also ist eine Fraktion?

Wenn behauptet wird, daß der einzelne Abgeordnete „grundsätzlich fremdem Willen unterworfen“ sei, dann wird damit der Eindruck erweckt, daß die Fraktion dem Abgeordneten als etwas prinzipiell anderes gegenüberstehe. Tatsächlich jedoch ist der Abgeordnete selbst Teil der Fraktion; sie besteht aus diesem Abgeordneten selbst und seinen Fraktionskollegen. Grundsätzlich ist eine Fraktion nichts anderes als eine Aktionsgemeinschaft derjenigen Abgeordneten, die derselben Partei angehören, also ein Zusammenschluß von grundsätzlich Gleichberechtigten und Gleichverpflichteten. Die kritische Analyse der Ohnmachtsthese führt deshalb zu der Frage: Ist es wirklich zutreffend, daß der einzelne Abgeordnete der Aktionsgemeinschaft, der er selbst angehört, ohnmächtig gegenübersteht?

An dieser Stelle ist es nicht möglich, auf die innerfraktionelle Willensbildung näher einzugehen. Ich befasse mich deshalb sofort mit dem wichtigsten Punkt: Oberstes Beschlußgremium einer Fraktion ist ihre Vollversammlung, also die Versammlung aller Abgeordneten, die der Fraktion angehören. In der Fraktionsversammlung hat jeder Abgeord-

¹⁷⁾ Die präzise Analyse der Struktur der Willensbildung setzt die Differenzierung zwischen den inhaltlichen Entscheidungen der Abgeordneten einerseits, den rechtswirksamen Beschlüssen des Parlaments als Staats- oder Verfassungsorgan andererseits voraus; hierzu ausführlicher E. Schütt-Wetschky (Anm. 2), S. 186f.

nete grundsätzlich – abgesehen von marginalen Sonderrechten vor allem des Vorsitzenden, auf die gleich zurückzukommen sein wird – die gleichen Rechte. Besonders wichtig ist dies im Blick auf Abstimmungen über die Politik der Fraktion sowie bei Wahlen, insbesondere des Fraktionsvorstandes. Bei Abstimmungen und Wahlen hat jeder Abgeordnete eine Stimme, der Vorsitzende ebenso wie die sogenannten „Hinterbänkler“. Grundsätzlich kann deshalb überhaupt kein Zweifel daran bestehen, daß die Willensbildung einer Fraktion *egalitär* ist, also mit prinzipiell gleichen Rechten für alle. Der einzelne Abgeordnete steht nicht „der Fraktion“ gegenüber, im Sinne einer anonymen Black Box, sondern seinen Fraktionskollegen. Andererseits ist aber auch klar, daß es hinsichtlich der Machtstellung erhebliche Unterschiede gibt. Man kennt „Wortführer“ und „Hinterbänkler“; einige Abgeordnete sind einflußreicher als andere. Worauf beruhen diese Unterschiede? Was ergibt sich aus ihnen für die Beurteilung der Ohnmachtsthese?

3. Spezialisierung – Unterschiede in der politischen Konstitution

Verständlich ist es, wenn Abgeordnete über die relative Ohnmacht klagen, die auf Spezialisierung und Arbeitsteilung in der Fraktion beruht. Gleichwohl gibt es keine praktikable Alternative. Nicht nur Politiker kennen die Frustrationen, die sich daraus ergeben, daß Spezialisierung auf einem Gebiet mit Inkompetenz auf fast allen anderen verbunden ist. Spezialisierung als Sachzwang resultiert aus der Fülle der gleichzeitig zu bewältigenden Probleme einerseits, der Begrenztheit von Leistungsfähigkeit und Ressourcen andererseits. Fraktionen sind deshalb in Spezialistenteams organisiert (Arbeitskreise, Arbeitsgruppen), die die Entscheidungen der Gesamtfraktion vorbereiten. Dies hat zur Folge, daß der relativen Einflußlosigkeit jedes Spezialisten auf den meisten Fachgebieten vergleichsweise sehr große Einflußmöglichkeiten auf dem eigenen Gebiet gegenüberstehen, da die Anzahl der Beteiligten in den jeweiligen Teams nur einen Bruchteil der Gesamtfraktion ausmacht. In dieser Perspektive stellt eine Fraktion eine Aktionsgemeinschaft von Spezialisten dar, sozusagen einen Spezialistenverein auf Gegenseitigkeit.

Demokratiethoretisch problematischer sind die Modifikationen egalitärer Willensbildung, die sich aus den persönlichen Unterschieden der Abgeordneten ergeben. Als *Faktum der unterschiedlichen politischen Konstitution* bezeichne ich den Sachverhalt, daß die politischen Akteure sowohl in körper-

licher als auch in geistiger und seelischer Hinsicht unterschiedlich leistungsfähig sind. Die Abgeordneten sind unterschiedlich begabt, unterschiedlich erzogen, unterschiedlichen Einflüssen ausgesetzt. Der eine ist rhetorisch brillant, dem anderen fällt es schwer, frei zu sprechen; dem einen gelingt es, die wesentlichen Fakten und Probleme einer umfangreichen Akte in einer halben Stunde zu erfassen, während ein anderer hierfür drei Stunden benötigt: All dies und einiges mehr trägt zur Modifikation der grundsätzlich gleichen Willensbildung bei.

4. Vorstände – Politische Führung

Die Vertreter der Ohnmachtsthese sprechen gelegentlich nicht von der Übermacht „der Fraktionen“, sondern von der Übermacht der Fraktionsvorstände. Wird die grundsätzlich egalitäre Willensbildung in den Fraktionen zunichte gemacht durch die Vorstände?

Der Fraktionsvorstand hat in der Tat Vorrechte gegenüber den übrigen Mitgliedern. Ein einfaches Beispiel: Der Vorstand entscheidet über die Tagesordnung, die der Fraktionsversammlung vorgelegt wird. Für die Behandlung einer Sachfrage kann es durchaus von Bedeutung sein, ob sie am Anfang oder am Ende der Tagesordnung steht oder zunächst überhaupt nicht auf die Tagesordnung gesetzt wird. Aber, und dies gilt grundsätzlich für alle derartigen Vorrechte des Vorstandes: Die Fraktionsversammlung muß die vorgeschlagene Tagesordnung keineswegs akzeptieren. In jeder demokratischen Versammlung steht vor Eintritt in die Tagesordnung diese selbst zur Abstimmung. Auch hier gilt: Die oberste Beschlußkompetenz liegt nicht beim Fraktionsvorstand, sondern bei der Fraktionsversammlung. Diese kann die Tagesordnung nach ihren Wünschen umstellen, erweitern oder kürzen. Auch wenn derartige Änderungen dem Fraktionsvorsitzenden als Versammlungsleiter nicht passen mögen: Es wäre unvorstellbar, daß er die Umsetzung der von der Fraktionsversammlung beschlossenen Änderungen verweigern würde.

Wie steht es nun mit der Macht des Vorstandes in Sachfragen? Zeigt sie sich nicht darin, daß die Versammlung meistens den Vorschlägen des Vorstandes zustimmt? Eine derartige Schlußfolgerung beruht auf einem Irrtum, einer optischen Täuschung. Ich begründe dies im folgenden allein im Blick auf die Person des oder der *Vorsitzenden* der Fraktion. Der Gesamtvorstand setzt sich in der Regel aus Vertretern der unterschiedlichen, fraktionsintern miteinander konkurrierenden „Flügel“

oder Strömungen zusammen. Diese gemischte Zusammensetzung des Vorstandes – praktisch eine Art personell institutionalisierter Kompromiß – zu berücksichtigen würde eine sehr viel ausführlichere Analyse erfordern, ohne daß sich dadurch das Ergebnis wesentlich ändern würde.

Warum stimmt eine Fraktionsversammlung meistens den Vorschlägen des Vorsitzenden zu? Dieser Sachverhalt beruht im wesentlichen auf zwei Gründen: (1) persönliches Ansehen des Vorsitzenden; (2) politische Führung. Der Vorsitzende kann erstens über ein besonderes *Ansehen* verfügen. Abgeordnete, die sich zu der jeweiligen Sachfrage noch nicht entschieden haben – vielleicht einfach deshalb, weil sie keine Zeit hatten, sich in die Materie einzuarbeiten –, stimmen im Zweifel eher der Auffassung ihres Vorsitzenden zu, wenn dieser über eine besondere, auf Erfahrung und Sachkenntnis beruhende Autorität verfügt.

Hinsichtlich des Phänomens der Führung sind zwei Fälle zu unterscheiden. Zum einem geht es um die sogenannte geistige Führung. In den siebziger Jahren warf die Opposition dem damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt Mangel an „geistiger Führung“ vor, in den achtziger Jahren revanchierte sich die inzwischen zur Opposition gewordene SPD mit demselben Vorwurf gegenüber dem 1982 zum Bundeskanzler gewählten Helmut Kohl¹⁸). In diesen Fällen ging und geht es um Führen im Sinne von „beispielhaft vorangehen“, „den Weg zeigen“. Geistige oder sittliche Führung in diesem Sinne ist nicht auf den Bereich der Politik beschränkt.

Der Begriff der *politischen* Führung dagegen zielt auf die technisch-handwerkliche Seite dessen, was Fraktionsführer (und im wesentlichen ebenso Parteiführer) faktisch tun. Ein Fraktionsvorsitzender, der nicht nur die Geschäfte seiner Fraktion verwaltet, sondern zugleich auch politischer Führer ist, sorgt dafür, daß es zu jedem politischen Problem, mindestens zu den in der allgemeinen Öffentlichkeit umkämpften Streitfragen, in angemessener Zeit zu einer von einer möglichst breiten Mehrheit in der Fraktion getragenen Auffassung kommt. Diese Mehrheitsmeinung, die abschließend in der Vollversammlung der Fraktion festgestellt wird, gilt dann bekanntlich als die Meinung „der“ Fraktion (ebenso wie Mehrheitsbeschlüsse des Bundestages als Beschlüsse „des“ Parlaments, Mehrheitsbeschlüsse eines Parteitages als Beschlüsse „der“ Partei gelten). Voraussetzung hierfür pflegt zu

¹⁸) Vgl. Robert Leicht, Die Kraft zur Distanz – Anmerkungen zum Geheimnis politischer Führung, in: ders., Aufbruch zur politischen Vernunft. Die Herausforderung des deutschen Parlamentarismus, München-Wien 1983, S. 136 ff.

sein, daß es sich um *Kompromisse* handelt. Nur über Kompromißbildung ist es möglich, eine gemeinsame Auffassung mindestens einer Mehrheit der Fraktion zu erreichen. Konsensbildung via Kompromiß: Das ist aus der Sicht unseres Themas der Kern dessen, was ein Fraktionsvorsitzender als politischer Führer tut. „Ein Fraktionsvorsitzender muß“, so sinngemäß Johannes Rau (damals selbst Fraktionsführer) in einem Vortrag Anfang der siebziger Jahre, „über dreierlei Qualitäten zugleich verfügen: die eines Rechtsanwaltes, eines Dompeters und eines Psychotherapeuten“¹⁹).

Durch politische Führung wird ein Vorsitzender fraktionsintern zum *Repräsentanten* der ihn jeweils unterstützenden Mehrheit. Nach außen dagegen repräsentiert er „die“ Fraktion. Wenn es also scheinbar so aussieht, als ob der Vorsitzende in der Fraktionsversammlung über besondere Macht, über eine unangreifbare Vormachtstellung verfügt, so handelt es sich tatsächlich um das Ergebnis politischer Führung. Der – wenn der Vorsitzende erfolgreich war – Mehrheitsbeschuß in der Versammlung gemäß seinem Vorschlag dokumentiert fraktionsöffentlich das Ergebnis seiner Gespräche und Verhandlungen, die er in den Tagen oder Wochen vor der Versammlung vertraulich mit einzelnen Kollegen oder Gruppen von Kollegen geführt hat²⁰).

Die spezifisch politische Macht des Vorsitzenden kann verstärkt werden durch eine Art Mitläufereffekt. Der Abgeordnete, dem es um die Verwirklichung seiner Sachziele geht, muß daran interessiert sein, eher zur Mehrheit als zur Minderheit seiner Fraktion zu gehören, da dies bessere Einflußmöglichkeiten bedeutet. Die Abgeordneten

¹⁹) Das Phänomen spezifisch politischer Führung ist von der deutschen Politikwissenschaft bisher weitgehend vernachlässigt worden – historisch verständlich (nationalsozialistischer „Führerstaat“), aber sachlich nicht gerechtfertigt. Das Phänomen kann zwar ignoriert, aber durch Nichtbeachtung nicht beseitigt werden. Wichtig ist die Differenzierung zwischen autoritärer oder totalitärer Führung einerseits, politischer Führung in der Demokratie andererseits (leadership). Ferner wäre zu differenzieren zwischen demokratischer Führung – der Führer ist angewiesen auf die Zustimmung einer Mehrheit der Geführten in Wahlen – und hierarchischer Führung oder treffender Leitung, z. B. in der Wirtschaft oder in Streitkräften.

²⁰) Häufig verläuft die Willensbildung auch so, daß der Vorsitzende in die Diskussion in der Fraktionsversammlung nicht eingreift, die sich herauskristallisierende Mehrheitsmeinung übernimmt und diese selbst vertritt, sei es aus sachlicher Überzeugung, aus Respekt gegenüber der Mehrheit, die zu repräsentieren er sich verpflichtet fühlt, oder aus Opportunismus. Welcher dieser drei Fälle jeweils auch vorliegen mag: Hinsichtlich der Ohnmachtsthese ist der Sachverhalt ausschlaggebend, daß letztinstanzlich die Fraktionsversammlung entscheidet.

sehen durchaus, ob ihr Vorsitzender sein Handwerk versteht. Ist dies der Fall, dann ist das ein zusätzlicher Grund, für die jeweilige Mehrheitsmeinung zu votieren und dadurch anzuzeigen, daß man dazugehört. Dieser Mitläufereffekt steigert zwar die Macht des Vorsitzenden, aber eben nur so lange, wie er erfolgreich als Repräsentant der Mehrheit handelt. Der Grundtatbestand bleibt: Oberstes Beschlußgremium ist die Fraktionsversammlung, in der gleiches Stimmrecht für alle besteht.

Scheinbar paradox formuliert: Ein Vorsitzender hat Macht, aber nur so lange, wie er Macht hat. So lange, wie er faktisch als Repräsentant der Mehrheit der Fraktion handelt oder handeln kann, hat er die Willensbildung „der“ Fraktion in der Hand; denn die Fraktionsmehrheit kann über die Beschlüsse der Gesamtfraktion entscheiden. Aber: So, wie eine Fraktionsmehrheit dem Vorsitzenden seine politische, auf Führung und Repräsentation beruhende Macht verliehen hat (formal bei der Wahl des Vorstandes), so kann sie – oder eine anders zusammengesetzte innerfraktionelle „Koa-

lition“ – ihm diese Macht auch jederzeit wieder entziehen. Die Macht eines Vorsitzenden reicht nur so weit wie die Zustimmung „seiner“ Mehrheit. Ein Vorsitzender mag noch so mächtig erscheinen – sein Glanz schwindet schnell, wenn sich die Mehrheitsmeinung der Fraktion gegen ihn wendet.

Wenn also ein Abgeordneter über die Macht oder Übermacht „der Fraktion“ oder des Fraktionsvorsitzenden klagt²¹⁾, so ist das eine Darstellungsweise, die zwar geeignet ist, Mitleid mit dem einzelnen zu wecken, die aber den zentralen Sachverhalt verfehlt: daß es dem Abgeordneten nicht gelungen ist, eine Mehrheit seiner Kollegen von der eigenen Auffassung zu überzeugen. Abgeordneter zu sein bedeutet nicht automatisch, sich durchsetzen zu können. Die Wahl in den Bundestag ist keine Garantie für politischen Erfolg. Mißt man den Erfolg daran, inwieweit es einem Abgeordneten gelungen ist, eine Mehrheit für die von ihm vertretenen Ziele zu gewinnen, dann bedeutet die Klage über die Übermacht „der Fraktion“ oder des Fraktionsvorstandes in der Sache das Eingeständnis des eigenen Mißerfolges.

III. Freies Mandat und Mehrheitsprinzip

Der Grundsatz des freien Mandates wird gelegentlich mißverstanden – so als ob behauptet oder gefordert würde, der Abgeordnete könne beliebig schalten und walten²²⁾. Selbstverständlich unterliegt ein Abgeordneter einer ganzen Reihe von Sachzwängen und praktisch unvermeidbaren Bindungen und Regeln. Die hinsichtlich der Freiheit des Abgeordneten im „Parteienstaat“ bedeutendste und auch einschneidendste Regel stellt das Mehrheitsprinzip dar. (Daß dieses Prinzip auch im

„repräsentativen Parlamentarismus“ gilt, der Abgeordnete deshalb auch dort „grundsätzlich fremdem Willen unterworfen“ sein kann, wird von Leibholz übersehen.) Die kritische Analyse der Ohnmachtsthese mündet in die grundsätzliche Problematik von Minderheit und Mehrheit in der Demokratie.

So brutal die Auswirkungen des Mehrheitsprinzips aus der Sicht des einzelnen Abgeordneten auch sein mögen – eine vernünftige Alternative ist nicht in Sicht²³⁾. Freiheitliche Demokratie zu bejahen sollte daher konsequenterweise auch bedeuten, daß man die Möglichkeit akzeptiert, keine Mehrheit für die eigene Auffassung gewinnen zu können.

Inwieweit kann sich der einzelne Abgeordnete in der Praxis durchsetzen? Hinsichtlich der Fakten wissen wir nicht viel über das Verhältnis von inner-

²¹⁾ Vgl. Helmuth Schulze-Fielitz, Der Fraktionslose im Bundestag: Einer gegen alle?, in: Die öffentliche Verwaltung, 42 (1989) 19, S. 836: Hier wird von „fraktionsübergreifenden Klagen über eine zu starke ‚Mediatisierung‘ der Abgeordneten durch die Oligarchie der Fraktionsführungen“ berichtet. Es wäre zu prüfen, worauf die Klagen zurückzuführen sind: auf Spezialisierung, auf Unterschiede in der politischen Konstitution, auf politische Führung? Oder dienen sie lediglich als entschuldigendes Alibi gegenüber dem eigenen Wahlkreis? Vgl. andererseits Johann Baptist Müller, Max Webers Demokratiekonzeption, in: Deutsche Vierteljahresschrift für Literaturwissenschaft und Geistesgeschichte, 51 (1977), S. 16 (mit weiteren Nachweisen): „Auch der Parteiführer muß sich den Verhaltenserwartungen seiner Gruppe beugen, will er sich in seiner Führungsposition behaupten.“

²²⁾ Vgl. Jürgen Lückhoff, Das „freie Mandat“ des Abgeordneten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/89, S. 17–25.

²³⁾ Zum Mehrheitsprinzip vgl. Hasso Hofmann/Horst Dreier, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Anm. 9), S. 165–197; Peter Graf Kielmansegg, Das Experiment der Freiheit, Stuttgart 1988, Kap. 4 („An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie?“); Werner Heun, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Berlin 1983.

fraktioneller Minderheit und Mehrheit. Drei Tatsachen jedoch stehen fest. Erstens: Oberstes Beschlußgremium ist die Fraktionsversammlung. Zweitens: Jedes Mitglied der Versammlung hat grundsätzlich die gleichen Rechte. Drittens: Mitglied des Vorstandes zu sein beruht nicht auf unabänderlichen Privilegien, sondern auf freier und geheimer Wahl durch die Fraktionsversammlung.

²⁴⁾ Friedrich Schäfer, *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise*, Opladen 1982⁴, S. 149. Vgl. auch Jürgen Jekewitz, *Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestagsfraktionen*, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Anm. 9), S. 1053; hier heißt es zu Fraktionssitzungen: „anders als im Parlament steht das Ergebnis häufig vorher nicht fest oder läßt sich nicht einschätzen. Das liegt auch daran, daß Fraktionssitzungen grundsätz-

So kann eigentlich nicht überraschen, was ein Insider mit besonders langer Erfahrung im Bonner Betrieb berichtet: „Fraktionssitzungen sind die freiesten Aussprachen, die es gibt. Wer sich nicht zu Wort meldet oder wer seinen Standpunkt nicht mit Geschick und Hartnäckigkeit vertritt, der wird unterliegen.“²⁴⁾

lich unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden, auch wenn die Öffentlichkeit nachträglich über Inhalt und Ablauf informiert wird.“ Vgl. auch Claus Arndt, *Fraktion und Abgeordneter*, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Anm. 9), S. 654, Anm. 30: „Trotz seiner Mitgliedschaft im Bundestag während dreier Legislaturperioden kann der Verfasser aufgrund der eigenen durchaus gegenteiligen Erfahrungen nicht nachvollziehen, wie es bei einem aktiven Parlamentarier zu der von *H. Hamm-Brücher* beschworenen ‚Ich-kann-ja-doch-nichts-ändern-Mentalität‘ kommen kann.“

Das Amtsverständnis der Abgeordneten

Über Abgeordnete weiß das gesunde Volksempfinden mancherlei: „Die da oben“ sind abgehoben, vom „eigentlichen Leben“ weit entfernt und zualtererst auf eigenen Vorteil aus; sie kümmern sich nicht um „den einfacher Bürger“, lügen ihrer Karriere willen wie gedruckt und haben, von Parteioberen kujoniert, vom Fraktionszwang geknechtet und von der Lobby vereinnahmt, auf eigene Meinung und ihr Gewissen längst verzichtet. Wird im Kabarett formuliert: So wie Versicherungsvertreter Versicherungen verkauften, hielten es die Abgeordneten mit dem Volk, sind die Lacher gewiß¹⁾.

Doch wo sind die Daten, die solche Empfindungen belegen? Zweifellos sind Einzelfälle, der Tagespresse entnommen, leicht anzuführen. Doch die Annahme bedarf schon einer gewissen Naivität, daß ausgerechnet beim Umgang mit Politikern die alte Journalistenregel nicht mehr gelte, wonach „Hund beißt Mann“ nicht erwähnenswert, „Mann beißt Hund“ aber eine Meldung wert sei. Jedenfalls kann von solcher Medienberichterstattung über Abgeordnete nicht leichthin verallgemeinert werden; Urteile sollten sich auf die Ergebnisse systematischer Forschung stützen.

I. Forschungslücken

Allerdings tut man sich in Deutschland schwer, diese Forderung hinsichtlich des *Amtsverständnisses* von Abgeordneten zu beherzigen. Obwohl dessen Untersuchung seit der 1962 erfolgten Veröffentlichung der bahnbrechenden Studie „The legislative system“ von John C. Wahlke, Heinz Eulau, William Buchanan und LeRoy C. Ferguson in der US-geprägten internationalen Forschung nachgerade modisch wurde²⁾, blieb die deutsche Parlamentarismusforschung hier abstinent³⁾. Mit dem von Wahlke u. a. entwickelten Modell der Rollenorientierungen von Abgeordneten⁴⁾ untersuchte

zunächst ein amerikanischer Autor deutsche Volksvertreter: Arthur B. Gunlicks zeigte 1969 in einer Studie an Kommunalparlamentariern, daß zumal die von Edmund Burke inspirierte⁵⁾ Trias von Repräsentationsrollen (der Abgeordnete als seinem Gewissen folgender „Trustee“, als quasi ein imperatives Mandat akzeptierender „Delegat“ und als um eine vermittelnde Position bemühter „Politico“) ungeeignet ist, die Rollenorientierungen deutscher Mandatsträger zu erfassen⁶⁾. Ähnliches förderten 1983 und 1989 zwei Passauer Forschungsprojekte über bayerische Landes-, Bundes- und Europaparlamentarier zutage⁷⁾.

1) Derart ausmündende Parlamentarismuskritik hat in Deutschland eine lange Tradition; vgl. Hartmut Wasser, *Parlamentarismuskritik vom Kaiserreich zur Bundesrepublik*. Analyse und Dokumentation, Stuttgart-Bad Cannstatt 1974.

2) Siehe den Forschungsüberblick bei Werner J. Patzelt, *Der Abgeordnete – ein unbekanntes Wesen? Bericht über das Schrifttum zur Abgeordnetenforschung*, in: *Neue Politische Literatur*, 36 (1991), S. 76–118.

3) Im deutschen Sprachraum arbeitete indessen der österreichische Politikwissenschaftler Peter Gerlich bei einer Untersuchung des Wiener Gemeinderates mit den Kategorien von „The legislative system“; vgl. Peter Gerlich/Helmut Kramer, *Abgeordnete in der Parteiendemokratie*. Eine empirische Untersuchung des Wiener Gemeinderates und Landtages, München 1969; Peter Gerlich, *Orientations to decision-making in the Vienna City Council*, in: Samuel A. Patterson/John C. Wahlke (Hrsg.), *Comparative legislative behavior; frontiers of research*, New York u. a. 1972, S. 87–106.

4) Eine Darstellung findet sich in Werner J. Patzelt, *Wahlkreisstil und Abgeordnetenrollen: Grundzüge eines Forschungsprogramms*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 20 (1989), S. 114–150.

5) Vgl. Heinz Eulau/John C. Wahlke/William Buchanan/LeRoy C. Ferguson, *The role of the representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke*, in: *The American Political Science Review*, 53 (1959), S. 742–756.

6) Arthur B. Gunlicks, *Representative role perceptions among local councillors in Western Germany*, in: *Journal of Politics*, 31 (1969), S. 443–464.

7) Beim ersten Projekt („Passauer Landtagsstudie“) handelt es sich um eine von Heinrich Oberreuter und Josch Scheimpflug angelegte und 1983 durchgeführte schriftliche Befragung bayerischer Landtagsabgeordneter (n = 123; davon 72 CSU und 51 SPD; Rücklaufquoten 54 Prozent bzw. 72 Prozent). Eine Gesamtveröffentlichung wird derzeit vorbereitet; einstweilen siehe zu den wichtigsten Ergebnissen u. a. Heinrich Oberreuter, *Landtage im Spannungsfeld zwischen Bürgerinitiative und Parteiloyalität*, in: Harry A. Kremer (Hrsg.), *Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus*, München 1987; ders./Werner J. Patzelt, *Abgeordnete zwischen Partei- und Persönlichkeitsorientierung: Zur ‚Leidensspirale‘ der bayerischen SPD*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 18 (1987), S. 57–76. Beim zweiten Projekt

Nun ist die Zurückweisung falscher Annahmen zwar ein wertvolles Forschungsergebnis. Wertvoller wäre allerdings zu wissen, welche Annahmen wohl stimmen. Eigentlich hätte man Abgeordnete in Interviews nur zu ihrem Amtsverständnis befragen und ihnen frei formulierte Antworten gestatten müssen, um aus diesen Äußerungen dann herauszuarbeiten, was sich an Grundstrukturen eines möglicherweise gemeinsamen Mandatsverständnisses findet. Derlei Forschungen wurden aber kaum unternommen; Ausnahmen sind nur die Untersuchung von Gunlicks, die Passauer Abgeordnetenstudie sowie die Interviews der – leider nie mit einer umfassenden Monographie abgeschlossenen – Münchener Erhebung an den Abgeordneten des V. Deutschen Bundestages⁸⁾, bei der indessen nicht das Amtsverständnis, sondern das Parlamentsverständnis der Abgeordneten in Frage stand⁹⁾. Die seltenen Untersuchungen speziell des Amtsverständnisses arbeiteten vielmehr stets mit „geschlossenen Fragen“: auf vorgegebene, hypothetische Beschreibungen ihres Amtsverständnisses mußten die Abgeordneten mit Zustimmung oder Ablehnung reagieren. Dergestalt konnten zutreffende Ergebnisse nur dann erlangt werden, wenn die vorgegebenen Kategorien auf die abgefragten Komponenten des Amtsverständnisses paßten, wenn also gewissermaßen schon bekannt war, was es herauszufinden galt. Außerdem richtete die deutsche Parlamentarismusforschung ihr Interesse am Amtsverständnis von Parlamentariern

(„Passauer Abgeordnetenstudie“) handelt es sich um eine kombinierte Interview- und Fragebogenstudie des Verfassers aus dem Frühjahr 1989. Mit 54 bayerischen Landtags-, Bundestags- und Europaabgeordneten (24 MdL, 20 MdB, 10 MdEP; davon 25 CSU, 27 SPD und je einer der FDP bzw. der GRÜNEN) wurden Intensivinterviews von durchschnittlich 74 Minuten Dauer geführt; ferner wurden die nicht in die Interviewstichprobe einbezogenen Landtags- und Bundestagsabgeordneten schriftlich befragt (n = 104, und zwar 75 MdL und 29 MdB; davon 60 CSU, 35 SPD, 3 GRÜNE, 2 FDP. Rücklaufquote: 47 Prozent). Die zentralen Ergebnisse sind dargestellt in Werner J. Patzelt, Repräsentation, Repräsentanten, Repräsentieren: Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit der bayerischen Abgeordneten, 2 Bde., Passau 1990.

⁸⁾ Die wichtigsten Veröffentlichungen aus diesem Projekt sind Emil Hübner, Die Beziehungen zwischen Bundestag und Bundesregierung im Selbstverständnis der Abgeordneten des V. Deutschen Bundestages, München 1980; Hans Maier/Heinz Rausch/Emil Hübner/Heinrich Oberreuter, Parlament und Parlamentsreform. Zum Selbstverständnis des fünften Deutschen Bundestages, München 1979².

⁹⁾ Dies prägte nachhaltig folgende Veröffentlichungen aus dem Umfeld des Projekts: Heinz Rausch, Parlamentsbewußtsein und Abgeordnetenverhalten während der Großen Koalition, in: Politische Studien, 21 (1970), S. 313–333; ders./Heinrich Oberreuter, Parlamentsreform in der Dunkelkammer? Zum Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten, in: Winfried Steffani (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz?, Opladen 1973², S. 141–164.

stark auf die Entgegensetzung von Art. 38, I GG, der dem Abgeordneten Weisungsfreiheit und das Recht auf eigene Gewissensentscheidung garantiert, und Art. 21, 1 GG, welcher die Mitwirkung von Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes festschreibt¹⁰⁾. So wurde, nicht zuletzt unter dem Einfluß der Parteienstaatslehre von Gerhard Leibholz¹¹⁾, folgende Frage zum zentralen Diskussionsgegenstand: Verstehen sich die Parlamentarier eher als allein ihrem Gewissen verantwortliche, dem ganzen Volk verpflichtete Treuhänder des Gemeinwohls – oder eher als „Delegates“ ihrer Parteien¹²⁾? Um diese Frage konzentrierten sich analoge Fragen nach der Bindung des Abgeordneten an Interessenverbände sowie nach einer Rollenorientierung als Wählervertreter mit quasi-imperativem Mandat¹³⁾.

Überdies interessierte in erster Linie gar nicht die empirische Frage, wie es die Abgeordneten mit ihren Rollenorientierungen wirklich halten, sondern die normative Frage, wie sich ein Parlamentarier auf dem Kontinuum zwischen „freiem“ und „imperativem“ Mandat einordnen soll bzw. gemäß der bestehenden Rechtslage einordnen darf¹⁴⁾. Diese einerseits staatsrechtliche, andererseits an

¹⁰⁾ Diese Fixierung prägt auch die Monographien über Abgeordnete; vgl. Heinz Rausch, Der Abgeordnete. Idee und Wirklichkeit, München 1973; Carl-Christoph Schweitzer, Der Abgeordnete im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik, Opladen 1979. Geradezu zum Angelpunkt der Diskussion wurde sie in: Hildegard Hamm-Brücher, Der Politiker und sein Gewissen. Eine Streitschrift für mehr parlamentarische Demokratie, München 1987².

¹¹⁾ Vgl. Gerhard Leibholz, Parteienstaat und repräsentative Demokratie. Eine Betrachtung zu Art. 21 und 38 des Bonner Grundgesetzes, in: Heinz Rausch (Hrsg.), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, Darmstadt 1968, S. 235–259; ders., Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Berlin 1966³.

¹²⁾ Als dem letzteren zuneigende Selbstsicht eines Abgeordneten siehe Dietrich Sperling/Hans Robinson, Briefwechsel über die Rolle des Parlamentariers, in: Vorgänge, 1 (1980), S. 8–11.

¹³⁾ Siehe hierzu die Fragenkataloge von Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Camilla Werner/Bernhard Weßels, Abgeordnete und Bürger. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestages und der Bevölkerung, Opladen 1990, S. 61, und von Rudolf Hrbek/Carl-Christoph Schweitzer, Die deutschen Europa-Parlamentarier. Ergebnisse einer Befragung der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/89, S. 8.

¹⁴⁾ Verwiesen sei v. a. auf Udo Bernbach, Repräsentation, imperatives Mandat und Recall; Zur Frage der Demokratisierung im Parteienstaat, in: Klaus v. Beyme (Hrsg.), Theorie und Politik. Festschrift zum 70. Geburtstag für Carl-Joachim Friedrich, Den Haag 1971, S. 497–525; Bernd Guggenberger/Hans-Joachim Veen/Albrecht Zunker (Hrsg.), Parteienstaat und Abgeordnetenfreiheit. Zur Diskussion um das freie Mandat, München 1976.

der Funktionslogik parlamentarischer Demokratie orientierte politikwissenschaftliche Diskussion schob die offen gebliebene empirische Frage faktisch in den Hintergrund. Wann immer man sich an eine empirische Bestandsaufnahme des Amtsverständnisses von Abgeordneten machte, wurden jene in normativer oder systematischer Absicht ausgetauschten Argumentationen zum als selbstverständlich geltenden und in seiner methodischen Blickverengung kaum mehr reflektierten Bezugsrahmen der Fragebogenerarbeitung.

Weitere Studien, welche in ihrem Titel vom Selbst- oder Rollenverständnis der Abgeordneten sprechen, verzichteten völlig auf diesen Gegenstand betreffende Fragen: so Stefan Holl in einer Untersuchung an Landtagsabgeordneten in Baden-Württemberg und Ewald Rose/Joachim Hofmann-Göttig in einer Studie zum Selbstverständnis und zu den politischen Wertungen von Bundestagsabgeordneten¹⁵⁾. Schon gar nicht hat die deutsche Abgeordnetenforschung ihren auf das Beobachtungsfeld zwischen „freiem“ und „imperativem“

Mandat gerichteten Blickwinkel zur Perspektive neuerer repräsentationstheoretischer Ansätze hin erweitert, welche die „Bindeglied-Funktion“ von Abgeordneten der Aufmerksamkeit empfehlen¹⁶⁾. In dieser Betrachtungsweise, die man als „Linkage-Perspektive der Repräsentationsforschung“ bezeichnen kann¹⁷⁾, ist die Frage wichtig, ob und wie sich im Amtsverständnis eines Mandatsträgers die Aufgabe niederschlägt, durch politische Arbeit „sein“ Parlament mit dem zu regierenden Volk zu vernetzen und in diesem Netzwerk durch Kommunikation zugleich für Responsivität von Partei und Parlament¹⁸⁾ sowie für politische Führung¹⁹⁾ zu sorgen. Wenn Dietrich Herzog unlängst meinte, die Forschung über das Rollenverständnis der Abgeordneten betrete in der Bundesrepublik immer noch Neuland²⁰⁾, so hatte er offenbar weitgehend recht. Um diese Forschungslage zu verbessern, sollen die hier einschlägigen Befunde der Passauer Abgeordnetenstudie²¹⁾ zusammengefaßt und mit den Ergebnissen der vorstehend dargestellten Arbeiten verglichen werden.

II. Das Amtsverständnis der bayerischen Abgeordneten

I. Die Grundstruktur des Amtsverständnisses

Da Abgeordnete ihr Amtsverständnis vermutlich eher in ihrer praktischen politischen Arbeit denn anhand normativer Überlegungen ausprägen, soll die Beschreibung des Amtsverständnisses mit einem Blick auf die Tätigkeitsfelder von Abgeord-

neten beginnen, und zwar aus der Perspektive der Abgeordneten. Sowohl in den Interviews als auch bei der schriftlichen Erhebung wurden die Parlamentarier gefragt, wie sie selbst ihre Aufgaben gliedern würden²²⁾. Den Antworten läßt sich folgendes Grundmuster entnehmen:

¹⁵⁾ Vgl. Stefan Holl, Landtagsabgeordnete in Baden-Württemberg. Sozialprofil, Rekrutierung, Selbstbild, Kehl u. a. 1989; Ewald Rose/Joachim Hofmann-Göttig, Selbstverständnis und politische Wertungen der Bundestagsabgeordneten. Ergebnisse repräsentativer Umfragen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 13 (1982), S. 62–84.

¹⁶⁾ Vgl. u. a. G. Robert Boynton/Ronald D. Hedlund/Samuel C. Patterson, The structure of political support for legislative institutions, in: Midwest Journal of Political Science, 12 (1968), S. 163–180; dies., The missing link in legislative politics: attentive constituents, in: Journal of Politics, 31 (1969), S. 700–721; Chong Lim Kim/Joel D. Barkan/Iltur Turan/Malcolm Jewell, The legislative connection: The politics of representation in Kenya, Korea, and Turkey, Durham 1984.

¹⁷⁾ Vgl. Aussagen wie „representation is a matter of linkage“, in: Edward N. Muller, The representation of citizens by political authorities: consequences for regime support, in: American Political Science Review, 64 (1970), S. 1149.

¹⁸⁾ Responsivität wurde im Rahmen der Repräsentationstheorie von Hanna F. Pitkin, The concept of representation, Berkeley–Los Angeles 1967, zu einem Schlüsselbegriff der US-amerikanischen Parlamentarismusforschung. Im Rah-

men jener Gesellschaftstheorie von allgemeiner systemanalytischer Aussagekraft, die Amitai Etzioni, The active society. A theory of societal and political processes, London–New York 1968, S. 430–454, entwickelte, meint Responsivität die Ansprechbarkeit, Empfänglichkeit, Anregbarkeit, Antwortbereitschaft, Reagibilität und Reaktionsfähigkeit von Systemen aller Art.

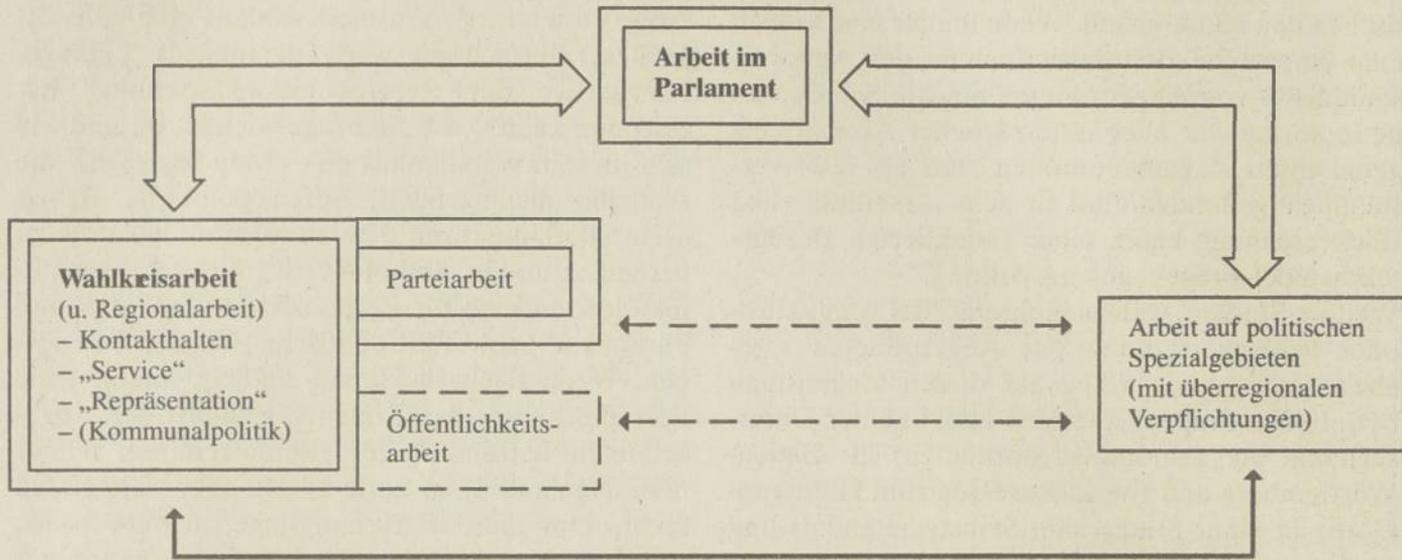
¹⁹⁾ Im Rahmen der Abgeordnetenforschung sind neben der institutionalisierten Führungsaufgabe von Abgeordneten in ihren Parteigliederungen drei Bereiche *alltagspraktischer* Führung zu erkennen: Sie wird ausgeübt durch „offensives Informieren“, also durch zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit, welche wichtige Voraussetzungen für die Akzeptanz politischer Handlungen schafft; ferner durch die Herbeiführung und Festigung erwünschter Situationsdefinitionen, mit denen ein Abgeordneter in seinem Wirkungsbereich seine Sichtweisen durchzusetzen versucht; und schließlich durch unmittelbare Werbung für die eigene Person, Position und Partei.

²⁰⁾ D. Herzog u. a. (Anm. 13), S. 60.

²¹⁾ Vgl. Anm. 7.

²²⁾ Diese Frage nach der *faktischen* Gliederung der Tätigkeitsfelder ist nicht zu verwechseln mit der unten erörterten nach den *normativen* Aufgabenvorstellungen, welche die Abgeordneten hegen.

Abbildung 1: Die Tätigkeitsfelder eines Abgeordneten



Legende: Symbole (in abnehmende Bedeutung ausdrückender Reihenfolge) für

a) Rahmen: Häufigkeit der Nennung

b) Pfeile: Stärke des funktionalen Zusammenhangs \longleftrightarrow , \longleftrightarrow , \longleftrightarrow

Aus der Gestaltung der Rahmen in der Abbildung 1 ist zu erkennen, daß die am häufigsten genannten Tätigkeitsfelder die Parlaments- und die Wahlkreisarbeit sowie die Parteiarbeit an der regionalen Basis sind. Zur Wahlkreisarbeit gehören vor allem Tätigkeiten des Kontakthalten zum vorpolitischen Raum, zur Bevölkerung allgemein und zu Behörden, sodann der weite Bereich des Wähler- und Wahlkreisservice²³⁾ und Repräsentationspflichten. Bei kommunalen Mandatsträgern, wie sie unter den Landtagsabgeordneten nicht selten sind, kommen kommunalpolitische Aufgaben hinzu. Die Verbindungspfeile geben an, wie stark die Abgeordneten die einzelnen Tätigkeitsfelder inhaltlich miteinander verbunden sehen. Hier sticht ins Auge, daß erfolgreiche Wahlkreisarbeit als Voraussetzung für die Sicherheit des parlamentarischen Mandats und somit für die Parlamentsarbeit gilt. Diese ist wiederum eng mit der Arbeit auf politischen Spezialgebieten verbunden.

Die in ihrer Aussage schwerlich überraschende Abbildung 1 ist die „Basis“ der Amtsvorstellungen

von Abgeordneten; auf ihr lassen sich die Aufgabenprioritäten der Parlamentarier aufschichten. Diese wurden in den Interviews und auf dem Fragebogen mit der „klassischen“ Frage der Studie von Wahlke u. a. erhoben: „Wir würden Sie insgesamt den Beruf des Abgeordneten beschreiben? Was sind die wichtigsten Dinge, die ein Abgeordneter tun sollte?“²⁴⁾ Die von 129 Befragten erhaltenen Auskünfte wurden zunächst einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Bei ihr zeigte sich, daß die Kategorien der Rollentaxonomie von „The legislative system“ nicht auf die erhaltenen Auskünfte paßten. Darum wurde ein davon unabhängiges, von der Linkage-Perspektive der Repräsentationsforschung inspiriertes Kategorienschema entwickelt, welches die erhaltenen Aussagen besser zu erfassen erlaubt. Anhand dieses Schemas wurde eine quantitative Inhaltsanalyse vorgenommen, deren Ergebnis in Tabelle 1 zeigt, wie häufig welche Aufgaben eines Abgeordneten als besonders wichtig genannt wurden. In der hieraus entstehenden Rangordnung von „Amtspflichten“ spiegeln sich die Grundzüge des herauszufindenden Amtsverständnisses.

²³⁾ Natürlich bezieht sich der Wählerservice nicht allein auf „die Wähler“ des Abgeordneten; vielmehr sind Abgeordnete für jeden Bürger zugänglich. Daß sie sich um die politischen Präferenzen ihrer Petenten nicht kümmern, betonten in den Interviews die Abgeordneten nachdrücklich.

²⁴⁾ Siehe den Fragebogen jener Untersuchung, abgedruckt in: John C. Wahlke et al., *The legislative system*, New York-London 1962, S. 494, Frage 10.

Tabelle 1: Das Amtsverständnis bayerischer Abgeordneter: „Was sind die wichtigsten Dinge, die ein Abgeordneter tun sollte?“²⁵⁾

Genannte Kategorie:	Alle*)		CSU/SPD		GRÜNE	
	Rang	n**)	Rang	n	Rang	n
- Gesetzgebungs- und Ausschubarbeit	1	50	1	46	2***)	3
- politische Führung ausüben	2	34	2,5	31	5	2
- Information aus vielen Kontakten	3	33	2,5	31	8	1
- Kontaktpflege zur Bevölkerung	4	30	4	29	8	1
- Wünsche und Anliegen im Parlament umsetzen	5	28	5	26	5	2
- Bürgerservice	6	24	6	24	13,5	0
- Wahlkreisservice	7	22	7	22	13,5	0
- Ombudsmann sein	8	21	8	21	13,5	0
- guten Informationsstand erarbeiten	9	17	9	13	2	3
- Verwurzelung in der Partei pflegen	10,5	13	10	12	13,5	0
- Kontrolle der Regierung*****)	10,5	13	11	10	2	3
- konzeptuell arbeiten	12	10	13,5	8	5	2
- Vertrauen sichern	13	9	12	9	13,5	0
- Verantwortung für das Ganze übernehmen und sichtbar machen	14	8	13,5	8	13,5	0
- sich spezialisieren	15	4	15,5	3	8	1
- Parlament und Staat „repräsentieren“	16	3	15,5	3	13,5	0
- überregionaler Einsatz	17	1	17	1	13,5	0
Anzahl der Antwortenden:	129		119		7	

*) Einschließlich der FDP-Abgeordneten.

**) Anzahl der Nennungen der jeweiligen Kategorie.

***) Wenn auf mehrere Kategorien dieselbe Anzahl von Nennungen entfällt, läßt sich eine Rangordnung zunächst einmal nicht herstellen. In diesem Fall erhalten diese Kategorien das arithmetische Mittel der Rangplätze, die auf sie entfallen. Da hier die höchste Zahl der Nennungen auf drei Kategorien entfällt, welche folglich die Rangplätze 1-3 einnehmen, ist diesen Kategorien das arithmetische Mittel „2“ zuzuweisen; die Rangziffer „1“ fehlt folglich.

*****) Bei MdEP: Kontrolle der Kommission.

Leicht lassen sich die Kategorien der Tabelle 1 den in Abbildung 1 zusammengestellten Tätigkeitsfeldern zuordnen. Zur Parlamentsarbeit gehören die Aufgaben der Gesetzgebungs- und Ausschubarbeit sowie der Kontrolle der Regierung, zur Wahlkreisarbeit die Aufgaben der Kontaktpflege zur Bevölkerung, des Bürger- oder Wahlkreisservice bzw. des Agierens als Ombudsmann sowie die „Repräsentation“ von Parlament und Staat bei der Bevölkerung. Die Verwurzelung in der eigenen Partei zu pflegen ist Bestandteil der Parteiarbeit, während konzeptuelle Arbeit, Spezialisierung und überregionaler Einsatz die Tätigkeit auf politischen Spezialgebieten ausmachen. Die Öffentlichkeitsarbeit

wird unter den Aufgaben der Abgeordneten nicht gesondert erwähnt, da sie als instrumentell aufgefaßt wird²⁶⁾. Die ansonsten genannten „wichtigsten Aufgaben eines Abgeordneten“ liegen quer zu einer Einteilung nach Tätigkeitsfeldern: Information aus vielerlei Kontakten und die Erarbeitung eines guten Informationsstandes sind für die gesamte Arbeit in Wahlkreis, Partei und Parlament von größter Bedeutung; die Umsetzung von Wünschen und Anliegen im Parlament sowie die Übernahme und Verdeutlichung von „Verantwortung für das Ganze“ bedürfen der Verschränkung aller Einzeltätigkeiten; und dasselbe gilt für die Sicherung von Vertrauen ebenso wie für die Ausübung politischer Führung²⁷⁾.

²⁵⁾ Da das Amts- und Berufsverständnis der (wenigen) Abgeordneten der GRÜNEN dem aller anderen Abgeordneten am wenigsten ähnlich ist, werden in den meisten Tabellen deren Angaben gesondert dargestellt. Auf eine Diskussion der Unterschiede muß in diesem Rahmen allerdings verzichtet werden.

²⁶⁾ Vgl. Werner J. Patzelt, Abgeordnete und Journalisten, in: Publizistik, 1991 (im Druck).

²⁷⁾ Siehe hierzu die Erläuterung in Anm. 19. Die dort genannten Aufgaben „alltagspraktischer politischer Führung“ wurden aus den Antworten der Abgeordneten abgeleitet.

Bezieht man die Häufigkeit, mit welcher die einzelnen Aufgaben genannt werden, in die Betrachtung ein, so läßt sich feststellen, daß das Amtsverständnis zunächst einmal geprägt ist von der typischen Aufgabe der Abgeordneten „als Korporation“: von der Arbeit im Parlament²⁸⁾. Die weiteren Grundzüge des Amtsverständnisses sind:

- Informationsaufnahme, Umsetzung dieser Informationen in politische Arbeit und Entscheidungen („Responsivität“²⁹⁾) bei klarer Betonung der damit einhergehenden Führungsaufgabe gewählter Politiker³⁰⁾;
- die Vorstellung, Abgeordnete hätten Dienstleistungsaufgaben für ihre Wahlkreise und die dort lebenden Bürger zu erfüllen³¹⁾;
- die Vorstellung, ein Netzwerk an Kontakten, ein dichtes Kommunikations- und Interaktionsgeflecht solle aufgebaut, aufrechterhalten und genutzt werden, in dem Information, Willensbildung, Führung und Legitimierung möglich sind³²⁾.

Dieses Amtsverständnis sollte sich wenigstens in

groben Zügen in der tatsächlichen Amtsausübung von Abgeordneten niederschlagen. So verhält es sich auch, wie Herzog u. a. bei ihrer Untersuchung an den Abgeordneten des 11. Deutschen Bundestages herausfanden. Dort wurden die Parlamentarier gefragt: „Wenn Sie an Ihre Abgeordneten-Tätigkeiten insgesamt denken, worauf liegt da bei Ihnen das Schwergewicht der Arbeit? Welche der Tätigkeitsschwerpunkte würden Sie in erster, in zweiter, in dritter, in vierter und fünfter Linie nennen?“³³⁾ Welche Schwerpunkte in erster Linie genannt wurden, zeigt die Tabelle 2.

Auch hier stehen die parlamentarischen Tätigkeiten an der Spitze (1), gefolgt von Aufgaben praktizierter Responsivität (2), politischer Führung (3), Dienstleistung (4) und der Erfüllung der Bindeglied-Funktion (5). Der aus Tabelle 1 abgeleitete und durch Tabelle 2 bekräftigte Befund läßt sich nun in einem Schaubild so darstellen, daß die gesuchte „Grundstruktur“ des Amtsverständnisses bayerischer Abgeordneter leicht zu überblicken ist. Zu diesem Zweck wird einerseits die Darstellung der Tätigkeitsfelder eines Abgeordneten aus Abbildung 1 verkürzt auf die Gegenüberstellung

Tabelle 2: Schwerpunkte der Tätigkeit von Bundestagsabgeordneten

In erster Linie werden genannt:	Alle %	CDU %	CSU %	SPD %	FDP %	GRÜNE %
1. Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Regierungskontrolle	58	74	58	46	79	14
2. Artikulation bestimmter gesellschaftlicher Interessen	16	7	0	21	7	73
3. Politische Grundsatzarbeit und Entwurf politischer Strategien	12	9	8	15	10	9
4. Vertretung der Interessen einzelner Bürger aufgrund von persönlichen Eingaben und Beschwerden	9	5	33	11	3	5
5. Koordination und Vermittlertätigkeiten zwischen verschiedenen politischen Gruppen innerhalb und außerhalb des Parlaments	5	5	0	7	0	0

28) Rangplätze 1 und 11 der – den Befund prägenden – CSU/SPD-Spalte. Ebenso zeigte die Passauer Landtagsstudie, daß sich die Abgeordneten in hohem Grad als Parlamentarier verstehen. Ihnen wurde folgende These zur Beurteilung vorgelegt: „Als Abgeordneter bin ich zunächst Mitarbeiter des Parlaments. Dies muß meine eigentliche Aufgabe sein. Die Wahlkreisarbeit ist wichtig; trotzdem muß meine Parlamentsarbeit vorgehen.“ Hierzu meinten 17,9 Prozent „trifft sehr zu“, „trifft zu“ 35,9 Prozent, „trifft teils zu“ 27,4 Prozent, „trifft weniger zu“ 17,1 Prozent und „trifft nicht zu“ 1,7 Prozent; n = 117.

29) Zu diesem Konzept vgl. Anm. 18.

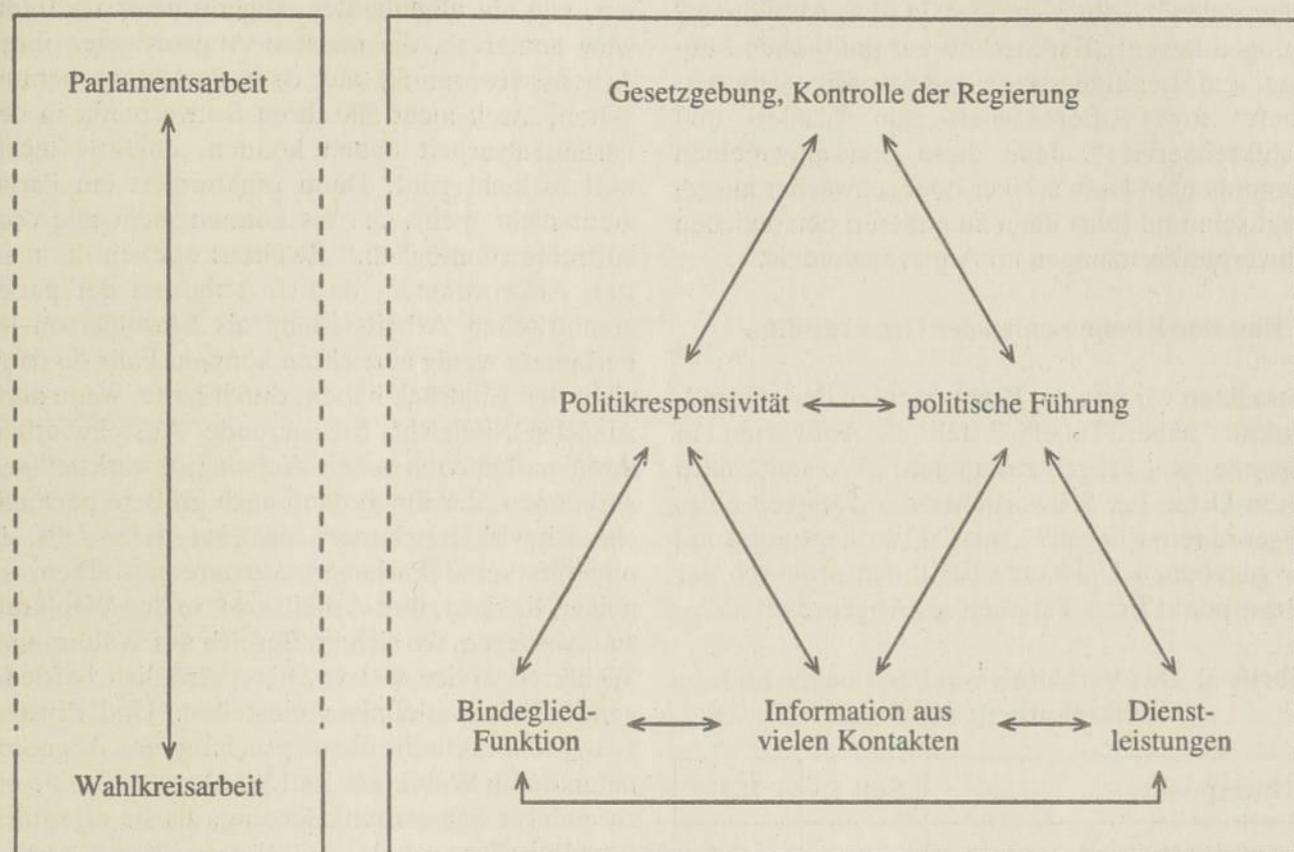
30) Rangplätze 2 und 3 (ausgedrückt als 2,5), 5 und 9 der CSU/SPD-Spalte.

31) Rangplätze 6, 7 und 8 der CSU/SPD-Spalte.

32) Rangplätze 4, 10, 12 der CSU/SPD-Spalte. Die übrigen Kategorien erfassen Bestandteile des Amts- und Berufsverständnisses, welche diesen Grundzügen zuzuordnen, wenn auch zu ihnen nicht parallel sind. Konzeptuelle Arbeit – die ihrerseits Spezialisierung erfordert – (Rangplätze 13,5 und 15,5) liegt der parlamentarischen Arbeit voraus, bei der Verantwortung für das Staatsganze übernommen, dann aber auch im Wahlkreis vor den Bürgern sichtbar gemacht werden muß (Rangplatz 13,5); und Parlament wie Staat bei der Bevölkerung zu „repräsentieren“ (Rangplatz 15,5), ist Teil der Aufgabe, das „Wurzelwerk“ von Repräsentativorganen zu schaffen und intakt zu halten.

33) D. Herzog u. a. (Anm. 13), S. 67, Erratum.

Abbildung 2: Die Grundstruktur des Amtsverständnisses von Abgeordneten



von Parlaments- und Wahlkreisarbeit³⁴). Andererseits ist als Kontext des Schaubildes zu beachten, daß ein Abgeordneter stets weiß, nur als einflußreiches Mitglied seiner Partei seinen Aufgaben als Mandatsträger gerecht werden zu können.

Die laut Tabelle 1 das Amtsverständnis besonders stark prägende parlamentarische Arbeit, zu der ein Politiker in freien Wahlen abgeordnet wird, bildet gleichsam die Spitze des wie eine Pyramide aufgebauten „legislative system“ und besteht in jedem Fall aus Gesetzgebung und Kontrolle. Ihre Grundlage ist in jeder Hinsicht die Arbeit an der Basis in Partei und Region, bei der es auf die Pflege eines funktionstüchtigen Kontaktnetzes, auf vielfältige Informationen sowie auf die Erfüllung der Erwartung ankommt, ein Abgeordneter setze sich nachweislich für Wahlkreis und Wähler ein. Zwischen Basis und Spitze der Pyramide des „legislative system“ und zwischen diesen beiden „Polen“ des Amtsverständnisses vermittelt die Bereitschaft,

aus vielfältigen Kontakten aufgenommene Impulse wirklich in die parlamentarische Arbeit einzubringen („Responsivität“), sowie die Absicht, selbst Impulse zu geben und getroffene Entscheidungen gegen Kritik zu vertreten („Führung“). Führungskraft mit Responsivität zu paaren, der Responsivitätsbereitschaft stets Führungswillen beizumischen, erweist sich so als systematischer Angelpunkt der Rollenorientierungen von Abgeordneten und sollte die krasse Gegenüberstellung von freiem und imperativem Mandatsverständnis ersetzen.

Für die Tauglichkeit dieser schematischen Darstellung einer „Grundstruktur“ des Amtsverständnisses spricht, daß sie nicht nur auf eine Inhaltsanalyse frei formulierter Angaben der Abgeordneten gegründet ist, sondern in wesentlichen Teilen auch den Antworten auf acht gesondert gestellte quantitative Fragen zu den Rollenorientierungen von Parlamentariern abzugewinnen ist³⁵). Diese Ant-

³⁴) Dies ist auch aus der Sicht der Abgeordneten zulässig, wie die Antworten auf eine entsprechende Frage zeigten. Siehe W. J. Patzelt (Anm. 7), S. 364.

³⁵) Diese Fragen sowie die entsprechenden Antwortverteilungen werden in den Tabellen 3 bis 7 mitgeteilt.

worten wurden einer Faktorenanalyse unterzogen. Bei ihr waren sowohl getrennt als auch gemeinsam für die Parlamentarier von CSU und SPD³⁶⁾ drei allgemeine Komponenten des Amtsverständnisses aufzufinden³⁷⁾, die sich klar in die Abbildung 2 einfügen lassen: „Bereitschaft zur politischen Führung und Legitimierung“, „Responsivitätsbereitschaft“ sowie „Bereitschaft zum Wähler- und Wahlkreisservice“. Jede diese drei allgemeinen Komponenten kann stärker oder schwächer ausgeprägt sein und führt dann zu anderen persönlichen Schwerpunktsetzungen im Amtsverständnis.

2. Einzelne Komponenten der Grundstruktur

Betrachten wir nun die Komponenten der „Grundstruktur“ näher. Tabelle 3 stellt die Antworten auf folgende zwei Fragen zusammen: „Wo sollte nach Ihrem Urteil der Schwerpunkt der Tätigkeit eines Abgeordneten liegen?“, und: „Wo liegt aufgrund der gegebenen Umstände bei Ihnen praktisch der Schwerpunkt Ihrer Tätigkeit als Abgeordneter?“

Tabelle 3: Das Verhältnis von Parlaments- und Wahlkreisarbeit: SOLL und IST

Schwerpunkt	SOLL	IST
- auf der Parlamentsarbeit	4,0	2,9
- eher auf der Parlamentsarbeit	33,7	23,3
- teils - teils	51,5	47,6
- eher auf der Wahlkreisarbeit	7,9	22,3
- auf der Wahlkreisarbeit	3,0	3,9
n =	101	103
Median:	3	3
Mittel:	2,7	3,0

Diese Tabelle bestätigt einesteils die Aussage der Tabelle 1, nach der das Amtsverständnis der Abgeordneten durch eine Rollenorientierung als Parlamentarier akzentuiert ist. Andernteils zeigt sie, daß die Abgeordneten praktisch weniger stark Parlamentarier sind, als sie es sein möchten³⁸⁾. Drei

³⁶⁾ Wegen zu geringer Fallzahl bei FDP und GRÜNEN konnte für diese Abgeordneten keine Faktorenanalyse durchgeführt werden.

³⁷⁾ Für Experten: Durchgeführt wurde eine Hauptkomponentenanalyse mit orthogonaler Varimax-Rotation, die 65 Prozent der Varianz in den einbezogenen Variablen erklärt.

³⁸⁾ Bei den Antworten gibt es kaum Unterschiede zwischen den Bundes- und Landesparlamentariern oder zwischen Abgeordneten der verschiedenen Parteien; lediglich die Manda-

Gründe sind dafür anzuführen. Erstens ist zwar normativ klar, daß ein ins Parlament entsandter Abgeordneter am besten dort seinen Arbeitsschwerpunkt haben sollte. Doch in der Praxis müssen, wie ein altgedienter Abgeordneter im Interview anmerkte, die meisten Abgeordneten ihren Arbeitsschwerpunkt aus dem Parlament heraushalten, „weil nicht 500 ihren Schwerpunkt in der Parlamentsarbeit haben können, objektiv nicht, weil es nicht geht. Dann funktioniert ein Parlament nicht mehr. ... Es können nicht alle dort auftreten, unmöglich.“ Zweitens erleben die meisten Abgeordneten, daß sie aufgrund der parlamentarischen Arbeitsteilung als Einzelperson im Parlament wenig ausrichten können. Falls sie dann nicht den Eindruck haben, durch harte, wenn auch zunächst vielleicht frustrierende Ausschubarbeit ihren parlamentarischen Aufstieg bewerkstelligen zu können, der ihnen dann auch größere persönliche Einwirkungschancen eröffnet, oder falls sie ohnehin keine Parlamentskarriere anstreben, so neigen sie dazu, ihre Arbeitskraft in den Wahlkreis zu investieren, wo sich im Bereich des Wähler- und Wahlkreisservice viel rascher persönlich befriedigende Erfolgserlebnisse einstellen. Und drittens zwingt die faktische Beanspruchung der Abgeordneten durch Wahlkreis- und Wählerwünsche sie oft zu anderer Schwerpunktsetzung, als sie eigentlich gewollt ist³⁹⁾.

Auch zur Service-Komponente des Amtsverständnisses liefern zwei Fragen näheren Aufschluß. Im Anschluß an die Bitte um Beschreibungen konkreter Wünsche, die Einzelbürger oder Kommunen an sie herantragen, wurden die Abgeordneten gefragt: „Welchen Stellenwert *sollte* es innerhalb der Tätigkeiten eines Abgeordneten haben, sich um die eben beschriebenen Anliegen einzelner Bürger bzw. des Wahlkreises allgemein zu kümmern?“, und gleich anschließend: „Welchen Stellenwert *hat* der Wähler- und Wahlkreisservice aufgrund der gegebenen Umstände im Rahmen Ihrer Tätigkeit als Abgeordneter?“⁴⁰⁾ Die Tabelle 4 gibt die Antworten wieder:

tare der GRÜNEN betonen sowohl beim SOLL als auch beim IST deutlicher die parlamentarische Arbeit.

³⁹⁾ Daß die Bevölkerung sich mehrheitlich eine andere Schwerpunktsetzung wünscht als die Abgeordneten und diesen somit eine Schwerpunktverlagerung aufnötigt, machen Allensbacher Befunde klar, die Suzanne S. Schüttemeyer, Bundestag und Bürger im Spiegel der Demoskopie, Opladen 1986, auf S. 207 so zusammenfaßt: „48 Prozent der Befragten gaben einem im Wahlkreis aktiven ‚bürgernahen‘ MdB den Vorzug, 36 Prozent wünschten sich eher den in Bonn und international profilierten Abgeordneten.“

⁴⁰⁾ Als Antwortvorgaben wurden fünfstufige Polaritäten benutzt. Bei der Frage nach dem SOLL-Stellenwert des Wähler- und Wahlkreisservice lauteten die Extreme: „Solcher

Tabelle 4: Der Wähler- und Wahlkreisservice unter den Aufgaben eines Abgeordneten: SOLL und IST

Wähler- und Wahlkreisservice...	SOLL			IST		
	CSU	SPD	GRÜNE	CSU	SPD	GRÜNE
- (1) als Schwerpunkt	5,1	12,1	0,0	6,9	15,6	0,0
- (2)	23,7	30,3	42,9	43,1	18,8	14,3
- (3)	47,5	45,5	28,6	43,1	56,3	57,1
- (4)	22,0	9,1	28,6	3,4	9,4	28,6
- (5) als Hemmnis / Nebensache	1,7	3,0	0,0	3,4	0,0	0,0
n =	59	33	7	58	32	7
Median:	3,0	3,0	3,0	2,5	3,0	3,0
Mittel:	2,9	2,6	2,9	2,5	2,6	3,1

Die Aussage der Abgeordneten ist klar: weder eine Nebensache noch der Schwerpunkt soll der Wähler- und Wahlkreisservice sein. Klar gewichten ihn die Sozialdemokraten stärker als die CSU-Abgeordneten, was wohl deren Oppositionsrolle widerspiegelt: wenn im Parlament wenig zu bestellen ist, gilt es, Punkte bei der Wahlkreisarbeit zu sammeln⁴¹⁾. Umgekehrt werden, vermutlich wegen ihrer größeren „Nähe zur Macht“, die CSU-Mandatare vom Wähler- und Wahlkreisservice stärker belastet als ihre Kollegen: sie widmen dem Wähler- und Wahlkreisservice deutlich mehr Arbeits-

„Wähler- und Wahlkreisservice‘ sollte der Schwerpunkt seiner [d. h.: des Abgeordneten] Tätigkeiten sein!“, beziehungsweise: „Der ‚Wähler- und Wahlkreisservice‘ hält einen Abgeordneten von seinen eigentlichen Aufgaben ab!“ Bei der Frage nach dem IST-Stellenwert waren folgende Pole vorgegeben: „Praktisch ist der ‚Wähler- und Wahlkreisservice‘ der Schwerpunkt meiner Tätigkeiten“ bzw. „Solcher Wähler- und Wahlkreisservice‘ ist ein vernachlässigbarer Teil meiner Tätigkeiten.“

⁴¹⁾ Vgl. hierzu das in der nachfolgenden Tabelle wiedergegebene Ergebnis aus der Passauer Landtagsstudie, welches die Reaktionen auf folgende These wiedergibt: „Ich verstehe mich als eine Art Sozialarbeiter.“

Der Abgeordnete als „Sozialarbeiter“

Diese These	Alle	CSU	SPD
trifft sehr zu	14,9	15,5	14,0
trifft zu	28,1	26,8	30,0
trifft teils zu	37,7	31,0	40,0
trifft weniger zu	19,8	23,9	14,0
trifft nicht zu	2,5	2,8	2,0
n =	121	72	50
Median:	3,0	3,0	3,0
Mittel:	2,7	2,7	2,6

kraft, als sie es für richtig halten⁴²⁾. Faktisch verändert sich mit einer von vielen Gesprächspartnern in den Interviews behaupteten *Zunahme* der Belastung durch den Wähler- und Wahlkreisservice das Berufsbild des Abgeordneten, und zwar bestimmt mit Folgen für die Attraktivität des Amtes und die Rekrutierung von Mandataren: für Bürger mit politischen Gestaltungsabsichten wird die Rolle des Abgeordneten natürlich um so weniger verlockend, je mehr sie die eines auf „Repräsentationsveranstaltungen“ Hof haltenden Ombudsmannes ist, bei dem sich hinter dieser Schauseite des Amtes endlose Kleinarbeit an Telefonaten, Behördengängen und Schriftwechseln verbirgt. So geprägte Selbstselektion kann uns freilich mehr und mehr Abgeordnete bescheren, die auch ihr Amtsverständnis an diesem Anforderungsprofil ausrichten und dann in der Wahlkreisarbeit, die sie als Dienstleistung verstehen, geradezu aufgehen, ihre Stärken aber viel weniger in der rationalen Bewältigung komplexer politischer Gestaltungsaufgaben haben. Solche Abgeordnete werden dann auch bei der politischen Führungsaufgabe keine optimalen Leistungen bringen.

Politische Führung umschrieb ein Parlamentarier als Aufgabe eines Abgeordneten dahin gehend, daß dieser „die Erkenntnisse, die er im Parlament sammelt, ... die er einfach aus der breiten Sicht von der Landesebene her... zusammentragen wird aus verschiedenen Mosaiksteinen aller Regierungsbezirke und [aus] den Wünschen, Kritiken, Anregungen, die von den anderen Parteien im Parlament hinzugefügt werden, [daß er diese] nun

⁴²⁾ Nicht nur in ihrem *Amtsverständnis*, der SOLL-Aussage, sondern vor allem in ihrer von der IST-Aussage bezeichneten *Amtsausübung* unterscheiden sich die Landtagsabgeordneten hier tendenziell von den Bundeparlamentariern: der Wähler- und Wahlkreisservice ist für sie wichtiger.

in seinen Stimmkreis zu übertragen [hat] und dort sich eben auch vor bestimmte Beschlußfassungen des Parlaments zu stellen [hat], die dem Stimmkreis vielleicht oder der Bevölkerung des Stimmkreises nicht sofort verständlich sind⁴³⁾. Diese Aufgabe verlangt politische Diskussion, in welcher die Bereitschaft zum Zuhören mit der Absicht zu überzeugen gepaart wird. Gelingt dies, so wird Akzeptanz für Positionen und Entscheidungen geschaffen, wird „Legitimation durch Kommunika-

tion“ bewirkt. Auf diesen Bestandteil politischer Führung und somit des Amtsverständnisses zielte folgende, die Diskussionsaufgabe pointierende These, welche die Abgeordneten aus ihrer persönlichen Sicht zu beurteilen hatten: „Der Kern der Arbeit eines Abgeordneten besteht darin, mit denen, die er repräsentiert, über Politik zu diskutieren, ihre Argumente zu hören, und vor ihnen die eigenen Positionen zu vertreten“. Die Tabelle 5 zeigt die Antworten:

Tabelle 5: Politische Diskussion als Bestandteil des Amtsverständnisses

Beurteilung der These:	Alle	CSU	SPD	GRÜNE
- stimme völlig zu	39,4	49,1	24,2	28,6
- stimme überwiegend zu	40,4	36,8	48,5	28,6
- stimme teils zu, teils nicht	16,2	12,3	18,2	42,9
- lehne diese These eher ab	3,0	1,8	6,1	0,0
- halte diese These für falsch	1,0	0,0	3,0	0,0
n =	99	57	33	7
Median:	2,0	2,0	2,0	2,0
Mittel:	1,9	1,7	2,2	2,1

Eine überwältigende Mehrheit der Abgeordneten – zumal von CSU und SPD – betont tatsächlich, in der rationalen politischen Diskussion mit seinen Rollenpartnern habe ein Abgeordneter den „Kern“ seiner Arbeit zu sehen. Eine Bekräftigung dieses Ergebnisses findet sich in der Passauer Landtagsstudie. Dort wurde diese Komponente politischer Führung in folgende These gekleidet: „Der Abgeordnete hat auch die Pflicht, die Bürger im Rahmen seiner Möglichkeiten mit politischen Themen vertraut zu machen. So soll er sie durchaus auch zu eigener Urteilsbildung anhalten“ – was für den politischen Praktiker in der Regel bedeutet: zu einem Urteil, das mit der eigenen Ansicht konvergiert. „Stimme sehr zu“ gaben damals 44,3 Prozent von 122 Befragten an, „stimme zu“ 47,5 Prozent, „stimme teils zu“ 7,4 Prozent, und „stimme weniger zu“ 0,8 Prozent. Ebenso deutlich wird die Bereitschaft, politische Führung auszuüben, in den Antworten auf folgende These, die den Abgeordneten bei der Passauer Landtagsstudie vorgelegt wurde: „Wichtige Sachfragen unserer Gesellschaft müssen die Parteien selbst aufgreifen und in der Bevölkerung stärker thematisieren“ – was ja

dem Abgeordneten als lokalem oder regionalem Parteiführer Aktivitäten abverlangt: 90,2 Prozent von 122 Parlamentariern stimmten dieser These (sehr) zu, und weitere 9,0 Prozent wenigstens teilweise.

Keineswegs erkennen die Abgeordneten einen Widerspruch zwischen ihrer Führungsaufgabe und der Pflicht zur Responsivität⁴⁴⁾. Typisch für die Verbindung von Führung und Responsivität sind die folgenden Interviewauszüge:

- „[Der Abgeordnete] sollte ein Transmissionsriemen für die Wünsche der Bevölkerung sein und ... versuchen, [diese Wünsche] in Politik umzusetzen. Er sollte die Wünsche der Bevölkerung auch seismographisch aufnehmen und [sie] in ein Konzept bringen – und dieses Konzept nun wiederum öffentlich darstellen, um so, indem er für sich und seine Partei wirbt, diese Gedanken auch zu vervielfältigen.“

⁴³⁾ In eckige Klammern gesetzte Einschübe stammen vom Verfasser und haben den Zweck, die grammatikalisch manchmal unkorrekten und unvollständigen Äußerungen der Abgeordneten besser lesbar zu machen.

⁴⁴⁾ Vgl. hierzu die starke Zustimmung, die bei der Passauer Landtagsstudie die folgende These fand: „Der Abgeordnete hat flexibel zu sein. In erster Linie sollte er immer auf einen Interessenausgleich hinarbeiten, um möglichst für alle eine tragbare Lösung herbeizuführen. Dabei kann eine zu enge Ausrichtung auf Wähler oder die Partei nur stören.“ „Trifft sehr zu“ meinen 10,1 Prozent, „trifft zu“ 35,3 Prozent, „trifft teils zu“ 27,7 Prozent, „trifft weniger zu“ 24,4 Prozent, und „trifft nicht zu“ 2,5 Prozent; n = 119.

- [Ausschlaggebend ist,] „daß ich derjenige bin, der sozusagen den Wunsch des Bürgers artikuliert und ihn vergleicht. Das heißt, nicht jeder Wunsch, den ein Bürger in mich hineinwirft, wird von mir dann getragen. ... Aber jeder Wunsch, der von einem Bürger artikuliert wird, wird von mir ernstgenommen und wird von mir verglichen mit den Aufgaben, denen ich mich insgesamt gegenübersehe, und kriegt von daher seine Wertigkeit und bestimmt... auch dann meinen Einsatz für das Gebiet.“

Ferner verstehen sich Abgeordnete nicht als passive Rezipienten von politischen Anliegen: eigene Informationssuche sehen sie als wichtige Aufgabe an. „Intensiver Kontakt zur Bevölkerung, um Probleme oder Lücken der Gesetzgebung aufgreifen zu können und einer Lösung über das Parlament zuzuführen“, so formulierte ein Parlamentarier auf dem Fragebogen diese Aufgabe. Im Interview meinte ein anderer: „Die Fühler draußen müßten eigentlich die Abgeordneten sein, da die Untergliederungen der Parteien offensichtlich nicht in der Lage sind, das alles aufzunehmen. ... Deswegen glaube ich, daß es ganz wichtig ist, daß man viel in Organisationen, Verbände reingeht und daß man sich auch anbietet zu Themen - ... weil man draußen bei Veranstaltungen mit normalen Bürgern am ehesten noch deren Betroffenheiten mitbekommt. ... Und wenn man diese Dinge nicht

mitkriegt, dann ist man halt sehr schnell dabei, da oben abgehoben zu sein.“

„Abgehoben“ meint ganz konkret: die Bindeglied-Funktion nicht mehr oder nur schlecht zu erfüllen, also kommunikativ nicht mehr erreichbar zu sein oder auch nicht mehr selbst an die Bevölkerung heranzukommen. Nicht nur für den Abgeordneten schlägt dies zum Nachteil aus, denn seine Wiederwahl hängt doch aufs stärkste vom Kontakt zu seiner Parteibasis im Wahlkreis ab; sondern das gesamte Repräsentativsystem erleidet Funktionseinbußen, wenn die Repräsentanten die Vernetzung zu den Repräsentierten nicht mehr schaffen. Demgemäß kommt gerade der Bindeglied-Funktion im Amtsverständnis ein bedeutendes Gewicht zu. Formuliert wird dies von Abgeordneten so: „Die wichtigsten Dinge für einen Abgeordneten? [Das] ist zunächst 'mal Verbindung mit den Wahlbürgern, also mit den Bürgern seines Wahlkreises“, oder: „Ein Abgeordneter muß absolut ständigen Kontakt zu den Bürgern halten.“ Folgende, den Parlamentariern zur Einschätzung vorgelegte These sollte den Stellenwert dieser Komponente ihres Amtsverständnisses erfassen: „Die Aufgabe eines Abgeordneten ist es, durch seine Person und seine Kontakte ‚sein‘ Parlament und damit das Staatswesen, in dem es steht, mit der Bevölkerung zu verknüpfen“. Die Tabelle 6 stellt die Antworten zusammen:

Tabelle 6: Die Bindeglied-Funktion im Amtsverständnis der Abgeordneten

Beurteilung der These:	Alle	CSU	SPD	GRÜNE
- stimme völlig zu	41,4	50,0	30,3	16,7
- stimme überwiegend zu	36,4	34,5	42,4	16,7
- stimme teils zu, teils nicht	10,1	5,2	18,2	16,7
- lehne diese These eher ab	8,1	6,9	6,1	33,3
- halte diese These für falsch	4,0	3,4	3,0	16,7
n =	99	58	33	6
Median:	2,0	1,5	2,0	3,5
Mittel:	2,0	1,8	2,1	3,2

Unübersehbar sind - bei allgemeiner und großer Zustimmung zu dieser These - die Abstufungen zwischen den Parteien: CSU-Abgeordnete sehen ihre Verflechtungsaufgabe am klarsten. Bei ihnen gibt es auch einen deutlichen Zusammenhang zwischen dieser Sicht ihrer Bindeglied-Funktion und den Antworten auf die Frage, ob der Abgeordnete den Schwerpunkt seiner Arbeit eher im Parlament oder im Wahlkreis haben sollte: Je stärker die Bindeglied-Aufgabe betont wird, um so eher wird

auch für einen Schwerpunkt auf der Wahlkreisarbeit plädiert ($\gamma = 0,30$). Hingegen setzen die Mandatäre der GRÜNEN - allen normativen Vorstellungen von Basisdemokratie und imperativem Mandat zum Trotz - den Stellenwert der Verflechtungsaufgabe am niedrigsten an. Einer von ihnen gab sogar folgenden Kommentar: „Die These wird für viele Abgeordnete stimmen. Ich möchte aber eher in kritischer Distanz zum Staatswesen arbeiten“ - was wohl heißen soll: „Zwar bin ich abge-

ordnet zum Parlament; doch ich bleibe zu dieser Institution auf Distanz und möchte auch meine Wähler eher zu ihr auf Distanz halten, als sie mit ihr zu verbinden'. Zweifellos ist eine solche Haltung in einem Repräsentativsystem dysfunktional und prägt keineswegs das Amtsverständnis der meisten Abgeordneten.

Natürlich werden die Abgeordneten bei ihrer Vernetzungsleistung Schwerpunkte setzen bzw. schon aufgrund der gesellschaftlichen Verankerung ihrer Parteien ein bestimmtes „Kontaktprofil“ aufgelegt bekommen. Deutlich unterscheiden sich beispielsweise die Netzwerke von Sozialdemokraten und CSU-Abgeordneten⁴⁵⁾. In diesem Sinn vertreten Abgeordnete dann einzelne Bevölkerungsteile unterschiedlich, nämlich vor allem jene, deren Einflußchancen aufgrund des individuellen Kontaktgeflechts optimiert sind. Die normative Vorstellung, im Prinzip für jeden zugänglich zu sein und eigentlich eines jeden Wünsche wie Anregungen durch den Filter des eigenen Urteils laufen zu lassen, bleibt davon unberührt. Darum ist es irreführend, faktische Vernetzungspräferenzen in Rollenpräferenzen umzudeuten und dementsprechend „Abgeordnetentypen“ wie den „Wählervertreter“, den „Parteivertreter“ oder den „Verbändevertreter“ zu unterscheiden. Nicht nur widerstreitet, wie der nächste Abschnitt zeigt, das Amtsverständnis selbst einer solchen einseitigen Rollenakzentuierung; sondern gerade aus praktischen Gründen können es sich nur die wenigsten Abgeordneten leisten, ihr Kontaktnetz allzu selektiv zu gestalten,

gefährden sie doch dergestalt ihren persönlichen Handlungsspielraum oder gar ihre Renominierung: die Basis wird einfach zu schmal. Ein „freier“ Abgeordneter kann eigentlich nur sein, wer ein möglichst weit verzweigtes Kommunikationsgeflecht als Fundament seines politischen Handelns aufzubauen und zu nutzen versteht, wer also zugleich Wähler-, Partei- und Verbändevertreter ist und damit etwaigen „Druck“ durch Aktivierung jeweils anderer Vertrauensbeziehungen auszutarieren vermag.

Der Fluchtpunkt, auf den alle Komponenten des Amtsverständnisses zulaufen, ist die Stiftung und Sicherung einer weit ausgreifenden, von Vertrauen geprägten Beziehung zwischen dem Abgeordneten, seiner Partei, „seinem“ Parlament und der Bevölkerung im Wahlkreis. Ein Parlamentarier formulierte dies so: ein Abgeordneter „braucht das nötige Vertrauen. Und dieses nötige Vertrauen muß er in einem engen Kontakt mit seinen Wählern immer wieder erwerben. Ist gleich Wahlkreisarbeit, Arbeit an der Basis“ – und somit all das, was die Abbildung 2 entsprechend darstellte. Genau die Aufgabe, Vertrauen zu schaffen und, auf solches Vertrauen gestützt, die Bindeglied-Funktion eines Parlamentariers zu erfüllen, zielte im Fragebogen folgende These an: „Der Kern der Arbeit eines Abgeordneten besteht darin, politisches Vertrauen zu erwerben und zu sichern: Vertrauen für sich persönlich, für seine Partei, für sein Parlament und letztlich für das Staatswesen.“ Die Beurteilungen dieser These gibt die Tabelle 7 wieder:

Tabelle 7: Vertrauensstiftung als Kern der Arbeit eines Abgeordneten

Beurteilung der These:	Alle	CSU	SPD	GRÜNE
– stimme völlig zu	61,4	70,7	55,9	0,0
– stimme überwiegend zu	28,7	25,9	32,4	42,9
– stimme teils zu, teils nicht	5,9	3,4	2,9	42,9
– lehne diese These eher ab	4,0	0,0	8,8	14,3
– halte diese These für falsch	0,0	0,0	0,0	0,0
n =	101	58	34	7
Median:	1,0	1,0	1,0	3,0
Mittel:	1,5	1,3	1,7	2,7

Eindeutig stimmen die meisten Abgeordneten dieser These zu. Freilich sind Unterschiede zwischen den Parteien unverkennbar: von der CSU über die

SPD bis hin zu den GRÜNEN wird die Zustimmung immer schwächer. Der Zusammenhang, der wegen der Natur der Sache zwischen der „Vertrauensarbeit“ von Abgeordneten und der Wahrnehmung ihrer Bindeglied-Funktion besteht, ist den Befragten wohlvertraut: wer Vertrauensstiftung stärker als „Kern“ der Aufgabe von Abgeordneten

⁴⁵⁾ Vgl. Werner J. Patzelt, Das „Wurzelwerk“ der Parlamente. Publikationsmanuskript, Passau 1991.

gewichtet, betont auch die Verknüpfungsaufgabe (CSU: $\gamma = 0,54$; SPD: $\gamma = 0,64$) und meint auch eher, der Schwerpunkt der Arbeit eines Abgeordneten solle im Wahlkreis, nicht im Parlament liegen (CSU: $\gamma = 0,53$; SPD:

$\gamma = 0,25$). Allerdings reicht gute Wahlkreisarbeit für die Stiftung von Vertrauen zum politischen System insgesamt nicht aus: es bedarf auch guter parlamentarischer Arbeit und einer entsprechenden Vermittlungsleistung des Mediensystems.

III. Fazit

In der Grundstruktur des Amtsverständnisses war nur ein Echo der heftigen Debatten um freies vs. imperatives Mandat, um „Gewissensfreiheit des Abgeordneten“ vs. „Parteisoldatentum“ zu erkennen: Führungswille und Responsivitätsbereitschaft prägen das Amtsverständnis und schließen einander nicht aus. Spezielle Fragen nach möglichen Konflikten zwischen „Gewissensorientierung“ und „Parteiloyalität“ förderten ebenfalls zutage, daß so gliedernde Denkweisen ungeeignet sind, das alltagspraktische Amtsverständnis von Abgeordneten zu beschreiben⁴⁶). Was sich indessen herausfinden ließ, stimmt zufrieden: das diagnostizierte Amtsverständnis entspricht normativen Erwartungen ebenso wie der Funktionslogik eines parlamentarischen Systems. In welchem Umfang die Amtsausübung diesen Rollenorientierungen tat-

sächlich folgt, ist damit noch nicht gesagt; immerhin zeigen Untersuchungen der Wahlkreisarbeit, daß Norm und Praxis hier einander recht nahe kommen⁴⁷). Obwohl diese Ergebnisse in einer Untersuchung an allein bayerischen Abgeordneten erarbeitet wurden, können sie vermutlich auf die Amtsvorstellungen zumindest der Parlamentarier in den alten Bundesländern verallgemeinert werden⁴⁸). Entsprechende Folgestudien in anderen Bundesländern wären natürlich wünschenswert, und die Ausprägung der Rollenorientierungen von Abgeordneten sollte im nun aufzubauenden Parlamentarismus der neuen Bundesländer kontinuierlich beobachtet werden.

⁴⁶) Vgl. Werner J. Patzelt, Wie fassen Abgeordnete ihr Amt auf? Wider zwei Legenden, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, (1991) i. E.

⁴⁷) Vgl. Werner J. Patzelt (Anm. 7), S. 375–601.

⁴⁸) Eine Einschränkung mag es geben, weil sich bei der bundesweiten Untersuchung der Bundestagsabgeordneten von D. Herzog u. a. (Anm. 13), S. 66f., die Abgeordneten der CSU als überdurchschnittlich stark um die Interessenvertretung einzelner Bürger bemüht und als besonders wahlkreisorientiert erwiesen; vgl. die Tabelle 2.

Verfassungsstaat und bürgerliche Demokratie

Zur Bedeutung Hermann Hellers für die politische Kultur

Am 17. Juli 1891 wurde Hermann Heller, zuletzt ordentlicher Professor für Öffentliches Recht an der Universität Frankfurt am Main, in Teschen an der Olsa, im damals habsburgischen Österreich, geboren. Er starb 1933, erst 42 Jahre alt in Madrid, wo er nach dem Machtantritt Hitlers Zuflucht gefunden hatte. Heller hinterließ ein vielschichtiges

Werk¹⁾, das von „einem aktiven Bildungspolitiker, einem bedeutenden Staatsrechtslehrer und einem sehr eigenwilligen Sozialisten“ Zeugnis ablegt²⁾. Dieser Beitrag aus Anlaß seines 100. Geburtstags soll nicht den Staatstheoretiker und Verfassungsjuristen in den Mittelpunkt stellen, sondern an den Politikwissenschaftler Heller erinnern³⁾.

I. Die politischen Ideenkreise

Hellers Buch von 1926 über *Die politischen Ideenkreise der Gegenwart* faßt das Material zusammen, das er seiner ausgedehnten Volksbildungsarbeit und seiner Tätigkeit als Dozent an der *Deutschen Hochschule für Politik* in Berlin zugrunde gelegt hat⁴⁾. Es kann als eine klassische Schrift der deutschen politikwissenschaftlichen Literatur gelten. Hier hat er das empirische Fundament gelegt, auf dem er sein theoretisches Werk errichtet hat. Diese Schrift dient uns heute als Schlüssel zum Verständnis von Positionen, die er zu Einzelfragen der Staats- und Rechtstheorie bezogen hat. Sie zeigt ihn als hellen Zeitgenossen, der versucht, die Krise zu verstehen und gegen die aufkommenden Gefahren anzukämpfen. Heller mahnt das Bürgertum, von dem ein großer Teil der Weimarer Republik die nötige Unterstützung versagte, den jahrhundertealten Kulturzusammenhang nicht abreißen zu lassen. Er bringt zuletzt seine immer dringender werdenden Warnungen auf die klare Alternative: „Rechtsstaat oder Diktatur“⁵⁾.

Heller gibt einen Überblick über die Grundlagen des Verfassungsstaats der Neuzeit, der sich in Deutschland erst 1918 formell durchgesetzt hatte und dessen Fundamente auch im zweiten Anlauf der Demokratisierung Deutschlands noch instabil blieben. Er spricht dabei von *politischen Ideenkreisen*. Damit meint er den Zusammenhang einer Vielzahl von gedanklichen Vorstellungen, die zum Teil aus theoretischen Entwürfen stammen oder sich in der öffentlichen Meinung niedergeschlagen haben, die aber zugleich aufeinander einwirken, und zwar in einer „Überstürzung der Entwicklung und Verwicklung der Fronten, wie sie in keinem anderen Land anzutreffen sind“⁶⁾.

Heller will nicht irgendwelche „reinen Ideen“ finden. „Substanzbegriffe“ und „zwerghafte Formeln“, in denen manche glauben, das „Wesen“ der Erscheinungen fassen zu können, sind ihm fremd. Er befaßt sich mit konkreten, historisch entstandenen politischen Vorstellungen der Gegenwart, die in einem „unendlichen Reichtum von Formen, Erscheinungen und Gestaltungen“ auftreten⁷⁾. Um diese Verwicklungen verstehen zu können, will er, ganz im Sinne Max Webers, „Idealtypen“ bilden⁸⁾. Dabei muß er das Rankenwerk zurückschneiden und die Hauptideen zu reinen Denkformen steigern, damit „die Erscheinungen des gesellschaftlichen Lebens einem bestimmten Deutungsschema zugerechnet, vergleichend gemessen, anschaulich

1) Hermann Heller, *Gesammelte Schriften*, 3 Bde., Leiden-Tübingen 1971. Hinweise zu Leben, Werk und Wirkung finden sich in Christoph Müller/Ilse Staff (Hrsg.), *Der Soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller, 1933–1983*, Baden-Baden 1984.

2) Eberhard Lämmert, *Hermann Heller und die deutsche Universität. Eine Einführung*, in: C. Müller/I. Staff (Anm. 1), S. 13.

3) Vgl. C. Müller/I. Staff (Anm. 1).

4) H. Heller (Anm. 1), Bd. 1, S. 267–412.

5) Hermann Heller, *Rechtsstaat oder Diktatur?*, zuerst in: *Die Neue Rundschau*, erweiterte Fassung 1930, in: ders. (Anm. 1), Bd. 2, S. 443–462.

6) Ebd., Bd. 1, S. 283.

7) Ebd. (unter Berufung auf Hegel), S. 270.

8) Ebd.

und verständlich gemacht werden“ können⁹⁾). In scharfem Kontrast zur „politischen Theologie“ Carl Schmitts und seinen „verschimmelten Ideen“¹⁰⁾, will Heller nicht das „Wesen“ dieser Ideenkreise ergründen, sondern empirisch vorgehen. Aber ehe er ihren Verwicklungen nachgehen kann, muß er erst vereinfachen, um überhaupt die Spur aufnehmen zu können.

Heller sieht einen *demokratischen*, einen *liberalen*, einen *sozialistischen*, einen *nationalen* und einen *monarchischen* Ideenkreis miteinander ringen. Dabei will er nicht verfassungsgeschichtlich darstellen, „wie es gewesen ist“. Ihm geht es um spezifische historische Konstellationen, um Weichenstellungen der Entwicklung, sofern von ihrer Interpretation die Bildung des politischen Bewußtseins abhängt.

Diese fünf *Ideenkreise* stehen nicht gleichgewichtig

nebeneinander; es gibt auch keine allgemeinen Entwicklungslinien zwischen ihnen. Zwar sieht Heller einen engen Zusammenhang zwischen dem demokratischen, dem liberalen und dem sozialistischen Ideenkreis. Liberalismus und Sozialismus sind für ihn nur unterschiedliche „Entwicklungsmomente der Demokratie“¹¹⁾. Aber der nationale Ideenkreis liegt auf einer ganz anderen Ebene. Er kann unter Umständen mit Demokratie, Liberalismus und Sozialismus eine Synthese bilden; wenn das aber mißlingt, können die gewaltigen Kräfte, die dieser Ideenkreis beinhaltet, aber abirren und sich auf gefährliche Weise verselbständigen. Im monarchischen Ideenkreis hingegen faßt Heller alle Behinderungen und Regressionen zusammen, die einer vernünftigen Entwicklung des Gesellschaftskörpers entgegenarbeiten. Aber gerade hier ist es besonders schwierig, die vielfältigen Verwandlungen der Denkmuster zu erfassen.

II. Heller und die Staatsrechtslehre der Bundesrepublik

Bonn ist nicht Weimar. Für uns haben die von Heller aufgeworfenen Fragen etwas von ihrer unmittelbaren, damals aktuellen Bedeutung verloren und zum Teil den Charakter „historischer“ Probleme angenommen. Aber der Zusammenbruch der menschlichen Zivilisation, den der Nationalsozialismus für uns darstellt, ist nicht einfach „vergangene Geschichte“, wie der „Historikerstreit“ gezeigt hat. Schon aus diesem Grunde bleibt es wichtig, uns mit der Republik von Weimar zu beschäftigen.

Es scheint auch, daß uns in mancher Hinsicht Weimar wieder näherrückt. Wir nehmen erneut Erschütterungen wahr, die die Fundamente unserer heutigen ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Situation betreffen. Allerdings wäre es töricht, die Gefahr eines neuen Hitlers oder auch nur eines neuen großdeutschen Imperialismus an die Wand zu malen. Für beides fehlen heute wesentliche Voraussetzungen.

⁹⁾ Ebd.

¹⁰⁾ Richard Thoma, Zur Ideologie des Parlamentarismus, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 53 (1925), S. 24. Carl Schmitt hat dem parlamentarischen System die Bedeutung abgesprochen, im Gegensatz zu Max Weber, der gerade seine Unersetzlichkeit, vor allem bei der Wahl und Abwahl der politischen Führer, herausgearbeitet hatte. Ihm genügten derartige bloße „Zweckmäßigkeitserwägungen“ nicht, denn er war auf ein „konsequentes, umfassendes, metaphysisches System“ aus, was immer das auch bedeuten soll. Nachweise und Kritik bei Christoph Müller, Das imperiative und freie Mandat, Leiden 1966, S. 21.

¹¹⁾ H. Heller (Anm. 1), Bd. 1, S. 281.

Es scheint, als sei der dritte Anlauf der Demokratisierung unseres Landes erfolgreich abgeschlossen. Die Fundamente einer demokratischen Gesellschaft sind verbreitert und vertieft. Aber zu Selbstzufriedenheit besteht kein Anlaß. Daran hindert uns das bloße Faktum, daß mit dem Jahre 1933 ein jahrhundertalter Kulturzusammenhang, in den wir Deutsche auf vielfältige Weise verflochten waren, zerstört worden ist. Heller hat ahnungsvoll für diese Tatsache eine Erklärung gegeben, die eigentlich nicht neu ist: Auch die größten Errungenschaften der Vergangenheit können niemals gesicherter „Besitz“ werden; jede Generation muß sie aufs neue annehmen und, wie Heller sagt, „aktualisieren“. Goethes Formulierung: „erwirb es, um es zu besitzen“, gilt auch für die immerwährenden Gefährdungen unserer politischen Institutionen.

Es ist daher notwendig, darüber nachzudenken, ob die Lösung der „sozialen Frage“ wirklich schon „gelingen“ ist. Es ist weitsichtig, die Widersprüche unserer bisherigen Art von Wohlfahrtsstaat zu analysieren. Es aktiviert die humanen Potenzen einer Gesellschaft, über nicht absehbare Formen des Wachstums unserer Wirtschaft nachzudenken, während alle erfolgreichen, natürlichen Systeme Mechanismen des „negativen *feedback*“ kennen, die im Reifezustand das Wachstum bremsen. Wenn Heller uns verdeutlichen will, daß eine demokratische Gemeinschaft „auf die Dauer unhaltbar“ ist, in der „die vielen fast nichts und die wenigen fast alles an ideellen wie materiellen Gü-

tern“ besitzen¹²⁾, dann können wir uns nicht mit den „sozialstaatlichen“ Erfolgen der letzten Jahrzehnte in unserem Land beruhigen, sondern müssen den Blick gerade auf die ungelösten Probleme richten.

Obwohl zur Zeit eine gute Konjunktur herrscht, zeichnen sich doch negative Konsequenzen im Bereich der Ökologie ab. Auch unser Sozialmodell, das auf einer solchen Ökonomie beruht, kann weltweit nicht mehr verwirklicht werden: Wir können es nur noch genießen, solange die überwiegende Masse der Weltbevölkerung von diesen Segnungen ausgeschlossen bleibt. Für eine Theorie von Staat und Gesellschaft, die nach verallgemeinerungsfähigen Strukturen suchen muß, ist das ein Signal.

Die reichen Länder erleben aber auch in ihrem Inneren, daß die Hoffnungen Lord Beveridges, „Vollbeschäftigung in einer freien Gesellschaft“ zu garantieren, sich nicht einfach erfüllen lassen. In den Metropolen der Industriestaaten entstehen Bedingungen, die wir sonst nur aus der sogenannten Dritten Welt zu kennen glaubten. Ströme von Arbeitsmigranten, die wir zunächst selbst gerufen hatten, um die Konjunktur in unseren industriellen Zentren zu sichern, haben sich in Bewegung gesetzt. Dazu kommen Massen von Menschen, die vor dem Elend in ihrer Heimat fliehen. Es verbreitet sich die Ahnung, daß diese Migrationsströme, die nahezu einer Völkerwanderung gleichkommen, nur angehalten werden können, wenn es gelingt, in den Heimatländern die Ursachen der Flucht vor dem Elend zu beseitigen. Aber wie sollte dann das sozialökonomische Reproduktionsmodell dieser Länder aussehen? Könnte nicht das von der heutigen neoliberalen Theorie favorisierte Modell „Weltwirtschaft“ zu sozialen Kosten führen, die so hoch sind, daß ihre Opfer sich vielleicht weigern könnten, sie zu zahlen?

Es scheint nicht besonders schwierig zu sein, Arbeitern das Bewußtsein auszureden, sie hätten die Mission, ihre Befreiung in eine Befreiung aller zu verwandeln¹³⁾. Es ist weit schwieriger, einer von Jugendarbeitslosigkeit bedrohten jungen Generation, nun auch in den Staaten des zusammenbrechenden Sozialismus, Werte zu vermitteln, die zur gesellschaftlichen Integration beitragen. Die Aufforderung, sich zu bereichern, wird dazu wohl nicht ausreichen.

Nach dem Ende des Kalten Kriegs stehen wir in Europa und weltweit vor der Notwendigkeit, unsere Gesellschaft und unsere Wirtschaft umzugestalten, unsere Städte zu urbanen und humanen Zentren umzubauen, unsere Handelsbeziehungen und unsere Konsumgewohnheiten zu ändern. Gleichzeitig wird die Theoriediskussion der Weimarer Republik für uns wieder interessant. Ob es sich um die Demokratisierung des Beamtenrechts, das Verhältnis von Staat und Kirche, die Anerkennung der Tarifautonomie oder die Modernisierung der öffentlichen Unternehmen der Gemeinden handelt, immer findet man in der Weimarer Debatte moderne Vorstellungen. Das Grundgesetz hat an manchen Stellen Errungenschaften der Weimarer Verfassung „fortgeschrieben“. Falls an der einen oder anderen Stelle doch noch neue Wege gesucht werden müssen, nicht zuletzt im Zuge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, kann die Theoriediskussion der Weimarer Zeit eine Quelle der Inspiration sein.

Aus diesen Gründen wird verständlich, daß das Interesse an Hermann Heller bei uns und in anderen Ländern wächst. Bisher wird sein Werk in der Staatsrechtswissenschaft nur wenig beachtet. Aber die „ungebrochene Aktualität Hermann Hellers“ erweist sich daran, daß „alle wesentlichen in seinem Werk thematisierten Probleme in der Staatsrechtslehre wie auch in der Verfassungspraxis der Bundesrepublik bis zur Stunde ungelöst sind“¹⁴⁾.

Es genügt nicht, die theoretische Grundlegung von Staat, Verwaltung, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur dem Bundesverfassungsgericht zu überlassen. Ein Gericht ist berufen, Rechtsstreitigkeiten verbindlich zu entscheiden. Dabei hat jedes Gericht die Kompetenz, die Rechtsordnung „authentisch“ zu interpretieren. Das bedeutet: Die Entscheidung über den Streitgegenstand ist für die Verfahrensbeteiligten verbindlich¹⁵⁾. Aber das Bundesverfassungsgericht ist nicht in dem Sinne „authentischer“ Interpret des Grundgesetzes, daß es etwa die Rolle eines unfehlbaren Lehramtes für sich beanspruchen könnte. Fragen der Theorie von Staat und Gesellschaft werden durch ein Gerichtsurteil nicht mit Verbindlichkeit für die Wissenschaft entschieden.

¹⁴⁾ Ingeborg Maus, Hermann Heller und die Staatsrechtslehre in der Bundesrepublik, in: C. Müller/I. Staff (Anm. 1), S. 113.

¹⁵⁾ „Die Interpretation durch das rechtsanwendende Organ ist stets authentisch. Sie schafft Recht“, Hans Kelsen, Reine Rechtslehre, Wien 1960², S. 351.

¹²⁾ Ebd., S. 373.

¹³⁾ Vgl. Gustav Radbruch, Kulturlehre des Sozialismus. Ideologische Betrachtungen, Berlin 1922, S. 34; H. Heller (Anm. 1), Bd. 1, S. 359.

III. Unwiderruflichkeit des demokratischen Fundaments

Seit dem Ende des Kalten Krieges taucht das Wort von einer „neuen Weltordnung“ auf. Davon könnten wir aber erst reden, wenn die Staaten der Weltgesellschaft in erkennbarer Weise dabei wären, ökonomische, soziale, politische und kulturelle Strukturen zu finden, die ihre dauerhafte und friedliche Koexistenz verbürgen. Die internationalen Strukturen, in denen diese Weltgesellschaft bereits rechtlich verfaßt ist, sind noch sehr instabil.

Deutlich zeichnet sich ab, was auch Heller eindringlich forderte: Es gibt keine Alternative dazu, die politische Ordnung in der ganzen Welt auf ein demokratisches Fundament zu stellen, auch wenn dieses Ziel noch durch viele gegenläufige Tendenzen gehemmt wird. Die Denkansätze Hellers, die sich zunächst auf unser Land bezogen, können, auf indirekte Weise, ein Verständnis auch für größere Zusammenhänge erschließen. Wir müssen heute, auch wenn wir lokal handeln, gleichzeitig immer global denken. Das gibt den alten Fragestellungen aus der Weimarer Diskussion ein neues Gewicht.

Heller möchte das Neuartige der Neuzeit verstehen. Im Blick auf die verschiedenen fundamentalistischen Strömungen ist es für uns aufschlußreich, wie er die Bedeutung der demokratischen Grundlegung der politischen Gewalt bei uns entfaltet hat. Er verweist darauf, daß wir diese Erkenntnis einer theoretischen Anstrengung verdanken, an der mehrere Jahrhunderte gearbeitet wurde. Hinter den „ideengeschichtlichen“ Zusammenhängen werden objektivierbare Faktoren sichtbar, die bis zu einem bestimmten Grade verallgemeinerungsfähig sind.

Es gab Gründe, die es von einem bestimmten Organisationsgrad der politischen Gemeinschaft an unmöglich gemacht haben, sie, wie in der Vergangenheit „metaphysisch“, von oben her zu konstruieren. Auch in widersprüchlichen Formen hat sich schon in vordemokratischer Zeit die Erkenntnis Bahn gebrochen, daß die Strukturen der politischen Organisation nur noch „immanent“, von unten, von ihren effektiven Funktionen her begründet werden können. Die „Theorie“ der Demokratie ist nur die klare Schlußfolgerung aus diesen empirischen Bestimmungsfaktoren.

Wie kommt es, daß zum Beispiel Christian Thomasius, der um die Wende des 17. zum 18. Jahrhunderts gelebt hat, das neue Phänomen der bürgerlichen Gleichheit schon klar begründet, als die ungleichen Privilegien der verschiedenen „Stände“ noch in fast unbestrittener Geltung waren? Er

nimmt das neue Prinzip theoretisch vorweg, indem er den einfachen Satz formuliert: „Die Menschen sind insofern natürlich gleich, ... als keinem eine Gewalt über den anderen zukommt“¹⁶). Diese Erkenntnis erscheint uns heute trivial. Damals war sie revolutionär.

Mit der Demokratisierung von Staat und Gesellschaft bereitet sich ein Bruch vor, der in wechselvollen Kämpfen allmählich vollzogen wird und auch heute noch längst nicht generell stabilisiert ist: Die seit Jahrtausenden bestehende Verbindung von Palast und Tempel, von Thron und Altar löst sich auf. Die Autorität von Mächten, die sich auf geheiligte Tradition beriefen, wurde hinterfragt. Die religiös sanktionierte „Massenehrfurcht“ gegenüber den „angestammten Dynastien“ und der für gottgegeben betrachteten lokalen Herrenstellung von Feudalmächten fiel in sich zusammen, als es möglich wurde, auch nur die Frage nach ihrer Begründung zu stellen. Ist es aber nicht mehr möglich, politische Herrschaft transzendent zu begründen, so bleibt nur noch die Möglichkeit, sie von unten, demokratisch, also „immanent“ zu rechtfertigen. Selbst unter Rückschlägen kann dann die Staats- und Verwaltungslehre die „Gültigkeit“ einer solchen Entwicklungslinie festhalten.

Der demokratische Gedanke tritt dabei nicht von Anfang an rein in Erscheinung. Er bereitet sich langsam vor. Schon im Mittelalter wurden die jahrtausendealten Vorstellungen, daß der Herrscher ein Repräsentant der Gottheit auf Erden sei, erschüttert¹⁷). Wilhelm von Occam, Marsilius von Padua und Nicolaus Cusanus beginnen, den Gedanken von der Souveränität des Volkes zu denken. Jean Bodin in Frankreich und Johannes Althusius in Deutschland interpretierten die Stellung des Herrschers nicht mehr von seinem Selbstverständnis her, sondern nahmen ihn als ein Organ des Volkes in Anspruch¹⁸). Noch in absolutistischen Formen leitet Thomas Hobbes, versteckt hinter vielen Bibelziten, die Herrscherstellung

¹⁶) Zit. bei H. Heller (Anm. 1), Bd. 1, S. 325.

¹⁷) Noch Ludwig XIV. sagte von sich, daß er teilhabe „an der Autorität, der Weisheit und dem Erkenntnisvermögen Gottes“; vgl. Karl-Dietrich Ermann, Die Erklärung der Menschenrechte und die Privilegien der Staatsreligion (1949), in: Theodor Strohm/K.-D. Wendland, Kirche und moderne Demokratie, Darmstadt 1973, S. 97; vgl. auch Christoph Müller, Religionskritische Anmerkungen zu Fragen des Verhältnisses von Christentum und Rechtsstaat, in: Ethel Leonore Behrendt (Hrsg.), Rechtsstaat und Christentum, Bd. 1, München 1982, S. 453.

¹⁸) Vgl. H. Heller, Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke, in: (Anm. 1), Bd. 1, S. 30ff., vgl. ebd., S. 275f., 311.

des Königs nur noch aus seiner Funktion ab, die er als Wahrer des Friedens für sein Volk leistet. Damit legt er den Grund für eine moderne, empirische Herrschaftssoziologie¹⁹⁾. Besonders einflußreich für die Philosophie der Aufklärung und namentlich für Immanuel Kant war das Werk von Jean-Jacques Rousseau, der nach einer neuen, natürlichen Ordnung der gesellschaftlichen Verhältnisse suchte. Für den theoretischen Verstand wird die Basis einer demokratischen Grundlegung der Gesellschaft unwiderruflich, auch wenn es retardierende Momente gibt. Im Blick auf die Konflikte der Weimarer Republik schreibt Heller: „Die Demokratie als solche, die unser Denken beherrschende Vorstellung, daß alle politische und gesellschaftliche Macht nur gerechtfertigt sein kann durch den Willen der Machtunterworfenen, ist so wenig in ihrer Herrschaft erschüttert, daß unbedenklich behauptet werden kann, es gibt überhaupt heute keine andere Herrschaftslegitimation, als die demokratische.“²⁰⁾

Allerdings löst diese theoretische Erkenntnis – wie Heller darlegt – nicht automatisch die praktischen Probleme einer demokratischen Organisation. Aber sie steckt doch auch für die Diskussion aktueller Krisenerscheinungen einen theoretischen Bezugsrahmen ab. Eine vielleicht berechtigte Kritik an negativen Einzelercheinungen kann dieses demokratische Fundament aller Herrschaft nicht mehr in Frage stellen.

Heller kann sich zur Beschreibung der Aufgaben einer demokratisch organisierten bürgerlichen Gesellschaft geradezu auf Bakunin berufen, der das neue Grundprinzip besonders deutlich zum Ausdruck bringt, wenn er schreibt, daß ein Gesetz nur dann keine unzulässige Beschränkung der Freiheit darstellt, wenn es uns nicht willkürlich aufgezwungen wird, sondern wenn die neu gesetzten Regeln „in den Dingen, den Beziehungen, den Situationen selbst liegen“²¹⁾.

Mit der Erkenntnis, daß die demokratische Grundlegung der Gesellschaft unwiderruflich ist, verträgt sich nicht die Tatsache, daß es anti-demokratische Bewegungen gab und gibt. Dem Bürgertum sind

die großen politischen, wissenschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Errungenschaften der Neuzeit zu verdanken. Heller sieht in den anti-demokratischen Strömungen des Bürgertums einen Selbstwiderspruch, weil damit die Errungenschaften des eigenen Befreiungskampfs preisgegeben werden²²⁾.

Dabei muß man auch das primäre Interesse, Realität nicht wahrnehmen zu wollen, von den sekundären Denkformen unterscheiden, in denen sich dieser Realitätsverlust abspielt. Heller untersucht das „monarchische Prinzip“, das als Instrument dieser historischen Verdrängung der demokratischen Entwicklungslinie diente, und geht beiden Fragen nach: dem Interesse und seinen Ausdrucksformen.

Wenn es in Preußen gelang, gegen die demokratischen Grundtendenzen des Zeitalters noch einmal ein „monarchisches Prinzip“ durchzusetzen, so sieht Heller eine Ursache hierfür in strukturellen Schwächen des „preußischen Liberalismus“.

In Preußen verfügte der Adel immer noch über bedeutende Privilegien²³⁾. Das schwächte die Kraft des Bürgertums. Aber auch aus innerem Antrieb suchte das Bürgertum nun den Anschluß an die feudalen Schichten, weil es sich von den Forderungen der Arbeiterbewegung in einem Zeitpunkt bedroht fühlte, als es sich politisch noch nicht durchgesetzt hatte²⁴⁾.

Dazu kam, daß der liberale Ideenkreis in Preußen unter dem starken Einfluß von Immanuel Kant stand und, was auf den ersten Blick sympathisch wirkt, hier „vergeistigter“ auftrat²⁵⁾. In seiner „weltbürgerlichen“ Gesinnung glaubte Humboldt, auf die „Vorzüge in geistiger und wissenschaftlicher Bildung“ nur solange vertrauen zu können wie die deutsche Nation „keine Richtung nach außen“ zeigte²⁶⁾. Eine zentrale Staatsgewalt erschien ihm geradezu als ein Übel. Die „Vielfalt der Herrschaften, Residenzen und Verfassungen des Reichs“, der wir heute unsere differenzierte Kulturlandschaft verdanken und die verhindert hat, daß die Provinz verödete, tröstet über den Mangel an einem nationalen und einem hauptstädtischen

¹⁹⁾ „Ihn (Hobbes; C. M.) darf man als den Begründer der modernen politischen Wissenschaften bezeichnen. Obzwar seine politische Tendenz eine absolutistische ist, verzichtet er doch völlig auf die göttliche Einsetzung des Herrschers“, H. Heller, Staatslehre (1934), in: ders. (Anm. 1), Bd. 3, S. 108.

²⁰⁾ H. Heller (Anm. 1), Bd. 1, S. 329.

²¹⁾ Ebd., S. 282; vgl. auch Michael Bakunin, Philosophische Betrachtungen über das Gottesphantom, in: ders., Gesammelte Werke, Bd. 1, Berlin 1921, S. 215.

²²⁾ H. Heller (Anm. 1), Bd. 1, S. 283.

²³⁾ Vgl. ebd., S. 299.

²⁴⁾ Vgl. ebd., S. 283.

²⁵⁾ Vgl. ebd., S. 335f.

²⁶⁾ Wilhelm von Humboldt, Über die Behandlung der Angelegenheiten des Deutschen Bundes durch Preußen (1818), in: Gesammelte Werke, Bd. 12, S. 53f., zit. nach Hagen Schulze, Gibt es überhaupt eine deutsche Geschichte?, Berlin 1989, S. 39.

Leben hinweg²⁷). Es wäre besser gewesen, die Freiheit im Inneren auch nach außen zu behaupten. Hier liegt für Heller die Bedeutung Hegels, der das Phänomen der Politik verstanden hatte und der sowohl für das liberale als auch für das sozialistische Denken eine Schule der „Erziehung zur Macht“ bedeutet²⁸), um den Kulturstaat zu sichern²⁹).

Ein Machtvakuum bleibt nicht leer. Es wurde auch bald aufgefüllt, und zwar mit den Ideen der „politischen Romantik“. Heller mißtraute diesen „fließenden Stimmungen“, wie etwa dem Traum des Novalis von einem „poetischen Staat“. Ein politisches System müßte „formkräftig“ sein³⁰). Ihn stört der Gegensatz von „romantischer Gesellschaftslosigkeit“ und biedermeierlicher Lähmung aller „politischen Tatkraft“, die mit den engen Verhältnissen einer „wohlgeordneten bürgerlichen Bravheit“ einhergingen³¹). Mit einem deutlichen Seitenhieb auf *Die politische Romantik* von Carl Schmitt schreibt er: „Die romantische Politik aber gehört zum logisch, politisch und moralisch Unzuverlässigsten in unserer Geschichte.“³²)

Wegen der Schwäche der bürgerlichen Gesellschaft wurde der preußische König noch einmal gebraucht. Auch Hegel, irritiert von den Wirren, in denen Frankreich zu versinken drohte und auf der Suche nach einem festen organisatorischen Anknüpfungspunkt für die Reorganisation Deutschlands, kommt an der Macht der Dynastien nicht vorbei. Er setzt auf die preußische Monarchie. Selbst Fichte, der den Absolutismus immer scharf bekämpft hatte, findet in den gegebenen Verhältnissen keinen anderen Kristallisationspunkt für die Modernisierung Deutschlands als den König von Preußen, wobei er die naive Hoffnung hatte, daß dann nach seinem Tod „ein Senat“ die Herrschaft übernehmen könne³³).

²⁷) Vgl. Christoph Martin Wieland, *Der allgemeine Mangel des deutschen Gemeinsinns*. Vorrede zu Schiller, *Historischer Calender für Damen für das Jahr 1792*, Leipzig 1792, S. 118, zit. nach H. Schulze, ebd., S. 38f.

²⁸) H. Heller (Anm. 1), Bd. 1, S. 362.

²⁹) Während das weltfremde idealistische Konzept von Kulturstaat alle reale Bedeutung verloren hatte, sah Heller „nur im Sozialismus“ noch eine Tradition „des universalistischen Nationalgedankens aus der Zeit des deutschen Idealismus“ am Leben, ebd., S. 98.

³⁰) Ebd., S. 289.

³¹) Ebd., S. 338, 344.

³²) Ebd., S. 288; Heller ist irritiert darüber, daß sich in den Fragmenten von Novalis „schöne Worte für jede beliebige politische Stellungnahme“ finden.

³³) Vgl. ebd., S. 364.

Der Rechtsphilosoph Friedrich Julius Stahl versuchte, das „monarchische Prinzip“ in eine zweifelhafte Überhöhung zu retten. Stahl konnte die Herrschaftsansprüche des Königs von Preußen nur noch verteidigen, indem er an Gefühle appellierte, die kein metaphysisches Fundament mehr brauchten. Er setzte dem demokratischen Prinzip der „Majorität“ das Gegenprinzip „Autorität“ entgegen³⁴). Aller alten monarchischen Mystik entkleidet, stützte sich Stahl nur noch auf die dumpfen Instinkte des Obrigkeitsstaats. Er lenkte die früher religiös begründete Verehrung des Monarchen in eine abstrakte „Heldenverehrung“ um. So wurde die „Erlösungsidee“ einer „Geniereligion“ vorbereitet, die „in den Menschen den Glauben erweckt, irgendein starker Mann vermöge, losgelöst von allen gesellschaftlichen Gegensätzen und Bindungen, die Neuschöpfung der politischen Einheit in sieben Tagen zu vollbringen“³⁵).

Meisterhaft verstand es wenige Jahre später Bismarck, auf diesem von Stahl entwickelten Instrument des „Cäsarismus“ zu spielen. Ohne zu bezweifeln, daß Bismarck der überragende Politiker der Epoche war, zieht Heller seine Rolle als die eines wirklichen Staatsmannes in Zweifel. Denn dazu würde gehören, die zukunftsgestaltenden Kräfte zu erkennen und sie so in das Verfassungssystem zu integrieren, daß für eine längere Periode Festigkeit und Dauer verbürgt sind. Er hielt aber alle zukunftssträchtigen Parteien: Freisinn, Zentrum und Sozialdemokratie, von jeder Mitverantwortung fern. Als sein konstitutionelles Gebäude zusammenbrach, mußten im wesentlichen diese drei Kräfte die Verantwortung übernehmen, unter Bedingungen, die ihrem Erfolg nicht günstig waren. Es hatte für die Weiterentwicklung Deutschlands verheerende Konsequenzen, daß dieser Mann, der über den Horizont seiner Standesgenossen hinausdenken konnte, sich das Ziel setzte, die Kraft der ohnehin schon geschwächten demokratischen Bewegung weiter zu untergraben und das liberale bürgerliche Selbstbewußtsein namentlich „durch die Furcht vor der Arbeiterschaft einzuschüchtern“³⁶).

³⁴) Ebd., S. 293.

³⁵) H. Heller, *Genie und Funktionär in der Politik*, in: (Anm. 1), Bd. 2, S. 620.

³⁶) Ders. (Anm. 1), Bd. 1, S. 302.

IV. Formen der politischen Konfliktlösung

Auch wenn das demokratische Fundament der Gesellschaft gar nicht mehr wirklich in Frage gestellt werden kann, so leugnet Heller für seine Zeit nicht, daß es doch Krisenerscheinungen der spezifischen Funktionsweise des gegenwärtigen Parlamentarismus gibt. Dazu gehören vor allem die Schwierigkeiten, handlungsfähige parlamentarische Koalitionen zu bilden³⁷⁾.

Dabei kann man zwei Ebenen unterscheiden. Es gibt Probleme, die einen „technischen“ Charakter tragen. Es kann sein, daß die Verfassung, das Wahlgesetz oder eine Geschäftsordnung der obersten Verfassungsorgane Mängel aufweisen. Hier kann man durch Veränderungen von Rechten, Kompetenzen und Verfahrensvorschriften die Funktionsweise des Verfassungssystems verbessern³⁸⁾. In der Hauptsache lagen die Schwierigkeiten der Weimarer Demokratie für Heller aber nicht auf dieser verfassungsrechtlichen Ebene. „Die tieferen Krisengründe“ lagen für ihn darin, daß „eine Modifizierung des demokratischen Ideenkreises selbst“ zu beobachten war: Die liberale, bürgerliche Demokratie befand sich in einem „Übergang“ zu „irgendeiner Art von sozialer Demokratie“³⁹⁾. Das rief Ängste hervor, verschärfte die Diskussion, verringerte die Kompromißbereitschaft und trug insgesamt zur Verminderung eines rationalen Dialogs bei⁴⁰⁾. Heller, der den Übergang vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat befürwortete, sah in den Konflikten zwischen Bürgertum und Arbeiterbewegung durchaus Klassenauseinandersetzungen⁴¹⁾. Aber die „demokratische politische Form“ mußte dadurch nicht notwendigerweise gesprengt werden⁴²⁾. Das Parlament war für ihn der Ort, an dem diese Konflikte in einer friedlichen, kulturermöglichenden Weise ausgetragen werden können.

37) Vgl. ebd., S. 332.

38) So hat sich Heller bemüht, Exzesse im Verhältnisausgleich zu verhindern, vgl. H. Heller, Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Reichsverfassung, in: (Anm. 1), Bd. 2, S. 319–369; vgl. auch ders., Ziele und Grenzen einer deutschen Verfassungsreform, in: ebd., S. 411 ff.

39) Ebd., Bd. 1, S. 330.

40) So war es ein Symptom für das feindselige Klima, daß der „Verein deutscher Studenten“ den Liberalen Friedrich Naumann aus den Reihen der „Alten Herren“ ausschloß, „weil er es gewagt hatte, offen für Arbeiterinteressen einzutreten“, vgl. H. Heller (Anm. 1), Bd. 1, S. 325.

41) Marx hat übrigens nie behauptet, die Bedeutung der Klassen und der Klassenkämpfe als erster entdeckt zu haben; er hat die Theorie der Klassenkonflikte aus der bürgerlichen Soziologie übernommen, vgl. dazu H. Heller (Anm. 1), Bd. 1, S. 261; 383.

42) Vgl. ebd., Bd. 2, S. 430.

Heller hält es für denkbar, daß es zwischen Bürgertum und Arbeiterbewegung, trotz aller Konflikte, einen Grundkonsens geben kann. Denn die Arbeiterbewegung beruft sich auf „Freiheit und Gleichheit“, damit auf die gleichen Rechtsgrundsätze, die das Bürgertum zur Geltung gebracht hat⁴³⁾. Die Arbeiterbewegung will aus der liberalen Theorie nur weitergehende Konsequenzen ziehen und Widersprüche auflösen. Auf der theoretischen Ebene sieht Heller zwischen Liberalismus und Sozialismus, trotz aller Konflikte, eine gemeinsame Basis, die allerdings gefährdet war und deshalb besonders umsichtig gepflegt werden mußte.

Dazu gehört auch eine Klärung der Begriffe. Das Wort „liberal“ ist vieldeutig. Sein alter, „klassischer“ Sinn bedeutet großherzig, freigebig, freundlich und anständig. Diese Liberalität gehört zum unverzichtbaren kulturellen Erbe; von ihr kann es gar nicht genug geben. Unter „politischem Liberalismus“ dagegen verstehen wir die großen Errungenschaften des Verfassungsstaats der Neuzeit und der bürgerlichen Demokratie. Dazu gehören die „Volksvertretungen“, die Organisation eines konsistenten Rechtsstaats und die Anerkennung von Grundrechten. Diese politischen Errungenschaften sind ebenfalls unverzichtbar, auch wenn die „bürgerliche“ Demokratie einige innere Widersprüche nicht überwindet. Es gibt nur einen begrenzten Vorrat an organisatorischen Strukturen. Deshalb muß auch eine Demokratie, die sich weiterentwickeln will, viele Elemente dieser „bürgerlichen“ Demokratie übernehmen. Nicht wenige davon sind inzwischen zum dauerhaften Bestand der politischen Kultur geworden.

Anders verhält es sich mit dem „ökonomischen Liberalismus“ im Sinne der Selbstregulation der Wirtschaft durch die Gesetzmäßigkeiten des Marktes. Allerdings enthält auch er Elemente, über die sich niemand ungestraft hinwegsetzen kann. Die liberale Wirtschaftstheorie versucht, diese urwüchsigen Gesetzmäßigkeiten gezielt zu entfalten und zu nutzen und war dabei auf vielen Gebieten sehr erfolgreich.

Aber es gibt auch Bereiche, in denen die Marktregulierung offensichtlich versagt hat. Aus diesem Grunde gibt es heute praktisch niemanden mehr, der einer reinen Marktwirtschaft das Wort redet. Auch die Anhänger der monetaristischen Schule wollen die Intervention des Staates in die Wirt-

43) Vgl. ebd., Bd. 3, S. 212.

schaft zwar reduzieren, aber nicht abschaffen. Der deutsche „Ordo-Liberalismus“ beruht im Ergebnis auf dem Konzept der Dual-Wirtschaft, bei dem das freie Marktgeschehen durch zahlreiche Maßnahmen der Staatsintervention und der Infrastrukturpolitik abgesichert und durch einen nicht unbedeutlichen Sektor öffentlicher Wirtschaft, namentlich in den Unternehmen der Kommunen, ergänzt wird.

Über die Frage, wie die Bereiche abzugrenzen sind, die dem Markt überlassen werden sollen, von solchen, in denen bestimmte Gemeinschaftsaufgaben besser unmittelbar vom öffentlichen Sektor wahrgenommen werden, kann gestritten werden. Aber dieser Streit berührt nicht die Fundamente einer demokratischen Gesellschaftsordnung. Die Lösung solcher Konflikte findet im Parlament statt, um möglichst rationale Arbeitsergebnisse zu finden. Auf der Ebene des Reichstags kam es seinerzeit nicht in ausreichendem Maße zu der von Heller geforderten Zusammenarbeit. Aber auf der Ebene der Gemeinden fanden das reformorientierte Bürgertum und Vertreter der Arbeiterbewegung oft zusammen, wofür der damals sogenannte

„Munizipalsozialismus“, der zum Teil recht erfolgreich war, ein Beweis ist⁴⁴⁾.

Heller sieht sich durchaus in seiner Annahme bestätigt, daß „Liberalismus und Sozialismus nur unterschiedliche Entwicklungsmomente“ der Demokratie sind, weil sich allenthalben schon gewisse „Tendenzen des sozialistischen Ideenkreises“ zeigen und es trotz der dominierenden marktwirtschaftlichen Ordnung nicht ganz einfach ist, zu sagen, „wo der kapitalistische Staat aufhört und der sozialistische beginnt“⁴⁵⁾. Hellers Analysen der schwierigen Prozesse, unter denen sich die großen politischen Leitideen herausgebildet haben, können Bezugspunkte bleiben bei der politischen Orientierungssuche, auch wenn wir unsere Entscheidungen unter ganz neuen Rahmenbedingungen treffen müssen, und auch dann, wenn wir zu anderen Problemlösungen kommen sollten. Die Auseinandersetzung mit Heller kann dazu beitragen, daß in unserer politischen Kultur ein dauerhaftes Klima westeuropäischer Normalität und der begründeten Vertrauenswürdigkeit entsteht.

⁴⁴⁾ Vgl. ebd., Bd. 1, S. 406.

⁴⁵⁾ Ebd., S. 407.

Ferdinand Müller-Rommel/Gabriele Pieper: Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22/91, S. 3-13

Ausgehend von der Funktion des Bundeskanzleramtes als Koordinationszentrale der Bundesregierung werden in diesem Beitrag zunächst die geschichtlichen Vorläufer des Bundeskanzleramtes vorgestellt und die formal-juristischen Aufgaben des Amtes beschrieben. Im weiteren werden Veränderungen in der Personalpolitik und in den Personalstrukturen sowie formale und informelle Regierungstechniken für den Zeitraum von 1949 bis 1990 behandelt. Abschließend werden die Bedingungen der Effizienz des Bundeskanzleramtes im allgemeinen und beispielhaft unter den einzelnen Bundeskanzlern aufgezeigt. Zusammenfassend kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, daß das Bundeskanzleramt seinen Instrumentalcharakter seit 1950 durchgehend behalten hat. Bedenken gegen eine übermäßige Machtaneignung oder gegen eine Verselbständigung des Amtes können nicht bestätigt werden.

Eberhard Schütt-Wetschky: Der freie Volksvertreter: Illusion oder Wirklichkeit? Zur Kritik der Lehre vom „Parteienstaat“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22/91, S. 15-23

Der Beitrag behandelt einen Ausschnitt aus der Problematik des freien Mandates. Nach der sogenannten Parteienstaatstheorie (Gerhard Leibholz) war der Abgeordnete nur im „repräsentativen Parlamentarismus“ des 19. Jahrhunderts wirklich frei. Heute dagegen, im „Parteienstaat“, sei er nur noch „organisatorisch-technisches Zwischenglied“ zwischen Fraktion und Partei einerseits, den Parlamentsbeschlüssen andererseits. Diese These von der Ohnmacht des einzelnen Abgeordneten gegenüber Fraktion und Partei, die bis in die Gegenwart der Auffassung vieler Politiker und Wissenschaftler entspricht, ist in den achtziger Jahren in neuen Formulierungen nachdrücklich von Hildegard Hamm-Brücher vertreten worden.

Zweifellos hat die Macht der Fraktionen und Parteien in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Es ist jedoch ein Irrtum anzunehmen, daß dieser Machtzuwachs quasi automatisch mit einem Machtverlust der Abgeordneten verbunden ist. Denn „die Fraktion“, bei den Vertretern der Ohnmachtsthese nur eine Black Box, ist tatsächlich nichts anderes als eine Aktionsgemeinschaft aller einzelnen mit grundsätzlich gleichen Rechten für alle. Ein Fraktionsvorsitzender hat nur so lange Macht, wie er erfolgreich politischer Führer ist, als Repräsentant einer Mehrheit in der Fraktion handelt.

Die Analyse mündet deshalb in die Problematik von Minderheit und Mehrheit in der Fraktion. Die Wahl zum Abgeordneten sollte nicht verwechselt werden mit einer Art Garantie dafür, daß man sich immer durchsetzen kann. Klagen eines Abgeordneten über die Übermacht „der Fraktion“ zeigen an, daß es ihm nicht gelungen ist, eine Mehrheit seiner Fraktionskollegen von der eigenen Auffassung zu überzeugen.

Werner J. Patzelt: Das Amtsverständnis der Abgeordneten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22/91, S. 25-37

Über Abgeordnete im allgemeinen und über ihre Amtsauffassung im besonderen sind viele Vorurteile im Umlauf. Empirische Untersuchungen zum Amtsverständnis deutscher Abgeordneter fehlen hingegen weitgehend. Diese Forschungslücke wird anhand einer Studie an bayerischen Landtags-, Bundestags- und Europaabgeordneten geschlossen.

Zunächst wird gezeigt, daß Parlaments- und Wahlkreisarbeit sich als die wichtigsten Tätigkeitsfelder der Abgeordneten erweisen, die um Partei- und Öffentlichkeitsarbeit sowie um die Tätigkeit auf politischen Spezialgebieten ergänzt werden. Sodann werden die einzelnen Züge des Amtsverständnisses identifiziert. Dieses ist geprägt durch die Arbeit im Parlament sowie durch die Bereitschaft zu intensiver Informationsaufnahme und zur Umsetzung dieser Informationen in politische Arbeit und Entscheidungen bei klarer Betonung der damit einhergehenden Führungsaufgabe gewählter Politiker. Wichtige Bestandteile sind ferner die Ansicht, Abgeordnete hätten Dienstleistungsaufgaben für ihre Wahlkreise und die dort lebenden Bürger zu erfüllen, sowie die Vorstellung, ein Netzwerk an Kontakten, ein dichtes Kommunikations- und Interaktionsgeflecht solle von Parlamentariern aufgebaut, aufrechterhalten und genutzt werden, in dem Information, Willensbildung, Führung und Legitimierung möglich sind.

Die jeweiligen Befunde werden mit vergleichbaren Daten aus den verfügbaren sonstigen Studien über deutsche Parlamentarier in Verbindung gesetzt. Dabei zeigt sich, daß von den bei bayerischen Abgeordneten gewonnenen Ergebnissen im großen und ganzen wohl auf das Amtsverständnis (west-)deutscher Parlamentarier verallgemeinert werden darf.

Christoph Müller: Verfassungsstaat und bürgerliche Demokratie. Zur Bedeutung Hermann Hellers für die politische Kultur

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22/91, S. 39-46

Hermann Heller, einer der wenigen republikanisch gesinnten Staatsrechtslehrer der Weimarer Republik, der 1933 mit 42 Jahren im spanischen Exil verstorben ist, hat ein vielschichtiges Werk hinterlassen, das uns heute nicht nur als Schlüssel zum Verständnis der Krisen und schließlich der Agonie der Weimarer Verfassung dienen kann. Als Antwort auf die Gefährdungen der Demokratie erarbeitete er ein Konzept, den liberalen zum sozialen Rechtsstaat weiterzuentwickeln. In den „Politischen Ideenkreisen“ hat er das Material zusammengefaßt, das er seiner Volksbildungsarbeit und seinem theoretischen Hauptwerk, der postum 1934 veröffentlichten „Staatslehre“, zugrunde gelegt hatte. Die „ungebrochene Aktualität“ Hellers liegt darin, daß „alle wesentlichen in seinem Werk thematisierten Probleme in der Staatsrechtslehre wie auch in der Verfassungspraxis der Bundesrepublik bis zur Stunde ungelöst sind“ (Ingeborg Maus).

Die „Politischen Ideenkreise“ eignen sich in besonderer Weise für die politische Bildungsarbeit. Dieses Buch befaßt sich mit dem Ringen um Demokratisierung in Deutschland vor allem in den letzten anderthalb Jahrhunderten. Heller kämpft gegen die Unberechenbarkeiten der „politischen Romantik“, die unsere Nachbarn genauso beunruhigt haben wie der Zynismus einer Machtstaatsideologie, die einmal große Teile der Bevölkerung in ihren Bann ziehen konnte. Die Auseinandersetzung mit der Staats- und Verfassungslehre Hermann Hellers kann dazu beitragen, daß in unserer politischen Kultur ein dauerhaftes Klima der westeuropäischen Normalität und der begründeten Vertrauenswürdigkeit entsteht.