

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dietrich Herzog

Brauchen wir eine Politische Klasse?

Alexander Fritsch

Leistungsgrenzen politischer Institutionen
in Deutschland

Wolfgang Ismayr

Der Deutsche Bundestag: Strukturprobleme
und Reformperspektiven einer politischen Institution

Ulrich Sarcinelli

Politische Institutionen, Politikwissenschaft
und politische Bildung

Überlegungen zu einem „aufgeklärten Institutionalismus“

B 50/91

6. Dezember 1991

Dietrich Herzog, Dr. phil., geb. 1931; 1945 – 1949 kaufm. Lehre in Staßfurt, danach Studium in Halle und an der FU Berlin; seit 1973 Professor für Politische Wissenschaft an der FU Berlin und Mitglied des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung.

Veröffentlichungen u. a.: Klassengesellschaft ohne Klassenkonflikt. Eine Studie über W. Lloyd Warner und die Entwicklung der neueren amerikanischen Stratifikationsforschung, Berlin 1965; Politische Karrieren – Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen, Opladen 1975; Politische Führungsgruppen – Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung, Darmstadt 1982; (Hrsg. zus. mit August Pradetto und Helmut Wagner) Revolution und Rekonstruktion: Der Aufbau freiheitlicher Demokratien in Ostmitteleuropa, FU Berlin 1991.

Alexander Fritsch, geboren 1966; Studium der Volkswirtschaft und der Philosophie in Rouen, Hamburg und Berlin; Freier Journalist für Presse, Rundfunk und Fernsehen.

Veröffentlichungen u. a.: Mitarbeit an der „Funkuniversität“ beim RIAS Berlin; Radio-Essays, Zeitschriftenpublikationen.

Wolfgang Ismayr, Dr. phil., geb. 1942; Akademischer Oberrat für Politikwissenschaft an der Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

Veröffentlichungen u. a.: Das politische Theater in Westdeutschland, Königstein/Ts. 1985²; Parlamentarische Kommunikation und Abgeordnetenfreiheit, Frankfurt/M. 1982; Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze, Opladen 1991 (i. E.).

Ulrich Sarcinelli, Dr. phil., geb. 1946; Professor für Politikwissenschaft an der Pädagogischen Hochschule Kiel.

Veröffentlichungen u. a.: Das Staatsverständnis der SPD, Meisenheim a. Gl. 1979; (Hrsg.) Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Bonn–Stuttgart 1987; Symbolische Politik. Eine Analyse zur Wahlkampfkommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987; Politikvermittlung und politische Bildung, Bad Heilbrunn 1990; (Hrsg.) Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern, Bonn–Opladen 1990.



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.

Brauchen wir eine Politische Klasse?

I. Begriffsklärung

Es ist sicher kein Zufall, daß der Begriff der „Politischen Klasse“, in Italien oder Frankreich seit langem gebräuchlich¹⁾, neuerdings auch in die deutsche Politikwissenschaft eingeht. Seit die in den Aufbau-Jahrzehnten der Bundesrepublik dominante „Pluralismus-Theorie“ (über die Ausgleichsfunktion des freien Spiels politischer Kräfte) zweifelhaft geworden ist, nachdem ferner sich die marxistische Klassen- und Staatstheorie – nicht erst seit dem Zusammenbruch des „Realsozialismus“ – überholt hat, und da auch die sogenannte „Basis-Demokratie“ als Organisationsprinzip einer modernen Industriegesellschaft inzwischen als illusorisch erkannt werden muß, beginnt man in Deutschland zunehmend der Tatsache gewahr zu werden, daß „Regieren“ etwas anderes ist als „Interessenvermittlung“. Darüber hinaus signalisiert die Wiederentdeckung des Begriffs der Politischen Klasse auch das Ungenügen an einem lediglich institutionenbezogenen Politikverständnis. Es wird deutlich, daß Institutionen nur in einem metaphorischen Sinne „handeln“, während sie tatsächlich erst über ihre (individuellen oder kollektiven) Repräsentanten, also die Mitglieder ihrer Leitungsgremien, aktionsfähig werden. Das trifft auch auf die politische Ordnung insgesamt zu. Innerhalb ihres verfassungsrechtlichen und institutionellen Gefüges ist es das Ensemble ihrer Akteure – also ihre politische Führungsschicht –, die sie handlungsfähig macht.

Wie allerdings diese Führungsschicht tatsächlich beschaffen ist, ob sie den Anforderungen einer modernen Demokratie gerecht wird, Vertrauen in der Bevölkerung zu gewinnen, akzeptable Lösungen öffentlicher Probleme zustande zu bringen und damit die politische Integration einer Gesellschaft zu gewährleisten, – das ist die Frage, die mit dem Begriff der Politischen Klasse aufgeworfen wird.

Tatsächlich ist dieser Begriff im wissenschaftlichen Sprachgebrauch noch immer unscharf, in der öffentlichen Diskussion häufig mit negativen Wertungen behaftet. „Hierarchisch“, „undemokra-

tisch“, auch „korruptionsanfällig“ sind die gängigen Konnotationen. Das trifft gleichfalls auf den benachbarten „Elite“-Begriff zu, über den es inzwischen eine ausufernde kritische Literatur gibt²⁾. Indes sollten weder die umgangssprachliche Banalisierung, noch die polemische Ideologisierung davon abhalten, wissenschaftlich wichtige Begriffe auf ihren Wert für die Erkenntnis der sozialen Wirklichkeit zu überprüfen. Eben dafür ist der Begriff der Politischen Klasse geeignet. Lenkt er doch, besser als der allgemeinere „Elite“-Begriff, unsere Aufmerksamkeit nicht auf das diffuse Problem gesellschaftlicher „Machtverhältnisse“, sondern auf die konkrete Frage nach der Struktur und der Funktionsweise staatlicher Herrschaftsorganisation. Was also ist mit dem Begriff gemeint?

Orientiert man sich an einem der ersten Elitentheoretiker der Neuzeit, an dem italienischen Juristen und Politologen Gaetano Mosca (1858–1941), so nimmt bei ihm der Begriff der Politischen Klasse einen geradezu zentralen Platz ein. Sein wichtigstes Buch, „Elementi di scienza politica“³⁾, gilt dem Bemühen nachzuweisen, daß alle Gesellschaften – unabhängig von ihrer staatlichen Verfassung, ihrem ökonomischen oder kulturellen Entwicklungsstand – von einer *classe politica*, später auch *classe dirigente* genannt, beherrscht werden. Sie „monopolisiere die Macht“ und „genieße deren Vorteile“.

Obwohl bei Mosca eine präzise Definition fehlt, geht aus seiner umfangreichen, mit zahlreichen historischen Beispielen belegten Abhandlung deutlich genug hervor, daß die Politische Klasse kein sozio-ökonomischer Status-, sondern ein politologischer Struktur- und Funktionsbegriff ist: Er

2) Vgl. u. a. Otto Stammer, Das Elitenproblem in der Demokratie, in: Schmollers Jahrbuch, 71 (1951), S. 1 ff.; Dieter Oberndörfer/Wolfgang Jäger (Hrsg.), Die neue Elite. Eine Kritik der kritischen Elitentheorie, Freiburg 1975; Wilfried Röhrich (Hrsg.), Demokratische Elitenherrschaft. Traditionsbestände eines sozialwissenschaftlichen Problems, Darmstadt 1975; ders., Eliten und das Ethos der Demokratie, München 1991.

3) Zuerst 1896, dann, wesentlich verändert, in zweiter Auflage 1923 erschienen. Deutsche Übersetzung unter dem Titel „Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft“, München 1950.

1) Im anglo-amerikanischen Sprachgebrauch findet man dafür vergleichsweise die Begriffe „establishment“ oder „power elite“ (Machtelite).

bezeichnet die Gesamtheit der an der Staatsleitung beteiligten Personen und Gruppen. Zudem wird das, was in einigen seiner Formulierungen recht pauschal, zum Teil auch machiavellistisch erscheint, doch wesentlich differenziert⁴). So muß eine Politische Klasse keineswegs immer eine in sich geschlossene Machtelite darstellen; sie kann auch, unter je besonderen historisch-gesellschaftlichen Bedingungen, in widerstreitende Fraktionen oder Cliques zerfallen und damit regierungsunfähig werden. Sie kann das Wohl der Gesellschaft befördern, aber sie kann auch lediglich auf ihren eigenen Machterhalt aus sein, und sei es mit korrupten Praktiken. Dann stehen politische Ordnungen vor der Gefahr schwerer Krisen oder sogar abrupter Zusammenbrüche. Da man die politische Moral einer Führungsschicht zwar anmahnen, aber nicht einfach herbeischaffen könne, sah Mosca nur den Ausweg ständiger „Transformation“: Die Politische Klasse müsse sich, um ihren Aufgaben der Führung und gesellschaftlichen Integration gerecht zu werden, ständig personell durch Aufnahme neuer Kräfte aus der Gesellschaft regenerieren – ohne dabei aber als Handlungseinheit auseinanderzufallen.

In jüngster Zeit hat der französische Politologe George Burdeau solche Vorstellungen aufgegriffen und weiterentwickelt⁵). Nach ihm besteht die Politische Klasse „aus der Gesamtheit der Personen oder Gruppierungen, die, sieht man gänzlich von den von ihnen verfolgten Zielen ab, an den mit der politischen Autorität verknüpften Vorrechten teilhaben“. Diese zunächst wiederum an Statuskriterien, nämlich Privilegien orientierte Definition wird dann aber wesentlich erweitert. Die Autorität der Politischen Klasse ergäbe sich „aus der Funktion, die sie erfüllt“. Dabei sei „Autorität“, „Ein-

fluß“ oder „Macht“ nicht mit „Erfolg“ ineins zu setzen. „Die politische Klasse besteht nicht nur aus solchen Personen, deren Meinung durchdringt. Sie setzt sich aus allen jenen zusammen, die in dem Bereich tätig sind, in dem die Entscheidungsfunktion ausgeübt wird.“ Insofern umfasse sie „nicht nur die Personen, die gewinnen, sondern alle, die spielen“. Zwar sage man nicht dasselbe, aber man „spreche dieselbe Sprache“. Es ist dieser Wettbewerbscharakter, zusammen mit der allerdings notwendigen „Einhaltung der Spielregeln“, der die „Existenz einer politischen Klasse mit dem demokratischen Prinzip der Volksgewalt in Einklang zu bringen vermag“.

Versucht man derartige Definitionen zu konkretisieren, so wird man die heutige Politische Klasse verstehen können als zusammengesetzt aus: den Regierungsmitgliedern, den Parlamentsabgeordneten, in föderativen Systemen den Landesregierungen, den Leitern staatlicher Betriebe und öffentlicher Körperschaften, den Spitzen der Ministerialbürokratie, den Mitgliedern politischer Beratungsgremien, den Vorständen der politischen Parteien sowie den Spitzenfunktionären der großen Interessenorganisationen.

Daß Individuen und Gruppen, die in einem regelmäßigen Handlungszusammenhang agieren, ein dementsprechendes Beziehungsgeflecht aufbauen und unterhalten, ist leicht verständlich. Daß sie aber im gesellschaftlich-politischen System eine, wie Burdeau behauptet, eigenständige, mit keiner anderen sozialen Kategorie identische „Klasse“ bilden, zudem eine für das demokratische System zentral wichtige, läßt sich nur anhand ihrer Systemfunktion bestimmen.

II. Struktur und Bedeutung der Politischen Klasse in der sozialstaatlichen Demokratie

Sowohl in der neueren Elitentheorie als auch in der empirischen Elitenforschung ist auffällig, daß man sich weit überwiegend an demokratisch-normativen Prämissen orientiert. Man fragt nach der

Chancengleichheit des Zugangs zu Führungspositionen, nach der sozialen Repräsentativität von Führungsgremien, nach ihrer Responsivität gegenüber den Interessen der Bevölkerung oder generell nach der Vereinbarkeit von „Demokratie“ und „Eliten“. Das ist nach den autoritären Erfahrungen in Deutschland verständlich, trifft aber zum Teil auch auf andere Länder mit ungebrochener demokratischer Tradition zu. Und zweifellos ist diese normative Perspektive in der Politikwissenschaft unabdingbar, will sie den universalen Werten der freiheitlichen Demokratie verpflichtet blei-

⁴) Eine einfühlsame Interpretation des Moscaschen Gesamtwerkes findet man bei Ettore A. Albertoni, *Mosca and the Theory of Elitism*, Oxford 1987.

⁵) Vgl. insbesondere seinen Aufsatz „La classe politique“ (1958), in deutscher Übersetzung unter dem Titel „Die politische Klasse“ erschienen in: W. Röhrich (Anm. 2), S. 251–266.

ben und zugleich an der öffentlichen politischen Diskussion darüber teilhaben.

Jedoch gehört es gleichermaßen zu ihren Aufgaben, soziale Phänomene unter den Bedingungen der jeweiligen historisch-gesellschaftlichen Zeitumstände verstehbar zu machen. Die demokratietheoretische Perspektive besteht dann darin, die Funktionsanforderungen einer demokratischen Herrschaftsordnung in einer je bestimmten historisch-soziologischen Entwicklungsphase zu bestimmen. Andernfalls entsteht die Gefahr, daß die unter ausschließlich normativen Prämissen gewonnenen Ergebnisse, Kritiken oder Reformanstöße unrealistisch bleiben, inpraktikabel sind oder sogar, so sie dennoch in Reformen münden, dysfunktional wirken.

Vergegenwärtigen wir uns deshalb die wichtigsten Funktionsbedingungen moderner sozialstaatlicher Demokratien, hier speziell der Bundesrepublik, und fragen wir daraufhin, welche Bedeutung der Politischen Klasse in diesen soziopolitischen Systemen zukommt. Von daher können wir dann, im dritten Teil, der Frage nachgehen, ob die Politische Klasse der Bundesrepublik jenen Herausforderungen der Zeit entspricht.

Ohne in diesem Themenzusammenhang eine detaillierte Gesellschaftsanalyse vornehmen zu können, sollen doch drei Funktionsbedingungen gegenwärtiger sozialstaatlicher Demokratien besonders hervorgehoben werden:

Erstens befinden sich die entwickelten Gesellschaften der Gegenwart in einem Prozeß zunehmender Differenzierung und Mobilisierung. Differenziert hat sich vor allem die Berufsstruktur. Die aus der Phase der industriellen Revolution stammende Klassenschichtung hat sich „entstrukturiert“⁶⁾. Zwar sind soziale Ungleichheiten keineswegs verschwunden, jedoch verlaufen sie nicht mehr zwischen den Berufsklassen, sondern quer durch sie hindurch. Aus dem ehemaligen „Proletariat“ ist ein nach Einkommen, Sozialstatus und Bewußtsein differenzierter Teil der Arbeitnehmerschaft geworden⁷⁾.

Noch größere Unterschiede weist die inzwischen größte Berufsschicht des „neuen Mittelstands“ der Angestellten und Beamten auf, bei der von einem eigenen „Klassenbewußtsein“ überhaupt nicht

mehr gesprochen werden kann. Statt der ehemals vorausgesagten „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ ist „Heterogenisierung“, also die Zunahme sozialer Unterschiede, das Merkmal der gegenwärtigen berufsstrukturellen Entwicklung. Ähnliches trifft auf die Konfessionen⁸⁾, die Familienstrukturen⁹⁾ oder die Organisationsmitgliedschaften zu. Nirgendwo haben sich die traditionellen gesellschaftlichen Institutionen vollkommen aufgelöst, jedoch haben sie sich in den letzten Jahrzehnten außerordentlich differenziert, und – was noch wichtiger ist – sie verlieren dabei ihre frühere Bindungskraft für die Individuen. Man spricht deshalb von einer die gesamte Gesellschaft durchziehenden „Individualisierung“¹⁰⁾ oder besser: von einer „Pluralisierung der Lebensstile“¹¹⁾.

Diese gesellschaftlichen Strukturwandlungen waren die wichtigste Voraussetzung für eine allgemeine Mobilisierung. Sie zeigt sich zum einen in den gesellschaftlichen Werthaltungen. Neben den traditionellen Werten wie Ordnung, Sicherheit, Fleiß usw. haben sich zunehmend sogenannte „post-materialistische“ Werte ausgeweitet, bei denen „Selbstverwirklichung“ oder „Mitbestimmung“ von zentraler Bedeutung sind¹²⁾, was allerdings nicht unbedingt soziale Tugenden sein müssen, sondern auch eine „hedonistische Ethik“, also die Verfolgung egoistischer Ziele, bedeuten kann¹³⁾. Die Herausbildung „alternativer Milieus“, insbesondere in den Großstädten, ist eine der offensichtlichen Folgen jenes Wertewandels.

Ein zweiter Mobilisierungsprozeß zeigt sich in den Verhaltensweisen. Schon in den sechziger Jahren vermerkten die Sozialforscher einen Aktivitätsschub in allen westlichen Gesellschaften. Man sprach von einer „partizipatorischen Revolution“¹⁴⁾. Diese Bereitschaft zur politischen Partizipation

⁸⁾ Vgl. zusammenfassend Joachim Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa, Frankfurt 1979; Dieter Oberndörfer u.a. (Hrsg.), Wirtschaftlicher Wandel, religiöser Wandel und Wertewandel, Berlin 1984.

⁹⁾ Vgl. Klaus R. Allerbeck/Wendy J. Hoag, Jugend ohne Zukunft? Einstellungen, Umwelt, Lebensperspektiven, München 1986.

¹⁰⁾ Vgl. Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt 1986.

¹¹⁾ Wolfgang Zapf u.a., Individualisierung und Sicherheit. Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland, München 1987.

¹²⁾ Grundlegend dazu Ronald Inglehart, The Silent Revolution, Princeton 1977; ders., Kultureller Umbruch, Frankfurt 1989; Helmut Klages/Peter Kmieciak (Hrsg.), Wertewandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt 1982²⁾.

¹³⁾ Vgl. Daniel Bell, Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt 1975, S. 363.

¹⁴⁾ Vgl. Gabriel Almond/Sidney Verba, The Civic Culture, Princeton 1963.

⁶⁾ Vgl. Peter A. Berger, Entstrukturierte Klassengesellschaft? Klassenbildung und Strukturen sozialer Ungleichheit im historischen Wandel, Opladen 1986.

⁷⁾ Vgl. Joseph Mooser, Abschied von der „Proletarität“, in: Werner Conze/Rainer Lepsius (Hrsg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1983.

pation, die von Unterschriftensammlungen und Demonstrationen über Teilnahme an Bürgerinitiativen bis zu mehr oder weniger gewaltsamen Aktionen reichen kann, hat sich in allen Demokratien ausgeweitet¹⁵). Daran beteiligen sich allerdings nicht alle Sozialgruppen in gleicher Weise. Es sind vielmehr häufiger die Jüngeren und die besser Ausgebildeten. Das kann dazu führen, daß gerade die höheren Statusgruppen ihre Interessen lautstärker zu äußern und gegebenenfalls eher durchzusetzen vermögen¹⁶), falls die politisch verantwortlichen Kräfte sich bei ihren Entscheidungen vor allem an derartigen Meinungsäußerungen orientieren würden.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auf Veränderungen im Wahlverhalten aufmerksam zu machen. Wie in anderen Demokratien schrumpft die Stammwählerschaft der Parteien auch in der Bundesrepublik. Zunehmend mehr Wähler sind bereit, sich von Wahl zu Wahl unterschiedlich zu entscheiden, eventuell aus Protest der Wahl fernzubleiben oder gegebenenfalls neuen, auch radikalen Parteien ihre Stimme zu geben¹⁷).

Beide Wandlungsprozesse – die gesellschaftliche Differenzierung und politische Mobilisierung – haben nun für unser Thema eine besondere Bedeutung: Sie besagen zum einen, daß zunehmend differenziertere gesellschaftliche Bedürfnisse entstehen und als politisch zu berücksichtigende Interessen geäußert werden; sie besagen zum anderen aber auch, daß sich die Interessengegensätze vervielfachen, was nichts anderes heißt als: Zunahme gesellschaftlicher Spannungen oder sogar öffentlich ausgetragener Konflikte¹⁸). Nicht nur werden dadurch zwangsläufig immer neue Probleme auf

die staatliche Agenda gesetzt, sondern es entstehen auch zunehmend mehr (kleinere oder größere) gesellschaftliche Konfliktsituationen, vor deren Lösung sich die politische Führungsschicht gestellt sieht¹⁹).

Zu dieser sich aus dem Gesellschaftswandel ergebenden Vielfalt sozialer Spannungen kommt hinzu, daß in den letzten Jahrzehnten auch neuartige, äußerst komplexe und langfristige Probleme aufgetaucht sind. Dazu gehören die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen (Ökologie), die Kontrolle technologischer Entwicklungen (z. B. der Gentechnologie), die Absicherung und ständige Anpassung der sozialen Leistungssysteme, der Abbau des Nord-Süd-Gegensatzes, der umweltverträgliche Umbau ganzer Wirtschaftszweige, die europäische Einigung und anderes mehr. Alle diese neuartigen Probleme der Gegenwart haben nicht nur komplexe, bisher noch wenig bekannte Ursachen und Verläufe, sondern ihre Lösung – so es denn für sie überhaupt definitive „Lösungen“ gibt – bedarf langfristiger nationaler Strategien und häufig auch schwieriger internationaler Kooperation. Sie stellen die politische Führungsschicht vor neuartige Anforderungen, die in den tradierten Systemen demokratischer Politikgestaltung noch unbekannt waren. Ihre Bewältigung bedarf neben (nationaler und internationaler) Anpassungen des Institutionensystems²⁰) auch entsprechender Qualifikationen und neuartiger Handlungsformen des politischen Führungspersonals.

Schließlich ist in unserem Zusammenhang auf die Wandlungen der Struktur und der Funktionen des modernen Staates hinzuweisen. Hinlänglich bekannt sind die Tendenzen zur Zentralisierung und Bürokratisierung, die Ausdehnung wohlfahrtsstaatlicher Regelungen, der zunehmende Bedarf langfristiger Planungen, die zunehmende „Internationalisierung“ staatlicher Entscheidungen usw. Hinzu kommen nun aber auch fundamentale Veränderungen in der Struktur des gesamten politischen Prozesses. Noch immer ist man daran gewöhnt, die wichtigsten Institutionen des demokratischen Staates – Parlament und Regierung (einschließlich der Ministerialbürokratie) – als

¹⁵) Vgl. Samuel H. Barnes/Max Kaase et al., *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills-London 1979; speziell mit Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland s. Kendall L. Baker et al., *Germany Transformed. Political Culture and the New Politics*, Cambridge, Mass., 1981.

¹⁶) Darauf haben schon Sidney Verba und Norman H. Nie (*Participation in America. Political Participation and Social Equality*, New York 1972) hingewiesen. In Deutschland ist dieser demokratietheoretisch heikle Zusammenhang bisher noch nicht untersucht worden.

¹⁷) Die Wahlforschung ist gerade in der Bundesrepublik außerordentlich gut entwickelt. Aus der Fülle der Untersuchungen ist vor allem auf die von Max Kaase und Hans-Dieter Klingemann herausgegebenen Sammelbände zu verweisen, die jeweils aus Anlaß der Bundestagswahlen 1980, 1983 und 1987 publiziert worden sind: *Wahlen und politisches System*, Opladen 1983; *Wahlen und politischer Prozeß*, Opladen 1986; *Wahlen und Wähler*, Opladen 1990.

¹⁸) Darauf hat, am Beispiel der amerikanischen Gesellschaft, Samuel P. Huntington hingewiesen: *Postindustrial Politics. How Benign Will It Be?*, in: *Comparative Politics*, (1973/74)6, S. 163–191.

¹⁹) Es ist bemerkenswert, daß die wichtigsten Untersuchungen über die technologischen, ökonomischen und sozialen Wandlungen zur „postindustriellen Gesellschaft“ bisher noch kaum Aussagen über die Konsequenzen dieser Veränderungen für die politisch-staatliche Organisation enthalten. Vgl. D. Bell (Anm. 13); ders., *Die Zukunft der westlichen Welt. Kultur und Technologie im Widerstreit*, Frankfurt 1976.

²⁰) Eine wichtige Institutionenreform war z. B. die Einrichtung parlamentarischer Enquête-Kommissionen (1969).

autoritative „Spitze“ des gesamten soziopolitischen Systems anzusehen.

Jedoch wird diese Vorstellung immer weniger realistisch – übrigens ebenso wie die andere Annahme, wonach der demokratische Staat lediglich eine Art *clearing house* für den Ausgleich gesellschaftlicher Interessen sei. Vielmehr muß man ihn in der Gegenwart, wie bereits Hermann Heller weitsichtig formuliert hatte²¹), als „Aktzentrum“ oder „Machtkern“ verstehen. Er ist im Ensemble der politisch-gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen zu einer Art *primus inter pares* geworden. Das heißt nicht, daß er auf das „Monopol legitimen physischen Zwanges“ (Max Weber) verzichten kann. Doch ist dies in der Gegenwart eher eine Handlungsreserve. Wichtiger ist seine Fähigkeit zur Gesellschaftsteuerung geworden. Dabei sind die Beziehungen des Staates zu den anderen gesellschaftlichen Einheiten nicht länger hierarchisch, sondern *retikular*, also in Form eines kommunikativen Netzwerkes zwischen Zentrum und Peripherie zu verstehen²²).

Zwar kann der Staat legitimerweise auf sein Machtpotential zurückgreifen und autoritative Regelungen auch gegen Widerstand durchsetzen. Jedoch führen staatliche Entscheidungen nur dann zu gesellschaftlich akzeptablen und zudem gemeinwohlorientierten Problemlösungen, wenn möglichst viel Sachkompetenz autonomer gesellschaftlicher Gruppen eingeholt und ihre Kooperationsbereitschaft weitgehend gewährleistet wurde. In diesem Sinne wandelt sich, wie Fritz W. Scharpf formuliert, „die hierarchische Relation zwischen Staat und ‚Steuerungsobjekten‘ zu einem Verhandlungssystem, in dem es statt um Befehl und Gehorsam um beiderseits konsensfähige Lösungen geht“²³).

²¹) Vgl. Hermann Heller, Staatslehre, Leiden 1934.

²²) Vgl. Helmut Willke, Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein/Ts. 1983. Zur neueren Staatstheorie außerdem: Hans-Hermann Hartwich, Die Suche nach einer wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/87, S. 3-19; Joachim Jens Hesse, Aufgaben einer Staatslehre heute, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden 1987, S. 55-87; Eric A. Nordlinger, On the Autonomy of the Democratic State, Cambridge, Mass., 1981; Dieter Fürst, Die Neubelebung der Staatsdiskussion – Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden 1987.

²³) Fritz W. Scharpf, Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19 (1988), S. 70. Zur politologischen Steuerungstheorie außerdem: Amitai Etzioni, The Active Society. A Theory of Societal and Political

Zieht man derartige, hier zwar nur kurz skizzierte, tatsächlich jedoch tiefgreifende Veränderungen der Gesellschaftsstruktur, des öffentlichen „Problemaushalts“ und der Staatsfunktionen während der letzten drei bis vier Jahrzehnte in Betracht, so ergibt sich daraus zwingend die Frage, wie in einer solchen Situation die politische Führungsschicht beschaffen sein muß, um jenen Herausforderungen gerecht werden zu können²⁴). Das heißt, konkreter formuliert: Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit eine sich sozialstrukturell und institutionell differenzierende, international verflochtene, unter zunehmendem Problemdruck stehende politische Ordnung zu einer gestaltenden Handlungskoordination gelangen kann²⁵)?

Noch hat die deutsche und internationale Elitenforschung darauf keine begründeten Antworten bereit. Jedoch lassen sich anhand der politologischen Steuerungstheorie zumindest einige Hypo-

cal Processes, New York 1968; Karl W. Deutsch, Politische Kybernetik, Freiburg 1969; Renate Mayntz, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden 1987, S. 89-107. Aus aktuellem Anlaß ist es angebracht, auf eine Folgerung aus der modernen politologischen Steuerungstheorie hinzuweisen. Sie betrifft das Problem der Funktions- und Innovationsunfähigkeit totalitärer Systeme. Ihr grundlegender, letztlich fataler Strukturdefekt besteht in dem Widerspruch, daß sie einerseits auf hierarchische Zentralisierung und Gleichschaltung aller politisch-gesellschaftlichen Institutionen hin angelegt sind, um das Machtmonopol der Führungsgruppe zu gewährleisten. Jedoch macht, andererseits, eben diese Aufhebung der Autonomie gesellschaftlicher Einheiten effektive Steuerung unmöglich, da an die Stelle eigenverantwortlicher Handlungsträger nun abhängige „Befehlsempfänger“ treten. Damit entfällt die Möglichkeit, die in einer modernen Gesellschaft vorhandenen Interessen und Kompetenz-Differenzierungen in den Prozeß der staatlichen „Handlungskoordination“ wirksam einzubringen.

²⁴) In unserem Zusammenhang braucht auf die These von der „Unregierbarkeit“ moderner Demokratien nicht weiter eingegangen zu werden. Noch vor kurzem heftig diskutiert, ist sie wohl inzwischen als wenig aufschlußreich erkannt worden (vgl. Joachim Heidorn, Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung, Berlin 1982.) Als unregierbar haben sich gerade die angeblich „fortschrittlichen“ Systeme des „Realsozialismus“ erwiesen. Desgleichen kann hier auf die Erörterung sogenannter „Krisentheorien“ verzichtet werden, die ebenfalls in den siebziger Jahren eine wissenschaftliche Konjunktur erlebten (s. unter anderem Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972; Martin Jänicke [Hrsg.], Herrschaft und Krise, Opladen 1973.) Unter steuerungstheoretischen Gesichtspunkten bestehen Krisen aus einer Anhäufung ungelöster Probleme. Die „Krisenforschung“ befaßt sich mit ihren Ursachen, vernachlässigt jedoch die Erforschung der Bedingungen für ihre Bewältigung.

²⁵) Vgl. Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen, Opladen 1991, insbes. S. 28-35.

thesen entwickeln. Dabei ist der Begriff der Steuerungskapazität von zentraler Bedeutung. Diese erhöht sich nicht durch Zentralisierung (oder sogar Personalisierung) von politischer Entscheidungsmacht. Zwar sind derartige Tendenzen in fast allen entwickelten Demokratien immer wieder zu beobachten, ganz besonders in den neuen Demokratien Osteuropas und in vielen Entwicklungsländern. Jedoch kann ein staatliches Entscheidungszentrum – auch bei bestmöglicher Qualifikation seines Personals und effizienter Technik der Informationsverarbeitung – immer nur in begrenztem Maße Sachkompetenz ansammeln. Es ist auf die intensive Kommunikation mit „externer Kompetenz“ angewiesen, die natürlicherweise in den verschiedensten Institutionen und Gruppen des gesamten soziopolitischen Systems vorhanden ist. Zudem kann, wie die politologische Steuerungstheorie zeigt, nur dann eine problemlösungsorientierte „Handlungskoordination“ stattfinden, wenn jene gesellschaftlichen Einheiten (Institutionen, Gruppen und eben auch Bürgerinitiativen usw.) einen je eigenen Handlungs- und Verantwortungsspielraum haben, also eine (relative) Autonomie. Das heißt, hierarchische Befehlsstränge sind für die Funktionsfähigkeit²⁶⁾ komplexer demokratischer Ordnungen unangebracht. Statt dessen wird, zwischen „Zentrum“ und „Peripherie“, Kommunikation unabdingbar²⁷⁾. Wobei Kommunikation in einem weiten Sinne zu verstehen ist; sie umfaßt die (wechselseitige) Vermittlung von Sachwissen, aber auch von Interessen, Zielvorstellungen, Ansprüchen, Werten, sogar die Äußerung von Protest oder möglichen Sanktionsdrohungen²⁸⁾. Für die Mitglieder der politischen Führungsschicht bedeutet das, daß Kommunikation (im genannten Sinne) zu ihren vorrangigen Aufgaben gehört.

Dazu kommt nun aber notwendigerweise ein Zweites: Soll der staatlich-gesellschaftliche Ver-

²⁶⁾ Der Begriff „Funktionsfähigkeit“ bleibt im wissenschaftlichen Sprachgebrauch häufig recht unbestimmt. Nur im Rahmen der Systemtheorie hat er eine spezielle Bedeutung. Hier jedoch wird er verstanden als Fähigkeit eines soziopolitischen Systems zur Problem-Erkennung und Problem-Lösung.

²⁷⁾ Auf die Bedeutung von Kommunikation, speziell für die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages in einer repräsentativen Demokratie, hat überzeugend hingewiesen Heinrich Oberreuter, *Parlament und Öffentlichkeit*, in: Wolfgang R. Langenbacher (Hrsg.), *Politik und Kommunikation – Über die öffentliche Meinungsbildung*, München 1979.

²⁸⁾ Vgl. Dietrich Herzog, *Was heißt und zu welchem Ende studiert man Repräsentation?*, in: Dietrich Herzog/Bernhard Weßels (Hrsg.), *Konfliktpotentiale und Konsensstrategien. Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik*, Opladen 1989.

mittlungsprozeß nicht in einem endlosen Meer unverbindlicher Kommunikation versinken, so ist Strategieentwicklung und Entscheidungshandeln der politischen Führungsschicht unabdingbar. Und hier nun kann, anstelle des unbestimmten Begriffs der „Führungsschicht“, wiederum der Begriff der Politischen Klasse aufgegriffen werden. Denn jetzt geht es um die Fähigkeit aller am staatlichen Entscheidungsprozeß unmittelbar Beteiligten, Gegensätze offen zu artikulieren, aber auch friedlich auszugleichen. Es geht um ihre grundsätzliche Kooperationsfähigkeit.

Diese ist in einer demokratischen Ordnung immer gefährdet; wobei nicht in erster Linie an individuelle Unfähigkeit, Profilierungssucht oder Machtmaßnahme gedacht ist. Vielmehr befinden sich die Mitglieder der Politischen Klasse – die Individuen wie die einzelnen Führungsgruppen – in einer ständig prekären Situation: Sie sind einerseits Repräsentanten unterschiedlicher, gewöhnlich gegensätzlicher Partikularinteressen, seien dies die Interessen ihrer Wähler, ihrer Partei oder bestimmter Gruppen und Organisationen, denen sie, aus machtpolitischen oder ideologischen Gründen, selbstverständlich verpflichtet sind. Andererseits kommt ihnen aber auch die Aufgabe zu, eine kollektive Handlungsstrategie zu entwickeln und dabei gesellschaftliche Interessen auszugleichen sowie die Bedürfnisse derer zu berücksichtigen, die nicht zur eigenen Klientel gehören, gegebenenfalls „unpopuläre“ Entscheidungen herbeizuführen usw. Das bedeutet Kompromißfindung, Koalitionsbildung und problemorientierte Konfliktregulierung. Dafür sind, bei allen sachlichen und ideologischen Gegensätzen, intensive Kooperationsbeziehungen innerhalb der Politischen Klasse notwendig, die ihrerseits nur auf einem gemeinsamen Verantwortungsbewußtsein, einem *esprit de corps* beruhen können. Steuerungstheoretisch formuliert: Eine Politische Klasse gewinnt Handlungsfähigkeit nicht allein aus (externer und interner) Kommunikation, sondern zusätzlich aus einer eigenen „Autonomie“ als kollektive Handlungseinheit.

Eine solche kollektive Identität der Politischen Klasse ist in der Realität moderner Demokratien freilich immer nur unvollständig²⁹⁾. So können in-

²⁹⁾ In einem grundlegenden Aufsatz hat der amerikanische Soziologe Edward Shils darauf hingewiesen, daß man in einer modernen sozialstaatlichen Demokratie immer mit dem Zerfall der politischen Führungsschicht in eine Vielzahl konkurrierender Teil-Eliten rechnen muß. Das aber hebt die Bedeutung einer handlungsfähigen Politischen Klasse nur um so deutlicher hervor: „Self-confidence and a measure of internal solidarity, determination of will, and a capacity to

terne Machtrivalitäten die Handlungsfähigkeit lähmen, wie das, seit Moscas Zeiten, für die italienische *classe politica* charakteristisch ist. Zudem kann, unter bestimmten historisch-soziologischen Bedingungen, ein „strategisches Zentrum“³⁰⁾ entweder ganz fehlen³¹⁾, oder es kann sich auf demokratisch nicht-repräsentative Teile der Politischen

Klasse verlagern, z. B. auf die Ministerialbürokratie³²⁾.

Was läßt sich, unter diesen Gesichtspunkten, über die Politische Klasse der Bundesrepublik Deutschland sagen? Welche Anzeichen deuten auf ihre Integration, welche auf ihren Zerfall hin?

III. Die Politische Klasse der Bundesrepublik

Nimmt man die in den vergangenen Jahren von einem zunehmend kritisch-nachforschenden Journalismus aufgedeckten Fälle politischer Korruption zum Maßstab, so scheint sich ein Zerfall der Politischen Klasse, zumindest eine Aushöhlung ihrer Moral anzudeuten. Auffällig sind zudem in jüngster Zeit – in einigen Politikfeldern – beträchtliche Entscheidungsunsicherheiten oder sogar längerfristige Entscheidungsblockaden³³⁾. Ob derartige Erscheinungen allerdings generelle Aussagen über den Zustand der Politischen Klasse in Deutschland zulassen, ist fraglich. Jedenfalls reicht die bloße Addition politischer Skandale und verzögerter Entscheidungen, selbst wenn man sie gegen tatsächlich erfolgreiche Strategien aufrechnen würde, dafür nicht aus. Aktuelle Ereignisse müssen

vor dem Hintergrund struktureller Bedingungen interpretiert und beurteilt werden³⁴⁾.

Eine Bedingung, die im 19. Jahrhundert – am Beginn der Demokratisierung – die Einheitlichkeit der politischen Führungsschicht bewirkt hatte, nämlich ihre Herkunft aus der Oberklasse, ist in der Gegenwart entfallen. Besitz, Adelspatente oder „Honoratioren“-Status sind gegenwärtig keine wesentliche Rekrutierungsbasis mehr³⁵⁾. Zwar spiegelt das Sozialprofil der bestellten wie auch der gewählten Führungsgruppen keineswegs auch nur annähernd die soziale Schichtung der Gesellschaft wider; in Deutschland wie in den anderen Demokratien sind Angehörige der oberen Mittelschicht und bestimmter Berufe, sind Männer und Angehörige der mittleren Altersgruppen weit überproportional in Führungspositionen vertreten³⁶⁾. Auch

know when to compromise and when not to compromise are qualities that were nurtured by the system of political classes. These are still of the utmost importance in political life.“ Edward Shils, *The Political Class in the Age of Mass Society: Collectivistic Liberalism and Social Democracy*, in: Moshe M. Czudnowski (Hrsg.), *Does Who Governs Matter? Elite Circulation in Contemporary Societies*, DeKalb, Ill., 1982, S. 13–32.

³⁰⁾ Dieser Begriff ist aus einem bisher noch wenig beachteten, jedoch grundlegenden Werk von Suzanne Keller adaptiert. Nach ihrer Auffassung kann sich in einem demokratischen System eine „herrschende Klasse“ (*ruling class*) nicht herausbilden, wohl aber gäbe es regelmäßig im Gesamt der politisch-gesellschaftlichen Führungsgruppen eine „strategische Elite“. Suzanne Keller, *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society*, New York 1963.

³¹⁾ Das trifft auf sogenannte *consociational democracies* (Konkordanz- oder Proporz-Demokratien) zu, für die das politische System der Schweiz ein Beispiel ist.

³²⁾ So hatte sich in verschiedenen historischen Phasen der französischen Republik das eigentliche Machtzentrum vom Parlament, von der Regierung bzw. vom Präsidenten auf die *haute administration* verlagert. Vgl. Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris 1976.

³³⁾ Auffallende und eine breite Öffentlichkeit beunruhigende Beispiele dafür sind in jüngster Zeit die Entscheidungsunsicherheit der Politischen Klasse während des Golf-Krieges, in den ersten Phasen des Zusammenbruchs der DDR, aber auch noch während des Einigungsprozesses, sowie derzeit bei der Behandlung der Asyl-Problematik.

³⁴⁾ Außerdem ist zu berücksichtigen, daß durch den Beitritt der neuen ostdeutschen Länder zur Bundesrepublik auch deren Führungsschicht verändert wurde. Darüber gibt es zur Zeit noch keine systematischen Untersuchungen. Einen ersten Einblick in die Veränderungen vermittelt Hans-Ulrich Derlien, *Regimewechsel und Personalpolitik. Beobachtungen zur politischen Säuberung und zur Integration der Staatsfunktionäre der DDR in das Berufsbeamtentum*, Universität Bamberg 1991. Schließlich ist zu bedenken, daß sich die politische und gesellschaftliche Ordnung zur Zeit noch in einer Übergangsphase befindet. So ist noch nicht abzusehen, in welcher Form sich das Parteiensystem konsolidieren wird, ob plebiszitäre Verfahren eingeführt werden usw. Solche Veränderungen der Verfassung und der politischen Kräfteverhältnisse können auch die Struktur und die Funktion der Politischen Klasse verändern.

³⁵⁾ Vgl. Heinrich Best, *Die Männer von Bildung und Besitz. Struktur und Handeln parlamentarischer Führungsgruppen in Deutschland und Frankreich 1848/49*, Düsseldorf 1990; Dietrich Herzog, *Karrieremuster von Abgeordneten in Deutschland – früher und heute*, in: *Politik als Beruf?*, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Bonn 1979; Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965.

³⁶⁾ Sozialstatistische Untersuchungen über die Zusammensetzung der verschiedenen politisch-gesellschaftlichen Führungsgruppen findet man in großer Zahl, so z. B. für die Bundesrepublik in: Viola Gräfin Bethusy-Huc, *Die soziologische Struktur deutscher Parlamente*, Diss. Bonn 1958;

gibt es in Deutschland nicht jene besonderen Ausbildungsinstitutionen, wie sie in Frankreich (*grands écoles*) oder in Großbritannien (Universitäten von Oxford und Cambridge) den Führungsnachwuchs speziell qualifizieren, aber auch gesellschaftlich separieren. In einem gewissen Sinne war in Deutschland traditionell die juristische Ausbildung dafür eine Art Ersatz, jedoch beginnt das „Juristenmonopol“ abzubrockeln, besonders in den parlamentarischen, aber auch bereits in den administrativen Führungsgruppen³⁷). Bei zwar insgesamt steigender „Akademisierung“ differenzieren sich doch die Ausbildungsgänge. Im Zuge des Generationswechsels, der Differenzierung des gesamten Ausbildungssystems und durch die Repräsentanz neuer Sozialgruppen im parlamentarisch-gouvernementalen Bereich sind auch neue, teils ökonomisch-technische, teils sozialwissenschaftlich-pädagogische Bildungsqualifikationen relevant geworden³⁸).

Nach sozialer Herkunft, Ausbildung und Berufserfahrung wird die Politische Klasse der Bundesrepublik also insgesamt eher heterogener. Bei allen genannten Einschränkungen wird der Zugang zu Elitenpositionen vielfältiger und zugleich im großen und ganzen offener. Das geht auch aus den

Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz, *Bundeselite 1970–1987*, Manuskript, Universität Bamberg 1991; Adalbert Hess, *Zusammensetzung und Sozialstruktur des Bundestages*, in: Hans-Heinz Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989; Ursula Hoffmann-Lange/Helga Neumann/Bärbel Steinkemper, *Konsens und Konflikt zwischen Führungsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt 1980; Heino Kaack, *Die personelle Struktur des 9. Deutschen Bundestages. Ein Beitrag zur Abgeordnetensoziologie*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 12 (1981); Emil-Peter Müller, *Daten zur Struktur des XI. Deutschen Bundestages*, Köln 1987 (vom selben Autor auch mehrere Untersuchungen über frühere Wahlperioden); Wolfgang Zapf, *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919–1961*, München 1965.

³⁷) Vgl. Bärbel Steinkemper, *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1974; H.-U. Derlien/R. Mayntz (Anm. 36).

³⁸) Zur akademischen Ausbildung der parlamentarischen Repräsentanten der neuen sozialen Bewegungen, namentlich der Grün-Alternativen, vgl. Helmut Fogt, *DIE GRÜNEN in den Parlamenten der Bundesrepublik – Ein Soziogramm*, in: *ZParl*, 14 (1983); ders., *Die Mandatsträger der GRÜNEN – Zur sozialen und politischen Herkunft der alternativen Parteielite*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/86, S. 16–33. Durch die deutsche Einigung hat sich das Berufsprofil der politischen Führungsschicht zusätzlich differenziert. Obwohl darüber zur Zeit noch keine systematischen Untersuchungen vorliegen, scheinen theologische und naturwissenschaftliche Berufsqualifikationen im Vordringen zu sein.

bisherigen Untersuchungen über Karrieremuster und Professionalisierungsprozesse hervor³⁹). Danach wird das Führungspersonal in den verschiedenen Sektoren der Politik, der öffentlichen Verwaltung, der Wirtschaft oder der Großverbände überwiegend bereichsintern rekrutiert, was innerhalb der Bereiche zu einer Homogenisierung der fachlichen Qualifikation führt. Das ist zum Beispiel auch im Bereich der parlamentarisch-gouvernementalen Führungsschicht der Fall, wo längere, spezifisch politische Karrieren (über innerparteiliche und öffentliche Wahlämter) zur Herausbildung einer eigenen Berufsgruppe, nämlich der der „Berufspolitiker“, beiträgt⁴⁰). Wobei diese Form je bereichsinterner Führungsrekrutierung und -qualifikation auch bewirkt, daß Unterschiede in den Einstellungen und Werthaltungen, wie sie üblicherweise aus dem sozialen Herkunftsmilieu oder aus dem Ausbildungsgang herrühren, gleichsam abgeschliffen werden. Es entstehen zwar in sich relativ homogene, jedoch voneinander separierte professionelle Arenen.

Die bekannte Tatsache, daß das *cross-over*, die Personalrotation zwischen den Führungsrängen der verschiedenen politisch-gesellschaftlichen Sektoren in Deutschland, verglichen z. B. mit den USA, sehr selten ist, ist nur ein anderer Aspekt des gleichen Tatbestandes. Ralf Dahrendorf hat dafür in den sechziger Jahren den Begriff des Eliten-„Kartells“ eingeführt. Die Führungsgruppen der verschiedenen politisch-gesellschaftlichen Bereiche seien gegeneinander abgeschottet, seien sich untereinander fremd, einig nur in dem Bemühen, die bestehende Machtverteilung zu bewahren. Jedoch geht die Zeit weiter, und mit ihr nicht nur die gesellschaftliche Entwicklung, sondern auch die wissenschaftliche Forschung. So genügt es nicht, die Gestalt und Funktion einer Politischen Klasse allein nach der sozialen oder beruflichen Herkunft ihrer Teil-Eliten zu beurteilen. Hinzu kommt zweierlei: erstens das Ausmaß gemeinsamer Werthaltungen, Rollenverständnisse und Politikziele; zweitens die Struktur interner und externer Kommunikationsbeziehungen.

Was den Bereich der politischen Einstellungen betrifft, so hat die vergleichende Forschung wiederholt festgestellt, daß – in den etablierten Demo-

³⁹) Vgl. Dietrich Herzog, *Politische Karrieren – Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*, Opladen 1975.

⁴⁰) Vgl. Dietrich Herzog, *Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingungen und Funktion in westlichen Demokratien*, in: *Eliten in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1990.

kratien – die Akzeptanz demokratischer Grundwerte und Verfahrensregeln in der Politischen Klasse stärker ist als in der Bevölkerung insgesamt, während andererseits die konkreten politischen Zielvorstellungen im Elitenbereich weiter auseinander liegen als in der Wählerschaft⁴¹). Das trifft auch auf die Bundesrepublik zu⁴²). Sieht man von einigen Repräsentanten fundamentalistischer oder ideologisch-dogmatischer Parteigruppierungen ab⁴³), so sind in der soziopolitischen Führungsschicht insgesamt demokratische und liberale Werte (Rechtsstaatlichkeit, Mehrparteiensystem, Akzeptanz der parlamentarischen Opposition, Meinungsfreiheit, Kompromißbereitschaft usw.) deutlicher präsent als in der Bevölkerung. Darüber hinaus zeigen alle Untersuchungen der letzten Jahrzehnte, daß zwischen den Teil-Eliten ein weitgehender Konsens auch in einigen substantiellen Politikfeldern existiert (z. B. „Westbindung“ der Bundesrepublik, Europäische Einigung, soziale Marktwirtschaft, Tarifautonomie u. a.).

Das ist um so wichtiger, als konkrete Streitfragen – man denke gegenwärtig z. B. an die Asyl-Problematik oder an das Thema „Abtreibung“ – typischerweise in der Politischen Klasse stärker akzentuiert werden als in der Bevölkerung. Solche Gegensätze zwischen den Führungsgruppen können bis zu einer Polarisierung der politischen Lager führen. Das ist in einer Demokratie, in der alle Parteien und Gruppen auf die öffentliche Unterstützung ihrer Ziele angewiesen sind, unvermeidlich. Und derartige, öffentlich ausgetragene Inter-Eliten-Konflikte sind zudem unabdingbar für die öffentliche Artikulation gegensätzlicher Standpunkte, für die Klärung strategischer Alternativen und für die Legitimation von Entscheidungen. Um so mehr gewinnt ein Grundkonsens innerhalb der Politischen Klasse an Bedeutung, nicht nur über die demokratischen Regeln der Konfliktaustragung, sondern möglichst auch in einem größeren Sektor nicht-kontroverser inhaltlicher Strategien.

Ob dieser bisher vorhandene Grundkonsens trotz wachsenden Problemhaushalts auch in Zukunft erhalten bleibt, muß dahingestellt werden. Jedoch ist

er eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Handlungsfähigkeit und damit auch für die integrative Funktion der Politischen Klasse. Er ermöglicht das friedliche Austragen politischer Konflikte – sei es in Form von Kompromissen, sei es durch Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen. Es war das Fehlen eines solchen Grundkonsenses in der Politischen Klasse der Weimarer Republik, was zur Desintegration der Gesellschaft, zur Funktionsunfähigkeit von Parlament und Regierung und damit letztlich zur Auflösung der ersten deutschen Demokratie beitrug⁴⁴). Es gehört zu den tragischen Erfahrungen der Gegenwart, daß die Zerstrittenheit, ja Feindseligkeit innerhalb der Führungsschichten in vielen Ländern Separatismus begünstigt oder sogar den Bürgerkrieg anfanct.

Neben der Kongruenz allgemeiner Wertvorstellungen sind auch bestimmte Verhaltensmuster für die Handlungsfähigkeit der Politischen Klasse ausschlaggebend. Dazu gehören zum einen die „vertikalen Kommunikationsbeziehungen“⁴⁵), also die Kommunikation zwischen dem Führungspersonal und den vielfältigen Gruppen der Gesellschaft. Ausmaß, Intensität und Bedeutung derartiger Kontaktbeziehungen sind bisher noch kaum systematisch analysiert worden. Jedoch unterstützen die vorhandenen Forschungsergebnisse nicht die in den Medien häufig verbreitete These von der „Abgehobenheit“ der Politischen Klasse in der Bundesrepublik. Jedenfalls für ihren parlamentarischen Teil – die Bundestagsabgeordneten – gilt, daß entgegen landläufiger Meinung die Kontaktbeziehungen mit der Wählerschaft, mit gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen außerordentlich häufig und vielfältig sind⁴⁶). Neuere Untersuchungen haben zudem nachgewiesen, daß die Intensität der „Wahlkreiskommunikation“ in direktem Zusammenhang mit der Kongruenz politischer Zielvorstellungen zwischen Politikern und Bevölkerung steht. Sie „trägt zu einem beachtlichen Teil dazu bei, die Distanz zwischen Abgeord-

⁴¹) Vgl. Robert Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, N. J., 1976.

⁴²) Vgl. Ursula Hoffmann-Lange u. a. (Anm. 36); dies., *Eliten und Demokratie in der Bundesrepublik*, in: Max Kaase (Hrsg.), *Politische Wissenschaft und politische Ordnung*, Opladen 1986; Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorff/Camilla Werner/Bernhard Weßels, *Abgeordnete und Bürger*, Opladen 1990.

⁴³) Man denke an extremistische Abgeordnete der GRÜNEN in ihrer frühen Entwicklungsphase oder an die gegenwärtigen Parlamentarier der PDS.

⁴⁴) Das ist das zentrale Thema von Karl-Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Demokratie. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*, Villingen 1955.

⁴⁵) Dieser Begriff der „vertikalen Kommunikationsbeziehungen“ ist ein konzeptioneller Notbehelf. Er suggeriert ein autoritär-hierarchisches Verhältnis zwischen „oben“ und „unten“, während es sich in modernen, komplexen demokratischen Ordnungen, wie weiter oben erläutert, gewöhnlich um ein (laterales) Beziehungsgeflecht zwischen einem „Zentrum“ und den verschiedenen gesellschaftlichen Einheiten handelt, die ihrerseits mehr oder weniger Autonomie, eigene Sachkompetenz und zum Teil beträchtliche Eigenmacht besitzen.

⁴⁶) Empirische Nachweise darüber in: D. Herzog u. a. (Anm. 42).

neten und Bürgern und die Distanzen innerhalb der Parteilager von Abgeordnetengruppen und Wählern zu verringern⁴⁷⁾. Das ist für den direkten wechselseitigen Informationsfluß zwischen Wählern und Gewählten wichtig. Es trägt zur demokratischen Responsivität politischer Führungsgruppen bei und verbessert – durch Erweiterung ihrer Entscheidungsgrundlagen – zugleich ihre politische Handlungsfähigkeit⁴⁸⁾.

Was die „horizontalen Kommunikationsbeziehungen“ betrifft, so haben die bisherigen Untersuchungen ein dichtes Netz regelmäßiger Kontakte zwischen den verschiedenen Teil-Eliten der Politischen Klasse zutage gebracht⁴⁹⁾. Das läßt auf intensive Prozesse des internen Meinungsaustausches und der Abklärung unterschiedlicher Standpunkte schließen. Interessanter noch ist die – von der empirischen Forschung systematisch dokumentierte – Tatsache, daß innerhalb des gesamten Kommunikationsnetzes ein „strategisches Zentrum“ existiert, wo gleichsam „die Fäden zusammenlaufen“: in den parlamentarisch-gouvernementalen Führungsgruppen, also in den Fraktionsvorständen, der Regierung und den politischen Spitzen der Ministerialbürokratie. Hier liegt offensichtlich der Kern der Politischen Klasse.

Das ist nicht selbstverständlich. Sieht man ganz von den zahlreichen diktatorischen, theokratischen und anderen nichtdemokratischen Ordnungen ab, so kann sich auch in demokratischen Regimen das „strategische Zentrum“ auf nichtlegitimierte Personengruppen (Militär, Wirtschaft, Kirche, bestimmte Verbände, „Graue Eminenzen“ usw.) verlagern. Gerade angesichts der Tatsache, daß in den modernen Demokratien starke gesellschaftliche Machtpotentiale existieren, ist es für die Funktionsfähigkeit und Legitimität demo-

kratischer Ordnungen von besonderer Bedeutung, daß das strategische Steuerungszentrum dort liegt, wo öffentliche, durch Wahl legitimierte Verantwortlichkeit gegeben ist.

In diesem Zusammenhang ist ein weiteres Ergebnis der Elitenforschung zu erwähnen, nämlich die fortgeschrittene, vermutlich zunehmende „Integration“⁵⁰⁾ politisch-parlamentarischer und administrativer Führungsspitzen. Trotz der bereits erwähnten unterschiedlichen, jeweils bereichsinternen Personalrekrutierung und -qualifizierung in den Bereichen Politik und (Ministerial-)Bürokratie sind beide Bereiche, jedenfalls in ihren Spitzen, näher aneinandergerückt. Das zeigt sich sowohl in den politischen Einstellungen und Werthaltungen als auch im Rollenverhältnis und in den Verhaltensweisen⁵¹⁾. Die Leitungsebene der Ministerialbürokratie ist gleichsam „politischer“ geworden, die parlamentarische „bürokratischer“, wobei sich letzteres unter anderem auch in der starken Fachspezialisierung der Abgeordneten zeigt. Das ist unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung und Machtkontrolle wie auch hinsichtlich einer möglichst unparteiischen Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung nicht unproblematisch⁵²⁾. Jedoch kann man andererseits auch vermuten, daß jene parlamentarisch-administrative „Integration“ die Steuerungsfähigkeit des strategischen Kerns der Politischen Klasse erhöht.

⁵⁰⁾ Vgl. P. Birnbaum (Anm. 32). Nach historischen Phasen ausgeprägter Spaltung („dissociation“) hat gegenwärtig in Frankreich wieder eine starke „Fusion“ parlamentarischer und bürokratischer Machttäger eingesetzt.

⁵¹⁾ Vgl. Bärbel Steinkemper, *Klassische und politische Bürokraten in der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1974; Kenneth Dyson, *Die westdeutsche „Parteibuch“-Verwaltung*, in: *Die Verwaltung*, 12 (1979); Hans-Ulrich Derlien, *Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamtenschaft*, in: *Der Bürger im Staat*, 36 (1986), S. 39–44; ders./R. Mayntz; Margot Fälder, *Demokratische Grundhaltungen und Stabilität des politischen Systems: Ein Einstellungsvergleich von Bevölkerung und politisch-administrativer Elite in der Bundesrepublik*, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 32 (1991), S. 71–91. Für den internationalen Vergleich s. Joel Aberbach/Robert D. Putnam/Bert A. Rockmann, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass., 1981.

⁵²⁾ Kritisch dazu Klaus Seeman, *Die Politisierung der Ministerialbürokratie in der Parteiendemokratie als Problem der Regierbarkeit*, in: *Die Verwaltung*, 13 (1980), S. 137–156.

⁴⁷⁾ Bernhard Weßels, *Abgeordnete und Bürger: Parteien und Wahlkreiskommunikation als Faktoren politischer Repräsentation*, in: H. D. Klingemann/R. Stöss/B. Weßels (Anm. 25), S. 356.

⁴⁸⁾ Die Bedeutung dieser inhaltlichen, auf politische Zielvorstellungen bezogenen „Repräsentativität“ politischer Führungsgruppen für ihre gesamtgesellschaftliche Steuerungskapazität ist von der klassischen Elitentheorie, so z. B. von Mosca, noch nicht gesehen worden.

⁴⁹⁾ Vgl. U. Hoffmann-Lange u. a. (Anm. 36); dies., *Eliten in der Bundesrepublik Deutschland*, Habilitationsschrift, Universität Mannheim 1990, im Erscheinen.

IV. Resümee

Brauchen wir also eine Politische Klasse? Folgt man den vorangegangenen Überlegungen, fällt die Antwort nicht schwer. Angesichts einer sich zunehmend differenzierenden, neue Ansprüche generierenden Gesellschaft ist eine hinreichend konsensuale, handlungsfähige Politische Klasse unabdingbar. Ihre Aufgabe, die Probleme der Zeit nicht nur zu benennen, sondern auch in gesamtgesellschaftliche Handlungsstrategien umzusetzen, kann niemand sonst übernehmen. Das auch erwartet die Wählerschaft, quer durch ihre parteipolitischen Lager. Daß sich die Politische Klasse der Bundesrepublik Deutschland zu einer kompakten, herrschsüchtigen „Machtelite“ verfestigt, ist unwahrscheinlich. Jedenfalls solange eine aufmerksame und aktive Öffentlichkeit als kritischer Partner fungiert. Eher schon besteht, wie in allen Demokratien, die Gefahr, daß die Politische Klasse in eine Vielzahl rivalisierender, auf ihren eigenen Vorteil und den ihrer spezifischen Klientel bedach-

ten Gruppen zerfällt. Bisher waren, trotz aller publikumswirksamen Cassandra-Rufe, die Leistungen der Politischen Klasse der Bundesrepublik Deutschland so schlecht nicht – jedenfalls gemessen an den historischen Belastungen der deutschen Geschichte und im Vergleich mit vielen anderen Ländern. Bei allen internen Konflikten, Entscheidungsverzögerungen und Skandalen hat die Politische Klasse doch ihren gewichtigen Anteil am Aufbau einer insgesamt stabilen, anpassungsfähigen demokratischen Ordnung. Inzwischen freilich tauchen bereits neue Herausforderungen am Zeithorizont auf, die sich aus der „Europäisierung“ der deutschen Politik und aus den globalen Problemen der „einen Welt“ ergeben. Ob die deutsche Politische Klasse, in ihrer bisherigen Verfassung und nach möglichen Veränderungen im Zuge der deutschen Einigung, diesen Herausforderungen der Zukunft gerecht werden kann, bleibt eine offene Frage.

Alexander Fritsch

Leistungsgrenzen politischer Institutionen in Deutschland

„Finden Sie, daß in einem Zeitalter der Sachzwänge
– auf die sich ja unsere Regierenden allemal berufen –
Regierungen überhaupt noch nötig sind?“

Max Frisch*)

I. Einleitung

In dieser Zeitschrift, der Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, einfach die übliche Kritik am Parlament zu üben, wäre weder originell noch sonstwie bemerkenswert. Politiker, egal in welcher Funktion, sehen sich schier ständig irgendwelchen Anwürfen, Beschuldigungen oder Beschimpfungen ausgesetzt. Immer wieder beliebter Anlaß ist da zum Beispiel eine Entscheidung über die Erhöhung von Abgeordnetendiäten. Ebenfalls regelmäßig Schelte hagelt es bei der Absetzung eines unliebsamen Gegners, noch häufiger bei der Inthronisierung eines botmäßigen Freundes auf eine hochdotierte Stellung durch einen Minister. Ganz zu schweigen vom Ärger über angeblich faule, unfähige oder – schlimmer Vorwurf – korrupte Politiker.

Alle diese Vorwürfe lassen sich zu einer bestimmten Art von Kritik zusammenfassen: Hier geht es immer um Entscheidungen des einzelnen Politikers, die von seinem Willen und seiner persönlichen Überzeugung abhängen. Hier geht es um die *Wirklichkeit* der individuellen politischen Entscheidung.

Daneben werden häufig auch Vorwürfe erhoben, denen sich der einzelne Politiker nicht so leicht entziehen kann – etwa weil er gar keine Wahl hatte, anders zu handeln. Die detailliert und kompliziert verfaßten Regelungen zum Rederecht,

zum Fraktionszwang, zum Antragsrecht des einzelnen Abgeordneten im Bundestag sind da gute Beispiele. Es gibt einen Rahmen, innerhalb dessen sich Politiker bewegen und der ihre Handlungsspielräume einschränkt.

Die überfraktionelle Initiative zur Parlamentsreform betrifft genau diese Art der Kritik: Hier geht es nicht mehr um Entscheidungen des einzelnen Politikers, die von seinem Willen abhängen; hier geht es um die Bedingungen, unter denen er seine Entscheidungen überhaupt nur treffen kann. Hier geht es um die *Möglichkeit* der individuellen politischen Entscheidung.

Dieselbe Unterscheidung zwischen Handlungswirklichkeiten und Handlungsmöglichkeiten (also zwischen dem, was tatsächlich passiert, und dem, was überhaupt passieren kann) – dieselbe Unterscheidung läßt sich nun nicht nur für den einzelnen Politiker machen, sondern auch für die Politik insgesamt. Nicht nur der einzelne Abgeordnete (also das politische Individuum) trifft Entscheidungen, sondern auch das Parlament als ganzes (also die politische Institution). Und nicht nur das Individuum bewegt sich innerhalb eines bestimmten Rahmens, der seine Handlungen eingrenzt, sondern natürlich auch die Institution.

Um diesen Rahmen, um die Bedingungen politischen Handelns, soll es im folgenden gehen. Hier interessiert weniger, was politische Institutionen tatsächlich *leisten* – hier interessiert, was sie überhaupt *können* (Leute vom Fach nennen das eine „transzendente“ Kritik der politischen Institutionen; gemeint damit ist dasselbe).

*) Max Frisch, Erwiderung auf die Laudatio anläßlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde der Technischen Universität Berlin, in: TUB-Dokumentation Kongresse und Tagungen, Heft 35, Berlin 1988.

II. Politische Institutionen in Deutschland

Was sind nun politische Institutionen in Deutschland, und was sollen sie leisten? Jede Institution rechtfertigt sich damit, daß sie dem Individuum einen größeren Handlungsspielraum zur Verfügung stellt, als der einzelne ihn hätte, wenn er auf sich allein gestellt bliebe. Damit werden auch jene Einschränkungen vertretbar, die die Institution dem einzelnen abverlangt und die er ohne die Institution nicht beachten müßte.

Ein typisches Beispiel ist die Institution des Verkehrswesens: Sie bedeutet für jeden Menschen eine Einschränkung, weil er nicht mehr völlig frei über seine Zeit verfügen kann, sondern sich an Fahrpläne halten muß. Im Gegenzug ermöglicht das Verkehrswesen dem einzelnen aber eine Mobilität, die er – auf sich allein gestellt – nie erreichen könnte. Ein weiteres Beispiel sind die Parteien. Sie erfüllen die klassischen Funktionen einer Institution (hier: einer politischen Institution): Sie stellen dem einzelnen Bürger Handlungsspielräume bereit, die er allein nicht hätte; Parteien vergrößern, sozusagen als Instrument, die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bürgers an der gesellschaftlichen Entscheidungsfindung.

In einem Staat kann es freilich nicht ausschließlich darum gehen, daß der einzelne Bürger sich an den gesellschaftlichen Weichenstellungen gemäß den deutschen Verfassungsidealen von Freiheit und Menschenwürde ausreichend beteiligen kann. Es

muß auch Vorsorge dafür getroffen werden, daß diese – für den Bestand des Gemeinwesens unbedingt notwendigen – gesellschaftlichen Weichenstellungen, diese Anpassungen des Staates an eine sich verändernde Umwelt, auch tatsächlich stattfinden und umgesetzt werden. So soll im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland beispielsweise die politische Institution des Parlaments (mit seinem repräsentativen Charakter) sicherstellen, daß notwendige gesellschaftliche Entscheidungen mit Hilfe effizienter und leistungsfähiger Entscheidungsstrukturen tatsächlich auch getroffen werden können, und die detailliert geregelte Institution der Regierung ist für die rechtzeitige und reibungslose Umsetzung vorgesehen.

Gerade das Grundgesetz sieht aber auch eine enge Verzahnung der verschiedenen politischen Institutionen vor. Beispiel hierfür ist das – der von Montesquieu entwickelten Lehre von der Gewaltenteilung eindeutig zuwiderlaufende – Recht der Regierung zur Einbringung von Gesetzesvorlagen im Parlament. Ein weiteres Beispiel ist die herausgehobene Stellung der Parteien. Durch ihre ausdrückliche Nennung im Grundgesetz genießen sie bei aller Staatsferne dennoch (als einzige im Grundgesetz auftauchende politische Organisation) Verfassungsrang – und erlangen damit eine durchaus ähnliche Bedeutung wie die veritablen Verfassungsorgane.

III. Politische Institutionen in Deutschland als Regelkreis

1. Mißerfolge der politischen Institutionen in Deutschland

Wenn die politischen Institutionen für die notwendigen gesellschaftlichen Weichenstellungen sorgen sollten, dann werden ihre Leistungsgrenzen wie ihre Leistungsfähigkeit am besten auf den Feldern sichtbar, wo offenkundig größere gesellschaftliche Probleme auftreten. Als nicht weiter strittige Beispiele können da wohl gelten:

- im Bereich der Volkswirtschaft: die Staatsverschuldung, die Arbeitslosigkeit, die Geldmengenkontrolle;
- im Bereich der Justiz: die dramatische und weiter wachsende Überlastung der Rechtspflegeorgane sowie die Hilflosigkeit gegenüber neuarti-

gen Interessenkonflikten, die mit dem herkömmlichen Prinzip der rein individuellen Haftbarkeit nicht bewältigt werden können (übrigens auch ein Institutionenproblem);

- im Bereich des Gesundheitswesens: die Gerechtigkeit bei gleichzeitiger Bezahlbarkeit;
- im Bereich des Verkehrswesens: die Aufrechterhaltung des gesamten Infrastruktursystems;
- im Bereich der Asylfrage: die zahlenmäßige Bewältigung bei Beibehaltung des sozialen Friedens;
- damit zusammenhängend im Bereich der Entwicklungspolitik: die konfliktverhütende wirtschaftliche Gesundung und politische Stabilisierung armer Länder.

Unter Leistungsfähigkeit versteht man gemeinhin das Vermögen, Probleme rechtzeitig zu lösen, während Leistungsgrenzen wohl dann vorliegen, wenn trotz vielfältiger Versuche die Probleme so bleiben, wie sie waren. Hier soll keine Kritik an einer bestimmten Politik, an einer bestimmten Weltanschauung oder gar an einer bestimmten Person geübt werden. Auch geht es keinesfalls um neue Patentrezepte. Hier geht es darum, was die politischen Institutionen insgesamt leisten können. In bezug hierauf ist festzustellen, daß in den oben genannten Bereichen alle Anzeichen dafür vorhanden sind, daß zumindest auf diesen Feldern die politischen Institutionen ihre Leistungsgrenzen erreicht haben:

- Keiner politischen Mehrheit in Deutschland ist es trotz größter Anstrengungen gelungen, die Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen – und es wird auch von keiner Seite bestritten, daß es sich hierbei um ein außerordentlich wichtiges Problem handelt. Ebenfalls keine politische Strömung konnte die wachsende Staatsverschuldung eindämmen. Mittlerweile wird zwar gesagt, die Auswirkungen der Staatsverschuldung auf das Land seien derzeit zum Glück nicht so schlimm, man werde das Problem später in den Griff bekommen. Das ändert aber nichts am eigentlichen Sachverhalt: Die Staatsverschuldung entzieht sich offenbar zunehmend dem Einfluß der politischen Institutionen. Ähnliches gilt mittlerweile sogar für die Geldmenge, trotz der noch vergleichsweise starken Einflußkraft der Bundesbank.
- Durch keine Maßnahme irgendeiner politischen Strömung ist es bisher gelungen, die funktionsgefährdende Überlastung der Justiz zu stoppen. Allgemein als Rechtsverweigerung zugegebene Zustände können nicht beseitigt werden. Dazu kommt ein wachsender qualitativer Mangel unseres Rechtssystems, der aber ebenfalls nicht behoben werden kann: In komplexen, hochgradig arbeitsteiligen Prozessen kommt man mit einer rein individuellen Verantwortung und Haftbarkeit nicht weiter; Beispiele hierfür sind die rechtliche Verfolgung von Verantwortlichen eines Unrechtssystems (siehe Mauerschützenprozesse und Verfahren gegen SED-Größen) sowie Umweltbelastungen durch Großunternehmen oder auch die immer mehr die Justiz in Anspruch nehmenden Asylverfahren.
- Das Gesundheitswesen wuchert unaufhaltsam weiter. Weder sind die individuellen Leistungen für die Gemeinschaft noch bezahlbar, noch

können alle notwendigen Leistungen wirklich Bedürftiger (Altenpflege, häusliche Krankenbetreuung) unter akzeptablen Umständen gewährleistet werden. Alle Versuche einer Gegensteuerung aber sind fehlgeschlagen: Kein Reformvorhaben konnte die problematischen Entwicklungstendenzen länger als zwei Jahre ernsthaft stoppen.

- Im Verkehrswesen, insbesondere in großen Städten, gehen allen politischen Lagern die Konzepte aus, um das System in seinem eigentlichen Zweck zu retten: der Sicherung einer hohen Mobilität für den einzelnen Bürger. Statt dessen vermehren sich geradezu paradoxe Zustände: Wer fahren will, steht im Stau – wer parken will, muß fahren (um einen Parkplatz zu finden).
- Im Asylrecht schlagen alle bisherigen Versuche fehl, die verschiedenen Zielvorstellungen auf einen Nenner zu bringen: Die mehrheitlich als untragbar anerkannten Zustände setzen sich derweil fort, mit ihren wahrhaft explosiven Wirkungen in der Bevölkerung, ohne daß die Politik darauf reagiert.
- In der Dritte-Welt-Politik schließlich ist die Geschichte der Entwicklungshilfe objektiv eine Geschichte der Fehlschläge: Weder wurden die wirtschaftlichen Verhältnisse in den wirklich armen Regionen der Erde entscheidend verbessert, noch wurden gar stabile politische Verhältnisse geschaffen. Die Entwicklungshilfe – halb Exportsubvention für die deutsche Industrie, halb Beruhigung des kollektiven Gewissens – konnte jedenfalls bisher von keiner politischen Strömung zu einem konfliktverhütenden Instrument ausgebaut werden.

2. Politische Institutionen als Regelkreise

Wie ist es zu erklären, daß so offenkundig notwendige gesellschaftliche Weichenstellungen von den politischen Institutionen offenkundig nicht (mehr) geleistet werden?

Nachfolgend soll die These vertreten werden, daß die politischen Institutionen in Deutschland funktionieren wie ein Regelkreis. Zur besseren Durchschaubarkeit komplizierter Zusammenhänge sind Vergleiche oft nützlich. Und dieses ungewöhnliche Bild ermöglicht erstaunlich erhellende Einsichten. Ein Regelkreis, zum Beispiel ein elektrischer, funktioniert nach einem einfachen Prinzip: Er hat vorgegebene Zielgrößen; seine Aufgabe ist es, die bei ihm eingehenden Strömungen so zu modulieren, daß sie mit diesen vorgegebenen Zielgrößen

im Gleichgewicht stehen. Bezogen auf die Gesellschaft ist dieses Bild einfach anzuwenden: Es gibt im Gemeinwesen bestimmte Strömungen – Störgrößen genannt –, und die politischen Institutionen bringen diese Störgrößen mit den gesamtgesellschaftlichen Zielvorstellungen – den Zielgrößen – ins Gleichgewicht.

Das politische System in Deutschland hat sich als einer der leistungsfähigsten Regelkreise überhaupt erwiesen. Enorm schwankende Eingangsgrößen – also „Störgrößen“ in Form gesellschaftlicher Probleme – konnten seit dem Krieg erfolgreich moduliert, also „ausgeregelt“ werden: das deutsche Flüchtlings- und Vertriebenenproblem, die 68er-Bewegung, der Terrorismus, die Ölkrisen, der Rechtsradikalismus, die Alternativbewegung und vieles mehr.

Daß auch Regelkreise nicht unbegrenzt belastbar sind, weiß jeder, dem einmal eine Sicherung durchgebrannt ist. Hier stellt sich die Frage nach den Leistungsgrenzen von Regelkreisen. Diese sind in zwei Fällen erreicht:

Erstens, wenn die Störgrößen zu umfangreich werden. Dann ist der Regelkreis überfordert, und mit Hilfe eines Steuerungssystems muß eine Neudefinition seiner Zielgrößen vorgenommen werden, um seine Funktionsfähigkeit wieder herzustellen. Das ist die *graduelle* Leistungsgrenze eines Regelkreises. Um ein Beispiel zu geben: Es ist, übertragen auf das politische System in Deutschland, z. B. durchaus möglich, daß die Bundesrepublik die Integration der ehemaligen DDR nicht bewältigen kann, weil diese – um im Bild zu bleiben – eine nicht mehr modulierbare „Störgröße“ darstellt (das hieße nicht, daß die Vereinigung generell nicht gelingen kann; es hieße nur, daß neue gesellschaftliche Zielvorstellungen nötig wären, um das Gelingen zu sichern).

Einige der oben genannten Problemfelder lassen sich ebenfalls hier einordnen: die quantitative Überlastung der Justiz, des Verkehrs- und des Gesundheitswesens, der Strom an Asylbewerbern, die wachsende Arbeitslosen- und Staatsschuldenmenge; alles „Störgrößen“ in einem Ausmaß, daß nicht mehr mit Sicherheit gesagt werden kann, ob der politische Regelkreis sie noch zu bewältigen (auszuregeln) vermag.

Natürlich wird insbesondere von aktiven Politikern immer wieder betont, daß nichts gegen und alles

für die Annahme spreche, der in der Vergangenheit unbestritten so leistungsfähige politische Regelkreis in Deutschland werde auch diese Probleme lösen. Allerdings ist das so nicht ganz richtig: Die Erfahrung gerade mit den hier angeführten Problemen zeigt, daß sie trotz intensivster Versuche eben bisher nicht gelöst werden konnten (anders als andere Schwierigkeiten!). Unter diesen Umständen spricht nun einiges für, aber – außer bloßem Optimismus – wenig gegen die Annahme, daß die politischen Institutionen mit diesen Problemen überfordert sein werden. Und Optimismus ist bekanntlich von Realismus genausoweit entfernt wie Pessimismus.

Zweitens erreicht der Regelkreis seine Leistungsgrenze, wenn Gefährdungen auftreten, die ihn gar nicht mehr in Form von Störgrößen erreichen. Solche Gefährdungen beziehen sich dann nicht mehr auf die konkrete Tätigkeit des Regelkreises, sondern auf die Bedingungen seiner Tätigkeit selbst – das heißt, auf das den Regelkreis umgebende Steuerungssystem.

Ein Beispiel hierfür ist die Umweltproblematik. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ist eine Bedingung jedweden politischen und auch wirtschaftlichen Handelns. Für die Wahrnehmung von Gefährdungen solcher Handlungsbedingungen fehlt es dem Regelkreis aber zwangsläufig an Sensoren. Die politischen Institutionen reagieren auf die (ja meist erst fast eine Generation nach ihrer Verursachung sichtbar werdenden) Umweltschäden wie auf ganz normale gesellschaftliche Störgrößen: mit der Einrichtung einer Behörde (die hier als Institution übrigens nicht etwa abgewertet werden soll), mit der Produktion von Normen und Regelungen usw. Umweltgefährdungen sind aber normalen gesellschaftlichen Problemen nicht vergleichbar – weil sie nicht die innere Struktur des Gemeinwesens betreffen, sondern die äußeren Bedingungen für die Existenz des Gemeinwesens überhaupt. Hier geht es nicht mehr um Handlungswirklichkeiten im Staat, sondern um die *Handlungsmöglichkeiten des Staates*.

Mit der Bewältigung von Gefährdungen dieser Dimension ist der Regelkreis überfordert. Er kann nur innerhalb des Systems Störgrößen ausgleichen. Hier ist eine *qualitative* Leistungsgrenze des Regelkreises erreicht, und es stellt sich gar nicht mehr die Frage, wie wirksam er die Störgrößen moduliert – weil er es aus systematischen Gründen nicht kann.

IV. Defizite der politischen Institutionen in Deutschland

1. Beispiele für Defizite der politischen Institutionen in Deutschland

Was spricht für diese generelle Regelkreis-Eigenschaft der politischen Institutionen? Absterbende Tannenbäume produzieren in ihrer letzten Lebensphase besonders viele Zapfen. So ähnlich wirkt auch die sich stetig erhöhende Normenproduktion der Verfassungsorgane. Mittlerweile wird die Zahl der verabschiedeten oder zumindest behandelten Gesetze ja geradezu zum Leistungsnachweis und zur Rechenschaftslegung des Parlaments. Auch ein gewisser Stolz in Ministerien oder nachgeordneten Behörden über den Erlass von Verfügungen, Verordnungen, Ausführungsbestimmungen o.a. ist nicht ganz zu leugnen. Selbstverständlich führt eine erhöhte Zahl von Normen aber keineswegs zu einer besseren Problemlösung – im Gegenteil.

Eine hohe Regelungsdichte hat mit hoher Rechtssicherheit oder gar mit Effektivität tatsächlich nichts zu tun. Das Verhältnis zwischen diesen Begriffen ist vielmehr quasi umgekehrt proportional. Viele Regelungen verringern nicht die Notwendigkeit zur Normeninterpretation, sondern erhöhen sie: Jedes neue Gesetz schafft ein neues Interpretationsproblem, nämlich gerade für dieses Gesetz. Dadurch wird auch die Berechenbarkeit des Rechts für den einzelnen Bürger keineswegs erhöht, eher ist das Gegenteil der Fall: Erstens weiß man bei zu vielen zu interpretierenden Gesetzen nicht, wie sie nun tatsächlich interpretiert werden. Zweitens ist bei hoher Normendichte die Unübersichtlichkeit der zu beachtenden Regelungen besonders hoch.

Normen in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sollen das Zusammenleben der selbstbestimmten Individuen erleichtern. Eine hohe Regelungsdichte führt dagegen zur Unfähigkeit der Menschen, ohne starke Fremdwänge überhaupt noch selbstbestimmt zu handeln. Und: Eine wachsende Normendichte führt wegen der zunehmenden Undurchschaubarkeit sowohl des Regelungsgewirrs als auch des Sinns und des Zwecks so vieler Vorschriften – zu einer steigenden Neigung zur Regelverletzung. Damit erreicht also der hohe Normenausstoß unserer Polit-„Fabriken“ faktisch das genaue Gegenteil von dem, was erreicht werden sollte. Und das läßt schon darauf schließen, daß die politischen Institutionen als Regelkreis ihre Leistungsgrenze erreicht haben.

Die politischen Institutionen sollen auch die Mitwirkungsmöglichkeiten des einzelnen an Entscheidungen des Gemeinwesens sichern.

Warum hat denn dann eigentlich, bildlich gesprochen, in Deutschland jeder Bauer im Umkreis von 100 Kilometern das Recht, gerichtlich gegen eine geplante Eisenbahntrasse vorzugehen? Das läßt sich doch nur deshalb rechtfertigen, weil offensichtlich die vorherigen Mitwirkungsmöglichkeiten dieses Menschen bei der Planung der Trasse völlig unzureichend sind. Wenn letztlich Gerichte über Parlamentsentscheidungen abschließend befinden – wozu braucht man dann noch Parlamente? Die ausführliche nachträgliche juristische Anfechtungsmöglichkeit von politischen Entscheidungen ersetzt ganz offensichtlich die ausreichende vorhergehende politische Beteiligung der Bürger an diesen Entscheidungen. Das ist ein überdeutliches Zeichen für das Versagen der politischen Institutionen.

In diesem Zusammenhang wäre auch das Mißverständnis auszuräumen, die politischen Parteien seien mächtig. Wer sich die – von der jeweiligen Parteibasis beschlossenen – inhaltlichen Vorstellungen und Programme der Parteien anschaut und nachprüft, was davon in welchem Umfang jemals umgesetzt wurde, der erkennt die tatsächliche Macht der Parteien. Parteien sind nicht nur hierarchisch, sondern auch pyramidal strukturiert. Und die besonders wichtigen Initiativströme verlaufen auch in Parteien von oben nach unten – ebenso wie wirksame Kontrollmechanismen für die Umsetzung des „Parteiwillens“ faktisch fehlen. Der Weg der politischen Überzeugung des einzelnen Parteimitglieds zu deren Umsetzung allein nur in dessen Partei selbst – dieser Weg ist nicht kürzer als der Weg von der politischen Überzeugung des einzelnen Bürgers zur Umsetzung in der Gesellschaft. Parteien spiegeln die Verhältnisse in der Gesellschaft nur wider, geben aber praktisch keine neuen Impulse mehr zurück. Auch dies kennzeichnet die Leistungsgrenze politischer Institutionen.

Schließlich ist ziemlich deutlich zu beobachten, wie grundlegende Reformvorschläge innerhalb der politischen Institutionen durchweg und vehement auf Ablehnung stoßen – oder in stark abgeschwächter, „ungefährlicher“ Form akzeptiert und damit neutralisiert werden. Hier soll keinerlei Wertung von solchen Vorschlägen vorgenommen

werden; es interessiert nur der Umstand als solcher, daß radikale Vorschläge wie Rotation von Parlamentariern, Abschaffung des Berufspolitiker-tums, Abschaffung des Beamtentums, strikte Quotierung etc. entweder in den politischen Institutionen abgelehnt, lediglich oberflächlich übernommen („freiwillige Quote“) oder nur rituell unterstützt werden, faktisch jedoch nicht ernsthaft zur Debatte stehen.

Dieses Phänomen ist nur zu verständlich: Jeder Regelkreis nimmt Steuerungsversuche (also Versuche, seine Zielgröße zu verändern) einfach als Störgrößen wahr – und versucht entsprechend seinem Routinereflex, diese Störgrößen auszuregulieren. Somit werden Steuerungsversuche (und radikale Systemneuerungen wie die oben genannten sind, ungeachtet ihrer Qualität, nichts anderes als das) als Störgrößen „bekämpft“. Die politischen Institutionen verhalten sich hier also nahezu wie der idealtypische Regelkreis.

2. Folgen der Überforderung von politischen Institutionen

Im Zusammenhang mit den politischen Institutionen als Regelkreis stellen sich somit zwei Probleme: Erstens die Erreichung der Leistungsgrenze des Regelkreises und damit der drohende Verlust der Funktionsfähigkeit des politischen Systems. Zweitens: Da das Grundgesetz den politischen Institutionen die gesellschaftliche Weichenstellung (das heißt die Steuerung, die Definition der Zielgrößen) aufgegeben hat, der Regelkreis aber nicht steuert, sondern eben nur regelt, stellt sich die Frage: Wer steuert denn dann? Wo werden die gesellschaftlichen Weichenstellungen vorgenommen, wenn nicht in den politischen Institutionen? Und wie geschieht das?

Zum einen ist es sicherlich die Justiz, die zur Wahrnehmung dezidiert politischer Aufgaben geradezu gezwungen wird: Richterrecht statt Politik. Ein Beispiel auf unterer Ebene sind die Familiengerichte. Auf dem Familiengerichtstag 1991 wurde über die Definition des „Lebensminimums“ im Unterhaltsrecht gesprochen. In der entsprechenden Arbeitsgruppe wurde völlig offen formuliert, daß die Gerichte dieses „Lebensminimum“ jetzt einheitlich neu zu definieren hätten, da sonst der Gesetzgeber auf den Plan gerufen werde. Das heißt nichts anderes, als daß es für normal gehalten wird, daß gesellschaftlich relevante Normsetzungen nicht mehr am dafür vorgesehenen Ort (im Parlament) stattfinden und deshalb von der Justiz durchgeführt werden.

Besonders eklatant wird die politische Ersatz- bzw. Korrekturrolle der Justiz beim Bundesverfassungsgericht (BVG) sichtbar. Schon ein Blick in die Geschichte der BVG-Urteile spricht Bände. Ganz zu Beginn der Bundesrepublik urteilte das BVG noch wie ein klassisches Verfassungsgericht: Es überprüfte Parlamentsentscheidungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, also vorwiegend formal. Schon Mitte der sechziger Jahre kam eine zweite Dimension hinzu. Immer häufiger passierte es, daß der Gesetzgeber den BVG-Entscheidungen nicht mehr in vernünftigen Zeiträumen Rechnung trug. Deshalb wurden fortan Fristen angegeben, innerhalb derer die strittige Regelung durch eine verfassungskonforme ersetzt werden mußte. Und als selbst dies nicht immer den gewünschten Erfolg hatte, wurde in Einzelfällen auch schon eine Regelung vorgegeben, die bis zur endgültigen Normsetzung durch das Parlament zu gelten hatte. Da diese vom BVG vorgegebene Regelung naturgemäß verfassungskonform war, präjudizierte sie die Parlamentsentscheidung erheblich.

Noch augenfälliger wird die Verlagerung politischer Gestaltung in die Gerichte beim § 218 und beim Asylrecht. Es ist schlichtweg uneinsichtig, woher ein Gericht die Kompetenz nehmen soll, um zu entscheiden, welchen Lebensbegriff das Gemeinwesen im Strafrecht voraussetzt. Die entscheidende Frage beim § 218 ist ohne jeden Zweifel, wann die Gesellschaft den Beginn des staatlich zu schützenden Lebens ansetzt. Diese Entscheidung ist eine ausschließlich politische (und zugleich moralische), aber in keiner Weise eine juristische. Daß auch in der politischen Diskussion um die Abtreibung immer wieder mit dem BVG argumentiert wird, signalisiert nur die Unfähigkeit der politischen Institutionen, eine wirkliche gesellschaftliche Weichenstellung auch tatsächlich vorzunehmen. Statt dessen tun es die Gerichte. Wesensgleich ist die Lage beim Asylrecht. Die vom Grundgesetz offengelassene Frage, was eine (Asyl begründende) politische Verfolgung ist, muß natürlich politisch geklärt werden. Dazu haben die politischen Institutionen aber offenkundig nicht die Kraft. Die Verantwortung für diese politische Gestaltung verlagert sich somit wiederum zur Justiz.

Neben der Justiz sind es die Verbände – und hier insbesondere die Wirtschaftsverbände –, die gesellschaftliche Weichenstellungen übernommen haben. Die Tarifpartner haben längst eine Bedeutung weit über den bloßen Bereich „Tarifautonomie“ hinaus. Zuletzt deutlich wurde das bei den

Tarifverhandlungen für die neuen Bundesländer. Die Gewerkschaften befürchteten offensichtlich im Falle niedriger Abschlüsse einen entstehenden Lohndruck auch auf die westlichen Bundesländer (mit den dann wohl unvermeidlichen negativen Auswirkungen auf die Gewerkschaften selbst). Die westlich dominierten Arbeitgeberverbände hingegen befürchteten aufgrund niedriger Kosten aufkommende Konkurrenz in den neuen Bundesländern. Die extrem hohen Lohnabschlüsse dieser Tarifrunde kamen beiden Tarifparteien entgegen – den Gewerkschaften, weil sie keinen Lohndruck mehr erwarten müssen (zumindest nicht bei ihren Mitgliedern), und den Arbeitgebern, weil sie dadurch sich selbst nur wenig, aber die noch junge und daher weniger stabile östliche Konkurrenz um so mehr in Schwierigkeiten gebracht haben. Auf diese Weise werden in der Tat weichenstellende strukturpolitische Entscheidungen getroffen – nur eben nicht von den politischen Institutionen.

Die Gefahr gesellschaftlicher Weichenstellungen in anderen als den dafür vorgesehenen Institutionen wird hier offensichtlich: Das Grundgesetz sieht diese Art der Steuerung nicht vor – und hält deshalb auch keine Mechanismen für ihren geordneten Ablauf bereit. So verlaufen diese gesellschaftlichen Zielgrößenbestimmungen quasi am verfassungsmäßigen Rahmen vorbei – ohne direkte Bürgerbeteiligung, ohne festgelegte Schutzmaßnahmen für die Betroffenen.

Der Vorteil der gesellschaftlichen Weichenstellungen durch Verbände, Lobbyisten, Pressure-groups und auch durch die Medien ist freilich der, daß sie noch relativ öffentlich und sichtbar verlaufen. Das kann für einen der wichtigsten Bereiche politischer Weichenstellung außerhalb der politischen Institutionen nicht gesagt werden: die Zielgrößenbestimmung durch die Bürokratie.

Wie jede Organisation entwickelt auch die Bürokratie sehr schnell eigene Interessen. Diese liegen, ebenfalls wie bei jeder Organisation, in der Ausweitung des eigenen Tätigkeitsbereiches sowie in der Vereinfachung der eigenen Arbeitsbedingungen.

Da die vorrangige Aufgabe der Bürokratie in der Kontrolle bzw. in der Regelung gesellschaftlicher Prozesse besteht, hat ihre systemimmanente Neigung zur Ausweitung des Tätigkeitsbereiches ganz erhebliche Auswirkungen. Während Regelungen und Kontrollen (in der Theorie) das gesellschaftliche Leben erleichtern sollen, gewinnen sie in der Bürokratie einen funktionalen Eigenwert, sozusagen als Existenzberechtigung der Bürokratie wer-

den sie zum Selbstzweck erhoben. Dieser Prozeß ist, wohlgemerkt, ein systematischer und hat mit den Menschen in der Bürokratie natürlich nichts zu tun. Somit entwickelt sich in der Bürokratie eine Eigendynamik der Regelung und der Kontrolle, die zum einen das bürokratische Arbeitsfeld sichern und nach Möglichkeit vergrößern soll – zum anderen die Aufgabe hat, die Arbeitsbedingungen der Bürokratie zu verbessern (was in der Mehrzahl der Fälle diametral dem Ziel entgegenstehen dürfte, das gesellschaftliche Leben zu erleichtern).

Aus vielerlei Gründen (auf die auch noch zurückgekommen wird) hat die Bürokratie einen entscheidenden Einfluß auf die politischen Institutionen und nimmt hier wichtige Weichenstellungen vor. Diese Bestimmung gesellschaftlicher Zielgrößen durch die Bürokratie findet ebenfalls ohne Bürgerbeteiligung, ohne Minderheiten- und Betroffenenenschutz und ohne festgelegte, transparente Regeln statt. Im Gegensatz zur gesellschaftlichen Weichenstellung durch Interessenverbände verläuft also dieser Prozeß praktisch unter Ausschluß der Öffentlichkeit.

Die politischen Institutionen in Deutschland funktionieren nach dem Prinzip eines Regelkreises. Sowohl das Erreichen der Leistungsgrenze als auch die Nichtwahrnehmung der gesellschaftlichen Steuerungsfunktionen durch die politischen Institutionen werfen, wie gesehen, Probleme auf und lassen mitunter erhebliche Gefahren erkennen. Um eine Lösung der Schwierigkeiten in Angriff nehmen zu können, ist es sinnvoll, sich über die Ursachen dieser Situation ein Bild zu machen: Woran liegt die derzeitige Misere der politischen Institutionen in Deutschland?

3. Ursachen für die Schwächen der politischen Institutionen

a) Parteien

Seit längerem wird die abnehmende Unterscheidbarkeit insbesondere der „Altparteien“ CDU, SPD und FDP beklagt – übrigens auch in den Parteizentralen selbst. Woran liegt es, daß derselbe Politikertyp in allen Parteien raumgreift und daß prinzipiell unterschiedliche Anschauungen hinter den konkreten Forderungen der Parteien immer schwerer zu entdecken sind?

Parteien sollen, gemäß ihrem Verfassungsauftrag, „an der Willensbildung des Volkes mitwirken“ (Art. 21). Von den Parteien erwartet man, daß in ihnen Bürger politische Vorstellungen entwickeln

und daß die Parteien dann für diese Vorstellungen in der Bevölkerung werben – und sich der Wahl stellen, welche Vorstellungen im Parlament vertreten sein sollen. Die Wirklichkeit in den Parteien aber sieht zunehmend anders aus: Der Wahlerfolg ist zur einzigen Existenzberechtigung der Parteien auch gegenüber sich selbst geworden. War der Stimmenanteil in der Parteientheorie des Grundgesetzes ein *Mittel* zur Durchsetzung der politischen Überzeugungen einer Partei, so ist der zahlenmäßige Wahlerfolg heute nachgerade zum eigentlichen Zweck der Partei aufgestiegen. Das bestimmt auch die Arbeitsweise der Parteien. Ein wichtiger Teil der Parteiarbeit besteht heute daraus, das „Ohr an den Mund des Volkes zu legen“. Im Klartext heißt das: die populärsten Meinungen in der Bevölkerung zu extrapolieren und sich nach ihnen auszurichten. Denn natürlich kann diejenige Partei den höchsten Stimmenanteil erwarten, die die Vorstellungen der meisten Wähler trifft.

In diesem Vorgehen und Selbstverständnis spiegelt sich das Gegenteil von politischem Gestaltungsanspruch: Nicht mehr die eigene, selbst erarbeitete Meinung steht im Mittelpunkt des Parteiinteresses, man stellt nicht mehr die eigenen Grundüberzeugungen öffentlich zur Debatte und wirbt für sie – sondern man prognostiziert den für ein gutes Wahlergebnis günstigsten Standpunkt und nähert sich ihm an.

Auch oberflächliche Prinzipientreue und vermeintlich unumstößliche Grundsätze haben bei dieser Technik durchaus ihren Platz. Kleinere Parteien, die ohnehin keine Aussichten auf einen Gewinn der Mehrheit haben, können mit dem Festhalten an verschiedenen Minderheitenpositionen eine in der Summe ebenfalls beachtliche Klientel an sich binden. Und große Parteien können durch konsequente Ablehnung bestimmter Standpunkte zwar einige Unterstützer verlieren, aber im Gegenzug viele Sympathien gewinnen.

Bei der derzeitigen Praxis der Parteieneinanderdsetzung, wo man miteinander nicht um Zustimmung der Wähler zur eigenen Parteimeinung streitet, sondern um die beste Prognose einer Partei bezüglich der Wählerstimmung, sind streng genommen mehr als zwei Parteien eigentlich gar nicht nötig. So kommt es, daß die Parteien sich zunehmend angleichen. Immer weniger sind die inhaltlichen politischen Grundsätze hinter den tagaktuellen programmatischen Forderungen der Parteien erkennbar. So kommt es auch, daß die Parteien keine wirklich unterschiedlichen Politikertypen mehr hervorbringen, sondern zunehmend Personen, deren Karriere man sich auch in

jeder anderen Partei vorstellen könnte – während noch z. B. Herbert Wehner in der CDU oder Franz Josef Strauß als SPD-Mitglied doch relativ undenkbar gewesen wären.

Dieser Deformationsprozeß der Parteien als politische Institution ist sicherlich zu einem Teil dadurch bedingt, daß es parteiintern kein wirksames strukturelles Gegengewicht zur dominierenden Stellung von Berufspolitikern gibt. Die fehlenden Grundgesetzregelungen zur parteiinternen Struktur an diesem Punkt bewirken, daß die Parteiarbeit weitestgehend der spezifischen Interessenlage der Gruppe der Berufspolitikern untergeordnet ist (das ist keine Kritik an Berufspolitikern, sondern eine an den unzureichenden Strukturen zu ihrer Kontrolle). Diese Interessen laufen naturgemäß eher auf Wiederwahl hinaus als auf die notfalls auch entbehrungsreiche Vertretung abgelegener politischer Positionen. Jedenfalls ist es dieser Mechanismus, der bewirkt, daß die politische Institution „Partei“ in Deutschland ihrer theoretischen Aufgabe zunehmend nicht gerecht wird.

b) *Parlament*

Der Ausfall der Parteien als Institutionen mit gesellschaftlichem Steuerungsanspruch hat natürlich auch starke Auswirkungen auf die Arbeit des Parlaments. Hier kommen aber noch einige andere bestimmende Faktoren hinzu.

Ähnlich wie in den Parteien die Berufspolitikern die Arbeit dominieren, leidet der Verfassungsauftrag des Parlaments an der starken Stellung der Regierung – und zwar nicht an einer starken Regierung im allgemeinen, sondern am starken Einfluß der Regierung auf das Parlament. Das liegt zum einen an der Verzahnung von Regierung und Parlament – mindestens alle parlamentarischen Staatssekretäre und meist auch alle Minister gehören gleichzeitig dem Parlament an. In kleineren Regierungsfractionen gehört da so manches Mal fast ein Fünftel aller Abgeordneten auch der Regierung an – mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Fraktionsarbeit und das parlamentarische Selbstverständnis. Dazu kommt die höhere Bezahlung von Regierungsmitgliedern gegenüber Parlamentariern und damit auch ein höheres Sozialprestige. Es ist ein menschlicher und unabwendbarer Prozeß, daß unter diesen Umständen die Mehrzahl der Parlamentarier ein Regierungsamt anstreben dürfte – und auch das bleibt selbstverständlich nicht ohne Auswirkungen auf die Parlamentsarbeit.

Diese Situation gilt zwar auch – aber natürlich in weit abgeschwächter Form – für die Oppositions-

abgeordneten. Sie dominieren aber per definitionem nicht das Vorgehen des gesamten Parlaments und sind, selbst wenn sie es wollen, zur Neutralisierung der oben beschriebenen Tendenz nicht in der Lage. Insgesamt muß also angemerkt werden, daß das Parlament zunehmend als Vertretung der Exekutive auftritt statt als Volksvertretung. Somit fällt auch das Parlament als gesamtgesellschaftlich steuernde politische Institution aus.

c) Regierung und Verwaltung

Die Regierung ihrerseits ist vorwiegend geprägt von der unmittelbaren Nähe zur und der Verzahnung mit der Bürokratie. Als „Exekutive“ eigentlich bloß für die „Umsetzung“ politischer Entscheidungen zuständig, eröffnen sich ihr gleichwohl viele Möglichkeiten für gesellschaftliche Weichenstellungen: durch das Recht auf Einbringung von Gesetzesvorlagen, durch den größeren Wissensstand auf der Ebene der Sachfragen gegenüber dem Parlament, aber auch durch die konstatierte Schwäche des Parlaments und die Leitfunktion der Regierung auch für Parlamentarier. Indes, auch von der Regierung gehen keine gesellschaftlichen Weichenstellungen mehr aus. Warum nicht?

Auch die Regierung entwickelt gruppenspezifische Interessen, als da sind: Sicherung des eigenen Status, Ausweitung des eigenen Arbeitsbereiches, Erleichterung der eigenen Arbeitsbedingungen.

Die Sicherung des eigenen Status bedeutet faktisch eine Festschreibung des Status quo. Vor diesem Hintergrund sind innovative, verändernde Entscheidungen nicht zu erwarten. Hinzu kommt, daß die Sicherung des eigenen Status bedeutet, den Vorsprung z. B. gegenüber den Parlamentariern zu wahren. Dieser Vorsprung besteht – neben der Gehaltshöhe – im unmittelbaren Zugriff auf Informationen aus der Ministerialbürokratie, im Einfluß durch Vernetzung dieser Ministerialbürokratie im gesamten politischen Raum und in der faktischen Möglichkeit, die Umsetzung der Parlamentswünsche zu beschleunigen oder zu bremsen. Alle diese Punkte beruhen direkt oder indirekt auf der Funktion der Regierung als Spitze der Verwaltung. Die Sicherung der Vorteile der Regierung bedeutet damit eine Sicherung der Verwaltung, also der Bürokratie.

Die Ausweitung des eigenen Arbeitsbereiches bewirkt das noch direkter: Arbeitsbereich eines Regierungsmitglieds ist die Führung seiner Fachverwaltung – ein größeres Einflußfeld kann hier fast nur durch eine größere Verwaltung hergestellt werden.

Die Erleichterung der eigenen Arbeitsbedingungen schließlich bedeutet, die Aufsicht über die Verwaltung einerseits und die Verfügung über die Vorteile des Verwaltungsapparates andererseits zu vereinfachen. Der erste Punkt läßt sich mit Hilfe von besonderen Informationen aus der Verwaltung umsetzen, besondere Informationen erhält die Regierung durch besonders guten Kontakt zur Verwaltung. Der zweite Punkt bedeutet, der Verwaltung die Arbeit zu erleichtern – was der Regierung natürlich auch die Verfügung über die Ergebnisse der Verwaltungsarbeit erleichtert.

Man sieht hier in allen Punkten die Verflechtung der Interessen der Regierung mit denen der Bürokratie. Wie bereits beschrieben, strebt die Bürokratie in keiner Weise nach gesellschaftlichen Weichenstellungen inhaltlicher Art, sondern nur nach Ausweitung und Erleichterung des eigenen Tätigkeitsbereiches. Auf diese Art entsteht auch auf der Ebene der Regierung keine gesellschaftliche Weichenstellung mehr, sondern nur noch eine Eigendynamik der bürokratischen Regelung. Von Steuerung kann – auch hier – keine Rede mehr sein.

d) Verfassung

Es ist nicht zu umgehen, auch das Grundgesetz selbst als eine Ursache für den fortschreitenden Funktionalitätsverlust der politischen Institutionen anzusehen. Die oben beschriebenen Fehlentwicklungen waren sicher nicht vollständig, aber doch in Ansätzen durchaus abzusehen.

Der Ausfall praktisch aller Kontrollinstanzen gegenüber der Bürokratie, die selbst ja eine nur formale Eigendynamik entwickelt – dieser Ausfall ist hausgemacht. Das weitgehende Fehlen oder zumindest das Versagen von *checks-and-balances* wird nicht zuletzt dadurch bedingt, daß auch im Parlament selbst – also in der Kontrollinstanz – die Bürokratie überproportional vertreten sein kann. Und das ist ein klassischer Systemfehler, ebenso wie der fehlende Schutzmechanismus innerhalb der Parteien gegen die Dominanz von – strukturell ohnehin bevorteilten – Berufspolitikern; schließlich sollen die Parteien an der Willensbildung des Volkes teilnehmen, die Willensbildung der Parlamentarier ist da wohl kaum vorrangig.

Neben den Ursachen für die Krise der politischen Institutionen in Deutschland, die strukturell teilweise im Grundgesetz selbst liegen, gibt es heute auch neue und unerwartete äußere Einflüsse, die das Problem immens verstärken. Die zunehmende Komplexität von Arbeitszusammenhängen er-

schwert den politischen Institutionen ihre Arbeit enorm. Die wachsende horizontale und vertikale Arbeitsteilung in den politischen Prozessen führt zu einer immer stärkeren Zersplitterung der Verantwortlichkeit.

Und so leiden unsere politischen Institutionen an ihrer Struktur, die von klaren, auf einzelne Perso-

nen zugeschnittenen Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Entscheidungen ausgeht – während die Wirklichkeit von diesem Organisationsprinzip immer weniger bewältigt werden kann. So liegt ein wichtiger Grund für die Krise der politischen Institutionen schlicht in ihrer – gegenüber den heutigen Herausforderungen – veralteten Organisationsstruktur.

V. Das Ende?

In der Technik ist der Umgang mit Regelkreisen, die nicht mehr funktionieren, relativ einfach: Entweder sie brennen durch, dann tauscht man sie aus; oder man schaltet sie ab, stellt ihre Zielgrößen neu ein und schaltet sie dann wieder an. Das dürfte mit den politischen Institutionen in Deutschland nicht ganz so einfach werden.

Zunächst wird wohl allgemeine Übereinstimmung darüber herrschen, daß ein „Durchbrennen“, ein Zusammenbruch wegen Überlastung (oder Überforderung) vermieden werden sollte. Die Probleme, die sich dann noch stellen, sind immer noch gravierend:

- Die gesellschaftlichen Weichenstellungen werden von Institutionen vorgenommen, die dafür nicht vorgesehen sind – wie kann verhindert werden, daß die Steuerung durch diese Institutionen nach anderen als demokratischen und pluralistischen Verfahren verläuft?
- Die politischen Institutionen funktionieren als Regelkreis – und sind am Rande ihrer Lei-

stungsgrenze. Wie kann verhindert werden, daß sie vollends zusammenbrechen?

- Und schließlich stellt sich dann noch die wichtige Frage nach dem Verhältnis zwischen Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit: Wenn die politischen Institutionen nicht so funktionieren, wie das Grundgesetz es vorsieht – soll man dann die Realität auf den Stand des Grundgesetzes zurückdrehen, oder soll man die Verfassung modernisieren und sie den realen Gegebenheiten anpassen? Das heißt: Soll man das Grundgesetz Dinge regeln lassen, für die verfassungsmäßiger Regelungsbedarf besteht – oder soll man diese Dinge zu unterdrücken versuchen, weil sie in der Verfassung nicht vorgesehen sind?

Es sieht so aus, als könnten diese Fragen nicht von den politischen Institutionen allein beantwortet werden. Es sieht so aus, als müsse sich dieses Mal das Volk selber stärker um eine Antwort bemühen.

Der Deutsche Bundestag: Strukturprobleme und Reformperspektiven einer politischen Institution

I. Einleitung

Seit Bestehen der Bundesrepublik haben sich mit dem Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse und der politischen Kultur auch Stellung und Funktionen des Bundestages im politischen System deutlich verändert¹). Dies gilt für die Organisation und die „internen“ Arbeits- und Interaktionsprozesse des Bundestages und der Fraktionen wie auch für die Kommunikationsbeziehungen der Abgeordneten nach „außen“. Mit den Bestimmungen zur Wahl und Abwahl des Regierungschefs (Art. 63, 67 GG) durch den unmittelbar vom Volk gewählten Bundestag (Art. 38 GG) hat der Parlamentarische Rat die verfassungsmäßigen Grundlagen eines parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems geschaffen. Offenbar noch deutlich orientiert an einem konstitutionellen Parlamentsverständnis, das von einem Dualismus von Gesamtparlament und Exekutive ausgeht, hat er aus dieser faktischen Grundentscheidung allerdings nur teilweise die verfassungsrechtlich angemessenen Konsequenzen gezogen (vgl. Kap. IV)²).

Als verfassungspolitische Konsequenz der Grundentscheidung für ein parlamentarisches Regierungssystem unter parteienstaatlich-pluralistischen Bedingungen gilt vielmehr eine enge Verbindung der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit. Aufgabe der Opposition ist es dann, die Regierung und die mit ihr verbundenen und sie unterstützende(n) Mehrheitsfraktion(en) öffentlich zu kontrollieren, sie zu kritisieren und zur Politik der „regierenden Mehrheit“ Alternativen zu formulieren³). Entgegen dem in Deutschland

traditionellen „klassischen“ Dualismus setzte sich auch in der Parlamentspraxis der Bundesrepublik bis zu einem gewissen Grad dieser „neue Dualismus“ von Regierungsmehrheit und Opposition(sfraktionen) durch und wurde auch von den Parlamentariern als Faktum zunehmend anerkannt, wenngleich es – normativ gesehen – nach wie vor deutliche Unterschiede im Parlamentarismus-Verständnis gibt⁴).

Begünstigt wurde diese Entwicklung einmal dadurch, daß Regierungsmitglieder in der Regel dem Bundestag angehören und an fraktionsinternen Sitzungen teilnehmen, vor allem aber dadurch, daß sich – auch mit Hilfe der Fünf-Prozent-Klausel bei Wahlen – ein bipolares System von drei bis vier (bzw. fünf) Bundestagsparteien ausbilden konnte, deren Führungen sich meist vor der Wahl auf eine bestimmte Koalition und den Kanzler festlegen. Weder analytisch noch normativ angemessen wäre es allerdings, aus zeitweiligen Erfahrungen des britischen Parlamentarismus gewonnene Modellvorstellungen eines „neuen Dualismus“ auf das politische System der Bundesrepublik schematisch zu übertragen. Denn zum einen bedingen die Existenz von Koalitionsregierungen, das föderative System und zunehmend auch die Verlagerung von Kompetenzen zur Europäischen Gemeinschaft vielfältige, das Parteienkonkurrenzsysteem zum Teil relativierende Aushandlungsprozesse. Zum anderen bleibt klärungsbedürftig, wie in der Praxis die Machtverteilung und die Konkurrenzbeziehungen innerhalb des Regierungslagers aussehen und wie sich politische Führung und Administration zueinander verhalten.

¹) Dieser Beitrag faßt Forschungsergebnisse aus dem Buch des Verfassers zusammen: Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze*, Opladen 1991 (i. E.).

²) Vgl. Heinrich Oberreuter, *Zwischen traditionellem und aufgeklärtem Parlamentsverständnis*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 37–38/89, S. 30.

³) Zum internationalen Vergleich: Winfried Steffani (Hrsg.), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen 1991, S. 11 ff.

⁴) Vgl. Dietrich Herzog/Hilke Rebendorf/Camilla Werner/Bernd Weßels, *Abgeordnete und Bürger*, Opladen 1990, S. 126; zum Parlamentsverständnis der Bürger vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, *Bundestag und Bürger im Spiegel der Demoskopie*, Opladen 1986.

II. Auswirkungen technologischer und kultureller Wandlungsprozesse

Will man Einsichten über die tatsächliche und wünschbare Funktion des Bundestages gewinnen, sind zudem die jüngsten technologischen und kulturellen Wandlungsprozesse zu berücksichtigen, die die Gesellschaft insgesamt und insbesondere die politischen Institutionen vor neuartige Herausforderungen stellen. Zwei wesentliche Entwicklungsstränge seien hier knapp skizziert:

1. Mit zunehmendem Bewußtsein der weitreichenden ökologischen und soziokulturellen Folgen und Wechselwirkungen technischer Entwicklungen wachsen auch die Anforderungen an die Gestaltungsfähigkeit und das Verantwortungsbewußtsein der politischen Entscheidungsträger. Die Enquete-Kommission Technikfolgenabschätzung des Bundestages war sich darin grundsätzlich einig, daß die Steuerungsfunktion des Marktes „allein“ nicht geeignet ist, „die soziale und ökologische Verträglichkeit der Technik im erforderlichen Umfang zu gewährleisten“ und es Aufgabe der Politik und insbesondere des Parlaments sei, vorausschauend über Gestaltungsalternativen zu diskutieren und die (technologie)politischen Grundentscheidungen zu treffen⁵⁾.

Werden zukunftsprägende Richtungsentscheidungen an Parlament und Öffentlichkeit vorbei nach primär betriebswirtschaftlichem Kalkül getroffen und geben sich demokratisch legitimierte Institutionen mit der „Nebenrolle“ zufrieden, für die Akzeptanz der Entscheidungen zu sorgen, Finanzmittel und die benötigte Infrastruktur bereitzustellen und „reaktiv“ für die (unerwünschten) Folgen einzustehen, dann büßt die parlamentarische Demokratie an Glaubwürdigkeit ein. Verantwortliche Politik in der „Risikogesellschaft“ kann sich nicht mit dem „Kurieren“ unerwünschter Nebenfolgen begnügen. Grundlegende technologiepolitische Entscheidungen sind Sache des Parlaments oder auch (bei Einführung direktdemokratischer Verfahren) der Bürger selbst – und sollten erst aufgrund öffentlicher politischer Diskurse und nach kritischer Abwägung alternativer Entwicklungswege getroffen werden. Das Dilemma: Eine vorausschauende und konzeptionelle Politik, orientiert

an den „Überlebensinteressen“ der Menschheit, ist dringlicher, angesichts vielfältiger Wirkungszusammenhänge aber auch schwieriger denn je⁶⁾.

2. Zudem hat sich mit wachsendem Beteiligungsinteresse der Bürger die politische Aktions- und Resonanzfähigkeit einer nun vielfältiger organisierten „Basis“ qualitativ verändert. Insgesamt zeigt sich, daß die Partizipationsneigungen und -formen breiter und vielgestaltiger geworden sind und sich Engagement in Bürgerinitiativen, alternativen Projekten etc. und die Mitarbeit in Parteien keineswegs ausschließen, sondern ergänzen⁷⁾. Demokratische Repräsentation und Legitimation werden verstärkt als *Prozeß* verstanden. Erwartet wird mehr Transparenz der staatlich-politischen Willensbildung und deren laufende kommunikative Rückbindung an die überwiegend durch intermediäre Organisationen vermittelte und artikulierten Meinungs- und Willensbildung der Bürger.

Nach wie vor kommen den Parteien unverzichtbare Funktionen bei der Programmentwicklung, der Rekrutierung politischen Personals, der Aggregation und Artikulation von Meinungen und Interessen sowie der Politikvermittlung zu. Gerade weil dies so ist, hängen demokratische Legitimation und Funktionsfähigkeit des politischen Systems davon ab, daß sie sich sowohl im intermediären wie auch im parlamentarisch-gouvernementalen Bereich weitergehenden Partizipationsansprüchen öffnen und (verstärkt) in Diskurse und Austauschprozesse mit jenen Gruppierungen eintreten, denen es nicht oder jedenfalls nicht in erster Linie um die Durchsetzung partikularer Interessen, sondern um Interessen „universalistischer“ Art geht⁸⁾. Gestärkt werden können auf diesem Wege die Wirkungschancen jener Politiker, für die inhaltliche Problemlösungen Priorität vor strategisch-taktischem Handeln haben.

⁵⁾ Vgl. Iring Fetscher, Aufklärung über Aufklärung, in: Axel Honneth (Hrsg.), Zwischenbetrachtungen. Jürgen Habermas zum 60. Geburtstag, München 1989, S. 689; Evangelische Kirche und freirechtliche Demokratie. Eine Denkschrift der EKD, Gültersloh 1986³, S. 36.

⁷⁾ Vgl. Elmar Wiesendahl, Etablierte Parteien im Abseits?, in: Ulrike C. Wasmuth (Hrsg.), Alternativen zur alten Politik?, Darmstadt 1989, S. 101.

⁸⁾ Vgl. Joachim Raschke, Soziale Konflikte und Parteiensystem in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/85, S. 28f.

⁵⁾ Vgl. BT-Drs. 11/4606, S. 5f. (2. Enquete-Kommission Technikfolgenabschätzung und -Bewertung, Bericht); Carl Böhret, Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schlechende Katastrophen, Opladen 1990, insb. S. 187ff.; Ulrich Beck, Gegengifte, Frankfurt/M. 1988, S. 256ff.

III. Strukturen parlamentarischer Willensbildung

1. Arbeitsteilung und Koordination

Die mit der Ausweitung und Verdichtung der Staatstätigkeit einhergehende Expansion einer zunehmend spezialisierten Ministerialbürokratie, die einflußreich an der Politikformulierung beteiligt ist, prägt die Arbeits- und Wirkungsweise nicht nur der Regierung, sondern auch des Bundestages in hohem Maße. Um dieser Vielfalt und Komplexität der Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben unter den Bedingungen des demokratischen Rechts- und Sozialstaates gerecht zu werden, haben Bundestag und Fraktionen strikt arbeitsteilige Strukturen ausgebildet, wobei die Kompetenzverteilung der Fachausschüsse und der korrespondierenden Arbeitsgruppen der Fraktionen weitgehend der Ressortgliederung der Bundesregierung entspricht. Innerhalb der Ausschüsse und Arbeitsgruppen bzw. -kreise ist die fachliche Spezialisierung weit vorangeschritten. In ihrer Arbeitsgruppe oder im Arbeitskreis übernehmen die Abgeordneten meist für längere Zeit ein oder mehrere Sachgebiete, für die sie dann im entsprechenden Fachausschuß und in der Fraktion zuständig sind. Die meisten Abgeordneten fungieren somit in ihrer Fraktion als „Spezialisten“, wobei die Anerkennung als „Experte“ von persönlicher Kompetenz, kontinuierlichem Engagement und der internen und öffentlichen Aufmerksamkeit für das jeweilige Fachgebiet abhängt. Hinzu kommt eine teilweise Verlagerung der spezialisierten Arbeit in kontinuierlich oder ad hoc eingesetzte Sub-Gremien der Ausschüsse und Arbeitsgruppen bzw. -kreise.

Die Auswirkungen dieser grundsätzlich (wenn auch nicht in all ihren konkreten Ausformungen) unverzichtbaren Arbeitsteilung sind ambivalent. Arbeitsteilige Strukturen dieser Art sind die Voraussetzung dafür, daß jedenfalls die fachlich „zuständigen“ Abgeordneten jene Sachkenntnisse erwerben können, die erforderlich sind, um Regierungsvorlagen, die Begründungen der Ministerialbürokratie und Vorstöße von Interessengruppen kritisch zu prüfen und wirksam zu kontrollieren. Sie dienen der Entlastung des jeweils übergeordneten Gremiums und ermöglichen in günstigen Fällen eine stärkere Konzentration auf politisch wichtige Schwerpunkte. Andererseits hat diese Entwicklung auch negative Folgen: Die enge Kooperation von Fachleuten der Fraktion(en) bzw. der Koalition mit Beamten im direkten Kontakt und in kleinen Gruppen führt nicht selten dazu, daß sich die Ministerialperspektive oder jedenfalls eine fachlich oder interessenspezifisch verengte

Sichtweise durchsetzt und zudem die Transparenz des Entscheidungsprozesses leidet. Auf Details und Interessen des eigenen Arbeitsbereichs fixiert, kann leicht der Blick für Alternativen und Zusammenhänge verlorengehen. Eine „Atomisierung“ der Willensbildung wird vor allem dann gefördert, wenn unter permanentem Zeitdruck und mangelnder politischer Aufmerksamkeit für die anstehende Thematik entsprechende Informationsgespräche und Diskussionen über den Kreis der „zuständigen“ Spezialisten hinaus weder in den Fraktionsgremien noch im Ausschuß geführt werden.

Bei ihren Bemühungen, über zahlreiche formelle und informelle Gremien auf Parlaments-, Fraktions- und Koalitionsebene und in Kooperation mit Partei-, Bundesrats- und Ländergremien die vielfältig nebeneinanderherlaufenden Tätigkeiten zu koordinieren, sind die Fraktionen nur teilweise erfolgreich. Zum Teil erhebliche Mängel zeigen sich, wenn es darum geht, längerfristig konzeptionell zu arbeiten und die Einzelaktivitäten entsprechend abzustimmen. Neben Schwierigkeiten der Folgenabschätzung und praktischen Kooperationsproblemen unter Zeitdruck werden solche Bemühungen oft auch durch ein taktisch-strategisches Verhalten konterkariert, das sich vornehmlich am tagespolitischen Bedarf orientiert und primär auf Machterhalt und Stimmenmaximierung abzielt⁹⁾.

2. Abgeordnete im Fraktionenparlament

Der Ausbau arbeitsteilig organisierter Fraktionen ging einher mit der schrittweisen Erweiterung ihrer Kompetenzen gegenüber den einzelnen Abgeordneten, denen nach der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) nur wenige Rechte geblieben sind, die zudem durch die Fraktionsgeschäftsordnungen und in der parlamentarischen Praxis weiter eingeschränkt werden¹⁰⁾. Bedingt ist diese Entwicklung nicht nur durch die wachsende Aufgabenfülle, sondern auch dadurch, daß eine erfolgreiche Bundestagskandidatur an den Parteien vorbei faktisch so gut wie ausgeschlossen ist. Infolgedessen hat sich in der Praxis der Anspruch eines

⁹⁾ Vgl. W. Ismayr (Anm. 1), bes. Kapitel II (Fraktionen).

¹⁰⁾ Vgl. Nachweise ebd., Kap. I (Abgeordnete). Als einzelne können Abgeordnete Änderungsanträge in zweiter Beratung zu Gesetzesvorlagen einbringen (§§ 82, 78 GOBT), wovon sie aber kaum Gebrauch machen, Einzelfragen für die Fragestunde oder zur schriftlichen Beantwortung stellen (§ 105) sowie Erklärungen abgeben (§§ 29 bis 32 GOBT); vgl. die „Erklärung zum Selbstverständnis der SPD-Fraktion“ (4.7. 1981), Anhang zur Fraktionsgeschäftsordnung der SPD.

möglichst „geschlossenen“ Auftretens der Fraktionen „nach außen“ weitgehend durchgesetzt.

In der Tat können die Wähler erwarten, daß die Abgeordneten die von ihrer Partei bekundeten (grundlegenden) Zielvorstellungen auch in der parlamentarischen Praxis jedenfalls insoweit mittragen, als sie nicht bereits vor der Wahl öffentlich andere Positionen bezogen haben. Grundlegende Positionswechsel von Abgeordneten bzw. der Fraktion bedürfen jedenfalls intensiver Diskurse mit der Partei- und Wählerbasis. Allerdings zeigt sich in der Praxis, daß die Festlegungen der Parteien in Wahlprogrammen und Erklärungen führender Politiker vor der Wahl meist sehr allgemein gehalten sind und bereits in den Koalitionsverhandlungen modifiziert, ggf. konkretisiert und auch grundlegend verändert werden¹¹⁾. Das auf dieser Grundlage meist auch noch recht allgemein formulierte Regierungsprogramm wird im Verlauf der Wahlperiode in einer Vielzahl von Sitzungen und Aktivitäten von Regierungs-, Koalitions- und Fraktionsgremien (unter einflußreicher Vor- und Mitarbeit von Ministerialbeamten und auch Fraktionsmitarbeitern) konkretisiert und fortentwickelt. Bei einer allerdings starken Verflechtung mit Parteifunktionen kommt den Fraktionen (besonders bei der Opposition) gegenüber den Beschlußorganen und dem „Apparat“ der Partei eine oft dominierende Rolle bei der Politikformulierung und -durchsetzung zu. Dies gilt nicht nur für die gesetzgeberische Tätigkeit und die Umsetzung von Programmen. Auch die programmatischen und konzeptionellen Parteitagsanträge des Parteivorstandes werden zu einem beachtlichen Teil in den Ministerien und in den Arbeitskreisen der Fraktionen (vor)formuliert, die mit Mitarbeitern erheblich besser ausgestattet sind als die Parteizentralen. Ob auf diesem Wege die vielfältigen politischen Positionen und Interessen der Bürger(gruppen) angemessen artikuliert und berücksichtigt werden, wurde – jedenfalls phasenweise begründet – immer wieder angezweifelt¹²⁾.

Angesichts dieser Entwicklung soll nach den Vorstellungen vieler Abgeordneter vor allem gegenüber Regierung und Fraktion(sführungen) die Schutzfunktion des Art. 38 Abs. 1 GG („Die Abgeordneten . . . sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und

nur ihrem Gewissen unterworfen“) zur Geltung gebracht werden. Demokratietheoretisch begründet ist dies insoweit, als es dabei nicht in erster Linie um die Einlösung individueller Selbstverwirklichungsansprüche von Abgeordneten geht, sondern um die Stärkung kommunikativer Rückbindung und demokratischer Verantwortlichkeit politischen Handelns¹³⁾. Praxis und Anspruch der „Geschlossenheit“ werden auch damit gerechtfertigt, daß die Abgeordneten gleichberechtigt an der fraktionsinternen Willensbildung beteiligt seien¹⁴⁾. Die genauere Untersuchung des Willensbildungsprozesses zeigt jedoch, daß die Mitwirkungschancen in den hierarchisch strukturierten Fraktionen bis hin zur Fraktionsversammlung nach wie vor sehr unterschiedlich sind. Entspricht die grundsätzliche Anerkennung der Fraktionsolidarität durchaus dem Selbstverständnis der meisten Abgeordneten¹⁵⁾, wird doch von vielen Kritik an einem oft zu großen Anpassungsdruck und (mitunter) problematischen Methoden des Fraktionsmanagements zur Sicherung fraktionsinterner Geschlossenheit geübt¹⁶⁾.

Will ein Abgeordneter initiativ werden, muß er sich zunächst um Unterstützung in der eigenen Fraktion bemühen, wobei er sich auf die komplexen Willensbildungsstrukturen und mehrstufigen Arbeits- und Informationswege einzustellen hat. Wer in der Fraktion aufsteigen will, tut gut daran,

¹³⁾ Vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform (= Zur Sache 3/1976), S. 78; Günter Trautmann, Parteienstaatliche Verfassung und freies Mandat, in: Bernd Guggenberger u. a., Parteienstaat und Abgeordnetenfreiheit, München 1976, S. 146; Wolfgang Ismayr, Ansätze und Perspektiven einer Parlamentsreform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/85, S. 32–44.

¹⁴⁾ Vgl. Eberhard Schütt-Wetschky, Parlamentsreform: Meilenstein oder Sackgasse?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/87, S. 6.

¹⁵⁾ Vgl. Renate Mayntz/Friedhelm Neidhardt, Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – eine empirisch explorative Studie, in: ZParl, (1989) 3, S. 379; Claus Arndt, Fraktion und Abgeordneter, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, S. 645; Ulrich Sarcinelli, Parlamentarische Sozialisation in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZParl, (1988) 3, S. 400f.

¹⁶⁾ Ausdruck dieser Vorbehalte ist die Unterzeichnung der von der „Überfraktionellen Initiative Parlamentsreform“ initiierten Reformvorschläge (BT-Drs. 11/2206, 11/2208) durch etwa 180 Abgeordnete aus allen Fraktionen. Vgl. Camilla Werner, Wer sind die Rebellen im Parlament? Die Interfraktionelle Initiative Parlamentsreform im 11. Deutschen Bundestag, in: ZParl, (1990) 3, S. 404–418; Hildegard Hamm-Brücher, Der freie Volksvertreter. Eine Legende?, München 1990. Der 1988/89 durchgeführten Umfrage zufolge halten 72 Prozent der Abgeordneten eine Stärkung der Stellung des einzelnen Abgeordneten für „vordringlich“ oder „dringlich“, unabhängig davon, ob sie der parlamentarischen Mehrheit oder (einer) Minderheit angehören.

¹¹⁾ Vgl. Eberhard Sandschneider, Regierungsbildung 1987: Koalitionsverhandlungen und Personalentscheidungen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), (1987) 2, S. 203–221.

¹²⁾ Vgl. Uwe Thaysen, „Fraktionenstaat“: Oder was sonst?, in: P. Haungs/E. Jesse (Hrsg.), Parteien in der Krise?, Köln 1987, S. 235; W. Ismayr (Anm. 1), Abschn. I.1.

die eingespielten Rituale von der Arbeit in der „Kleingruppe“ bis hin zur Fraktionsversammlung und zum Plenum zu beachten. Die Mitwirkungs- und Einflußmöglichkeiten eines Abgeordneten hängen u. a. von seinem Status innerhalb der Fraktionshierarchie, seinem Rückhalt in Fraktions-, Partei- und Interessengruppierungen und nicht zuletzt davon ab, ob er für ein bestimmtes Thema zuständig und als Experte anerkannt ist. Nur wer auf seinem Arbeitsgebiet und durch solidarisches Handeln in der Arbeitsgruppe (bzw. im Arbeitskreis) oder auch in einer Landesgruppe oder Interessengruppierung der Fraktion Anerkennung erworben hat und bereit ist, deren Vorhaben in der Regel mitzutragen, kann seinerseits mit Unterstützung rechnen. Vor allem neue und (zunächst) „abweichende“ Positionen haben i. d. R. nur dann eine Chance, im Vorstand und in der Fraktionsversammlung Gehör zu finden, wenn sie von einer Abgeordneten-Gruppierung der Fraktion vertreten werden¹⁷).

Entgegen dem Anspruch gleicher Mitwirkungschancen in der Fraktion wird insbesondere in Regierungsfractionen „Geschlossenheit“ des öfteren durch einen zwischen Regierung (Mitgliedern) und Fraktionsführung (und ggf. auch der Parteispitze) abgestimmten appellativen Druck hergestellt. Zudem werden die regulären Arbeits- und Koordinationsmechanismen nicht selten durch Weichenstellungen der Großen Koalitionsrunde außer Kraft gesetzt. Der oft eindringliche Appell, dort (nicht selten erst kurz zuvor) zustandegekommene Kompromißlösungen nicht mehr in Frage zu stellen, um die eigene Führungsspitze nicht bloßzustellen, findet in den meisten Fällen Gehör. Allerdings wird immer wieder Unmut darüber zum Ausdruck gebracht, daß die Fraktionsführung die Abgeordneten zur Geschlossenheit und zum Verzicht auf abweichende Äußerungen in der Öffentlichkeit mahnt, während sich Spitzenpolitiker der Koalition mit kontroversen Stellungnahmen profilieren. Da interne Voten und Stellungnahmen bekannt würden, solle – so die oft und nachdrücklich geäußerte Erwartung der Fraktions- und Regierungsspitze – nicht nur im Plenum, sondern bereits in der Fraktionssitzung möglichst geschlossen abgestimmt und bei fraktions- oder koalitionsintern nach wie vor umstrittenen Vorlagen in einer entscheidungsreifen Phase auf kontroverse Diskussionen am besten verzichtet werden. Durch diesen Druck zur internen Geschlossenheit auch im Argumentationsverhalten können erhebliche Kommunikations- und Beteiligungsdefizite entstehen, da

nur die Fraktionssitzungen allen Abgeordneten die Gelegenheit bieten, sich über ihre Spezialaufgaben hinaus über Richtung und Kontext der Regierungs- und Fraktionspolitik aus erster Hand zu informieren und auf diese im Diskurs einzuwirken¹⁸).

3. Gestaltungs- und Kontrollchancen von Oppositions- und Regierungsfractionen

Bei vielen strukturellen Gemeinsamkeiten der Fraktionen hängen die Informations- und Einflußchancen der Abgeordneten und damit auch ihr „Selbstverständnis“ wesentlich davon ab, ob sie einer Regierungs- oder Oppositionsfraction angehören. Regierungs- und Oppositionsfractionen wirken bei der Gesetzgebung, Initiative und Kontrolle unterschiedlich mit. Dabei wird öffentlich-kritische Kontrolle der Regierung (smehrheit) und auch der Ministerialbürokratie vornehmlich durch die Opposition (sfractionen) ausgeübt, während die über die Entscheidungsmöglichkeit verfügende Parlamentsmehrheit vor allem auf internen und informellen Wegen kontrolliert und dabei mit weitaus größeren Erfolgsaussichten als die Opposition auch auf die Entwicklung von Gesetzentwürfen und Programmen der Regierung/Verwaltung sowie auf deren eigentlich „vollziehende“ Tätigkeit einzuwirken vermag. Diese grundsätzliche und gewiß nicht überraschende Aussage bedarf der problemorientierten Differenzierung.

a) Kontrollinitiativen

Die formellen Kontrollinstrumente werden ganz überwiegend von den Oppositionsfractionen genutzt, wobei seit der Präsenz zweier auch untereinander konkurrierender Oppositionsfractionen (1983) die Anzahl der Kontrollinitiativen erheblich angestiegen ist und diese auch vielfältiger eingesetzt werden. So haben die Oppositionsfractionen in der 11. Wahlperiode (1987–90) 86 Prozent der Großen Anfragen (SPD 57, GRÜNE 68) und 98 Prozent der Kleinen Anfragen (SPD 192, GRÜNE 1398) eingereicht sowie 78 Prozent der Aktuellen Stunden verlangt (SPD 39, GRÜNE 60); auch von den selbständigen Anträgen und Entschließungsanträgen kommen mehr als 80 Prozent (etwa je zur Hälfte) von den Oppositionsfractionen¹⁹). Auch

¹⁸) Ebd., Abschn. II.6, 7; ders., (Anm. 13); Olaf Schwencke, Hoffen lernen. Zwölf Jahre Politik als Beruf, Stuttgart 1985, S. 33 ff.; Hans Apel, Der Abstieg, Stuttgart 1990.

¹⁹) Zur Nutzung dieser und weiterer Kontrollinstrumente vgl. W. Ismayr (Anm. 1), Kapitel VI (mit Tabellen).

¹⁷) Vgl. W. Ismayr (Anm. 1), Kap. II.

die große Zahl öffentlicher Anhörungen (11. WP: 235) wird überwiegend von der Opposition initiiert, was allerdings nur teilweise durch formellen Antrag geschieht; häufig wirkt das Minderheitenrecht (§ 70 GOBT) als Druckmittel im voraus, und die Fraktionen verständigen sich in den vorbereitenden Gesprächen der Obleute (im Ausschuß), eine Anhörung durchzuführen.

Die Kontrollinitiativen erfüllen meist mehrere Funktionen, allerdings mit unterschiedlicher Gewichtung: Sie dienen dazu, Regierung und Verwaltung zu veranlassen, Sachinformationen zu unterbreiten, Defizite, Absichten und Prioritäten der Regierungspolitik offenzulegen, Regierungs- und Verwaltungshandeln im Detail wie konzeptionell zu überprüfen und (öffentlich) der Kritik auszusetzen und, nicht zuletzt, alternative Positionen zu präsentieren und zu begründen. Entscheidendes Kriterium ihrer Wirksamkeit ist die öffentliche Resonanz. Dies gilt auch für die zahlreichen Gesetzentwürfe der Opposition, von denen in den beiden letzten Wahlperioden nur einer angenommen wurde. Sie dienen fast ausschließlich als Mittel öffentlich-kritischer Alternativenbildung und werden somit ähnlich eingesetzt wie Sachanträge in Form von selbständigen Anträgen oder Entschließungsanträgen²⁰).

Von den Koalitionsfraktionen werden Kontrollmittel und Gesetzentwürfe mit dieser Intention kaum genutzt. Überdies werden sie von den Mehrheitsfraktionen fast immer gemeinsam eingesetzt und dienen insofern kaum der Profilierung gegenüber dem Koalitionspartner²¹). Können sich die Koalitionspartner auf eine Kontrollinitiative oder die Vorlage eines Gesetzentwurfes nicht einigen, wird eben darauf verzichtet. Unterschiedliche Akzentuierungen kommen allerdings gelegentlich in Plenardebatten und (öffentlichen) Ausschußverhandlungen zum Ausdruck (Untersuchungs- und Petitionsausschuß, Hearings); Aktuelle Stunden verlangen die Koalitionsfraktionen zwar zumeist getrennt, doch spielen Profilierungsversuche durch offene Kritik am Koalitionspartner bisher nur eine geringe Rolle. In der Regel geht es den Koalitionsfraktionen darum, der Regierung(sseite) Gelegenheit zu geben, ihre Politik in günstigem Lichte zu präsentieren und für Konzepte und Maßnahmen zu werben, oppositionellen Initiativen zuvorzu-

kommen und Fehlentwicklungen und Schwächen der Oppositionsparteien und der von ihnen getragenen Landesregierungen zu kritisieren²²).

Als bedenkliche Kontrollrestriktion wird beklagt, daß Vorlagen und Anfragen bis hin zu Zusatzfragen in der Fragestunde und bei der Regierungsbefragung zwischen den Spezialisten bzw. Arbeitsgruppen der Regierungsfractionen und den „zuständigen“ Ministerialbeamten oft bis ins Detail abgesprochen werden. Wenn – von der jeweiligen Opposition kritisiert – allzu häufig ausweichende oder auch herablassende Antworten auf sachlich berechnete Fragen gegeben werden, hat dies auch damit zu tun, daß Abgeordnete der Koalition es oft zu sehr an kritischer Distanz gegenüber „ihrem“ Ministerium fehlen lassen und allzu selten gegenüber ihren Kollegen von der Opposition Solidarität in Verfahrens- und Stilfragen üben²³).

Bei den öffentlichen, nach „außen“ gerichteten parlamentarischen Aktivitäten der Koalitionsabgeordneten dominiert „Blockdenken“, wird Geschlossenheit zwischen Regierungsfractionen und „Exekutive“ wie auch zwischen den Koalitionspartnern in einem Maße demonstriert, das der Dynamik der oft konfliktreichen Prozesse des Aushandelns und der Interessendurchsetzung nicht entspricht, die ja nicht nur „intern“ in Fraktions- und Koalitions- sowie Parteigremien, sondern – vor allem zwischen Spitzenpolitikern der Koalition – häufig auch über die Massenmedien ausgegossen werden. Auch eine öffentliche Kritik an Handlungen der Ministerialbürokratie durch Abgeordnete der Regierungsfractionen – so über den Rechnungsprüfungs- und Petitionsausschuß sowie in Untersuchungsausschüssen – ist eher die Ausnahme; stärker betroffen sind allerdings Vollzugsverwaltungen. Gelegentliche interfraktionelle Vorstöße betreffen in der Regel entweder humanitäre oder formale Angelegenheiten. Häufig auch von Regierungsfractionen (formal) unterstützt werden hingegen Anforderungen von Regierungsberichten und Prüfaufträge der Ausschüsse²⁴).

b) *Interaktionen und Wirkungskonstellationen im „Regierungslager“*

Ein enges Zusammenwirken und wechselseitige Beeinflussung von Regierungsfractionen und Regierung liegen gewiß in der Konsequenz des parla-

²⁰) 10. und 11. WP (1983–90); insgesamt 262 Gesetzentwürfe von den Fraktionen der SPD und der GRÜNEN; Stand der Gesetzgebung des Bundes, Abschlußbände, 10. und 11. Wahlperiode. Zum Gesetzgebungsprozeß W. Ismayr (Anm. 1), Kap. V.

²¹) Vgl. Stand der Gesetzgebung (Anm. 20).

²²) Vgl. z. B. BT-Drs. 10/6779, S. 216f.

²³) Vgl. z. B. Plenarprotokoll (PIPr) 10/28, S. 1898; PIPr 10/94, S. 6883 B.

²⁴) Vgl. W. Ismayr, Berichte der Bundesregierung im Prozeß parlamentarischer Willensbildung, in: ZParl, (1990) 4, S. 556f.

mentarischen Regierungssystem, das auch von den Abgeordneten als Faktum weitgehend anerkannt wird – bei normativ nach wie vor unterschiedlichen Parlamentarismus-Vorstellungen. Die Vielfalt und Eigenart dieser – vornehmlich internen und oft auch informellen – Wege wechselseitiger Überprüfung, Einwirkung und Mitentscheidung im direkten Kontakt von Funktionsträgern der Fraktionen und der Ministerien sowie auf der Ebene von Fraktions-, Koalitions- und Parteigremien kann hier nur angedeutet werden. Sie reichen von unterschiedlich erfolgreichen Versuchen der Berichterstatter und der Arbeitsgruppen- oder Arbeitskreisvorsitzenden, im direkten Gespräch oder in den zuständigen Fachgremien der Fraktion und der Koalition mit der politischen Führung des Ministeriums oder den zuständigen Ministerialbeamten (Detail-)Änderungen eines Referenten(vor)entwurfs durchzusetzen oder Initiativen zu entwickeln über Einflußnahmen der Landesgruppen und von Interessengruppierungen der Fraktion und Partei bis hin zur laufenden Mitwirkung der Fraktions- und Parteispitze in der Großen Koalitionsrunde – dem (jedenfalls phasenweise) wichtigsten politischen Steuerungsorgan der Koalition. Andererseits wirken nicht nur die Regierungsmitglieder höchst einflußreich in den Fraktions- und Parlamentsgremien mit, sondern auch zahlreiche Ministerialbeamte des Bundes (und auch der Länder).

Faktische Einschränkungen koalitionsinterner Mitgestaltung und Kontrolle ergeben sich aufgrund segmentierter Arbeitsstrukturen und vor allem eines hierarchischen Informations- und Einflußgefälles, das seinen deutlichsten Ausdruck in Abschottungsversuchen und ad hoc getroffenen und gegenüber Fraktion und Kabinett durchgesetzten Kompromissen und Weichenstellungen in der Großen Koalitionsrunde findet. Generell läßt sich sagen, daß die Einflußnahme der Mehrheitsfraktionen auf Vorhaben der Regierung um so erfolgversprechender ist, je früher sie einsetzt. Ist ein Gesetzentwurf erst einmal eingebracht, sind über die von der Regierung selbst (z.B. in der Äußerung zur Stellungnahme des Bundesrates) zugestandenen Anpassungen und ggf. „nachgeschobene“ Voten der „Koalitionsrunde“ hinaus grundlegende Änderungen durch die Mehrheitsfraktionen selten – würde dies doch nach dem Selbstverständnis der Fraktionen bedeuten, die eigene Regierung und darüber hinaus die an den „großen“ Koalitionsgesprächen beteiligten Mitglieder der Fraktionsspitze zu desavouieren. Anpassungsänderungen werden häufig durch Ministerialbeamte in die Wege geleitet, die den Entwurf

abgefaßt haben und nun an den Beratungen der zuständigen Ausschüsse und Arbeitskreise und ggf. auch an Berichterstattergesprächen und „kleinen“ Koalitionsgesprächen (intensiv) beteiligt waren.

Hat die Regierung (Verwaltung) den Entwurf – unter Zeitdruck – nicht gründlich genug beraten, sind neue Fakten zu berücksichtigen oder sind – ggf. unter dem Einfluß von Interessengruppen oder der Medienkritik nach der Einbringung eines Gesetzentwurfs – erneut Konflikte zwischen Fraktionsflügeln und Koalitionspartnern aufgebrochen, können im Regierungslager neue Prozesse des Aushandelns einsetzen. Die – gerade bei wichtigen Reformvorhaben – offenbar zunehmende Praxis, ad hoc in „großen“ Koalitionsrunden oder gar Spitzengesprächen der Parteivorsitzenden an den zuständigen Fraktionsgremien vorbei folgenreiche Änderungen zu vereinbaren und die Koalitionsfraktionen in den beteiligten Ausschüssen faktisch weitgehend festzulegen, hat auch bei Abgeordneten der Regierungsparteien mitunter erheblichen Unmut erzeugt, bislang freilich ohne nachhaltige Auswirkungen²⁵).

c) Mitregierung der Opposition?

Die Oppositionsfraktionen haben nicht nur bei eigenen Initiativen kaum Chancen, von den Regierungsfractionen unterstützt zu werden. Auch bei der Beratung von Gesetzentwürfen und anderen Vorlagen der Regierung (smehrheit) in den Ausschüssen kann von einer parlamentarischen Mitregierung der Oppositionsfraktionen kaum die Rede sein. Während bei den Oppositionsfraktionen ein differenziertes Abstimmungsverhalten zu beobachten ist, stimmen die Koalitionsfraktionen (insbesondere bei Gesetzgebungs-Vorlagen) selbst bei relativ unbedeutenden Details in den Ausschüssen fast durchweg geschlossen ab, entsprechend ihren fraktions- und koalitionsinternen Absprachen. Der lange Zeit hohe, seit der Präsenz zweier Oppositionsfraktionen aber stark zurückgegangene Anteil einstimmig oder mit breiter Mehrheit beschlossener Gesetze²⁶) ist daher kaum auf eine entsprechende Berücksichtigung oppositioneller Vorstellungen in den Ausschüßberatungen zurückzuführen. Sind Leistungsverbesserungen auch für die eigene Klientel vorgesehen oder wird ein Vorhaben als „Schritt in die richtige Richtung“ gesehen,

²⁵) Vgl. z.B. „Parteispendenaffäre“ (BT-Drs. 10/1421); „Flugbenzinaffäre“, PIPr 11/87/23. 6. 1988; Gesundheitsreform, PIPr 11/85/16. 6. 1988, PIPr 11/111/25. 11. 1988.

²⁶) Vgl. Stand der Gesetzgebung (Anm. 20); Volker Nienhaus, Konsensuale Gesetzgebung im Deutschen Bundestag, in: ZParl, (1985) 2, S. 163–169.

stimmt die Opposition häufig auch von ihr (partiell) kritisierten Regierungsentwürfen zu.

Die Einflußmöglichkeiten der Bonner Oppositionsparteien verbessern sich allerdings entscheidend, wenn sie auf „ihre“ Mehrheit im Bundesrat setzen und bereits bei der Entwicklung zustimmungsbedürftiger Gesetze Einwände geltend machen und die Grenze ihrer Kompromißbereitschaft signalisieren. Ist der Regierung an der Realisierung eines Vorhabens unbedingt gelegen, wird sie sich schon bei der Entwicklung eines Gesetzes veranlaßt sehen, mögliche Einwände und Optionen der Opposition zu berücksichtigen. Änderungen an Gesetzentwürfen aufgrund „oppositioneller“ Anträge im Ausschuß scheinen hingegen auch unter diesen Voraussetzungen eher bescheiden zu sein. Wenn entsprechende Aushandlungs- und Anpassungsprozesse – wie häufig – intern und wenig transparent und diskursiv ablaufen, wird das kritische Potential des Parteienwettbewerbs geschwächt. Die Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeit wird erschwert, eine längerfristig angelegte konzeptionelle Politik auf diesem Wege aber noch keineswegs begünstigt²⁷).

4. Bürokratisierung parlamentarischer Willensbildung?

Bei eingeschränkten Informations- und Inspektionsrechten der Minderheiten (Fraktionen, Abgeordnete) und einer noch immer nicht befriedigenden eigenständigen Beratungs- und Analysekapazität der Ausschüsse und der einzelnen Abgeordneten verlagert(e) sich die Gestaltungskompetenz zum einen auf die Regierungsmitglieder und die Spitzen der Fraktion, zum anderen auf die Ministerialverwaltung. Wirksam wird der Einfluß der Ministerialverwaltung besonders bei der Entwicklung von Gesetzen und Verordnungen, wobei sie über einen beachtlichen Selektions- und Gestaltungsspielraum vor allem in jenen Bereichen verfügt, die sich erhöhter politischer Aufmerksamkeit bei Politikern und Öffentlichkeit entziehen²⁸). In der Hand der Ministerialbeamten liegt zudem die Darstellung von Regierungserfolgen und -positionen in den zahlreichen Berichten und Antworten auf Anfragen, durch die künftige „staatsleitende“ Entscheidungen mitbestimmt werden. Schließlich sind sie regelmäßig auch in Bundestagsausschüssen und Enquete-Kommissionen sowie in Arbeitsgruppen

und -kreisen der (Mehrheits-)Fraktionen und in Koalitionsgruppen durch beratende Mitwirkung und Formulierungshilfe einflußreich und faktisch oft gleichberechtigt beteiligt und wirken bei der Abfassung eines beachtlichen Teils von Redemanuskripten der Koalitionsabgeordneten für Bundestagsdebatten mit.

Bei der Entwurfsarbeit und Folgenabschätzung stehen die beteiligten Ministerialbeamten frühzeitig mit Länderbürokratien und Vertretern organisierter Interessen in Kontakt. Sie können sich außerdem auf die Zuarbeit zahlreicher nachgeordneter Behörden, eine umfangreiche interne und externe wissenschaftliche Beratungskapazität und zügig ausgebaute Datenbanken stützen. Der Ausbau wissenschaftlicher Politikberatung hat auch mit dem erhöhten und wohlbegründeten Interesse an einer fundierte(re)n Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle bei der Gesetzgebung und anderen staatlichen Aktivitäten zu tun, die sich in zahlreichen Berichtsansforderungen des Bundestages, aber auch in Anfragen und Entschließungen manifestiert. Mit wachsenden Kontrollansprüchen – so die ambivalente Situation – wurden auch die Expertenposition und der Informationsvorsprung der Ministerialverwaltung gegenüber dem Parlament und der politischen Führung der Ministerien weiter gestärkt. Die oft beklagte Fragmentierung governementaler Politik wurde durch diese Entwicklung jedenfalls nicht abgeschwächt, da auch wissenschaftliche Politikberatung weitgehend an die Ressorts und deren Referate angebunden ist und selektiv genutzt wird²⁹).

In den Ausschüssen dient die nahezu gleichberechtigte Mitwirkung der fachlich oft überlegenen Ministerialbeamten in erster Linie der argumentativen Unterstützung der Regierungsmehrheit (bei Wahrung ihrer eigenen Position), während die Oppositionsabgeordneten insofern weitgehend auf sich allein gestellt sind. Immerhin wird aufgrund der gegen viele Widerstände schließlich durchgesetzten Neuregelung der Geschäftsordnung (§ 57 Abs. 4) in den meisten Ausschüssen ein Mitarbeiter jeder Fraktion (teilweise auch jeder Gruppe) zugelassen³⁰).

²⁷) Vgl. u. a. Heidrun Abromeit, Die Funktion des Bundesrates und der Streit um seine Politisierung, in: ZParl, (1982) 4, S. 462–472.

²⁸) Vgl. Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1985³, S. 193 f.

²⁹) Vgl. u. a. Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluierungsforschung, Opladen 1984, Teil II, S. 221 ff. Nach einer jüngsten Umfrage halten 84 Prozent der befragten Spitzenpolitiker des Bundestages die Erfolgskontrolle von Programmen für „sehr nützlich“ oder „nützlich“: Hans-Ulrich Derlien/Renate Mayntz u. a., Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987, Bamberg 1988, S. 28.

³⁰) Vgl. § 57 Abs. 4 GOBT; BT-Drs. 11/5962, S. 20f. (Unterlagen der Bundestagsverwaltung).

IV. Kriterien und Zielsetzungen einer Parlaments- und Verfassungsreform

Einige der aufgezeigten Funktions- und Legitimationsprobleme wurden auch in Verbindung mit Reformanregungen in Politik und Wissenschaft immer wieder aufgegriffen, so im Rahmen der „Kleinen Parlamentsreform“ 1969/70, in den Arbeiten der Enquete-Kommission Verfassungsreform, den Aktivitäten der „Überfraktionellen Initiative Parlamentsreform“, der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform und in Vorschlägen des Geschäftsordnungs-Ausschusses. Die Aktivitäten der überfraktionellen Abgeordneten-Initiative in der 10. und 11. Wahlperiode blieben nicht ohne Erfolg, brachten allerdings auch nicht den erhofften „Durchbruch“³¹⁾.

Will man Klarheit über die wünschbaren Funktionen des Bundestages im politischen System und die Ziele einer Parlamentsreform gewinnen, sind – wie eingangs skizziert – die veränderten Ansprüche an das Verantwortungsbewußtsein der politisch (und administrativ) Handelnden in der „Risikogesellschaft“ sowie die erhöhten Partizipationsinteressen der Bürger zu bedenken. Beide Entwicklungstendenzen sprechen dafür, die Stellung des Parlaments als oberstes politisches Willensbildungs- und Entscheidungsorgan gegenüber der „Exekutive“ zu stärken, was entgegen manchen kurzschlüssigen Vorstößen allerdings in einer den Funktionsbedingungen des parlamentarischen Systems angemessenen Weise geschehen sollte. Schon heute stehen dem Bundestag nach dem Grundgesetz mit der (freilich durch den Bundesrat eingeschränkten) Entscheidungsbefugnis bei der Gesetzgebung die Gestaltungskompetenz und politische Führung zu, allerdings mit verfassungsrechtlichen Einschränkungen bei der Haushaltsbestimmung und bei außenpolitischen Entscheidungen. Legitimato- risch begründet ist diese rechtliche Stellung des Bundestages nicht nur durch die Direktwahl der Abgeordneten; immerhin waren Bundestagswahlen faktisch zumeist auch Kanzlerwahlen. Hinzu kommt eine im Vergleich zur Regierung größere Vielfalt von Interessen und Positionen und ein höheres Maß an Öffentlichkeit in einem mehrstufigen Verfahren. Mit diesen demokratisch legitimierenden Vorzügen hat das Bundesverfassungsgericht die Verpflichtung des parlamentarischen Gesetzgebers begründet, alle grundlegenden politischen Entscheidungen selbst zu treffen und zu verantworten³²⁾.

Gleichwohl gilt es, die Stellung des Bundestages als oberstes Organ politischer Willensbildung verfassungsrechtlich zu stärken, wie dies entsprechend den Vorschlägen einer Enquete-Kommission der Schleswig-Holsteinische Landtag beschlossen hat, um künftig dem Demokratiegebot widersprechenden, einschränkenden Interpretationen begegnen zu können³³⁾. Denn nach wie vor wird eine dem parlamentarischen System gemäße Erweiterung von Offenlegungspflichten der Regierung und von Kontrollrechten der Abgeordneten und Fraktionen mit restriktiven Verweisen auf einen (auch vom Bundesverfassungsgericht betonten) „geschützten exekutiven Kernbereich“ abge- wehrt.

Freilich kann es hierbei nicht darum gehen, zu einem Dualismus von Parlament und Regierung im Sinne „klassischer“ Gewaltenteilungsvorstellungen zurückzukehren und die für das parlamentarische System konstitutive enge Verbindung von Regierung und Koalitionsfraktionen in Frage zu stellen; Ziel ist es vielmehr, die parlamentarische Seite in diesem Verbund zu stärken. Es gilt, im Interesse einer intensiveren Rückbindung staatlich-politischer Entscheidungen die genannten Vorzüge des parlamentarischen Verfahrens besser zu nutzen, innerhalb des Regierungslagers die Mitgestaltungsmöglichkeiten jener Abgeordneten zu erweitern, die nicht der Regierung, der Großen Koalitionsrunde und der engeren Fraktionsführung angehören, aber auch die Stellung der demokratisch legitimierten politischen Führung (Regierung/Parlamentsmehrheit) insgesamt gegenüber der Ministerialbürokratie zu stärken. Dementsprechend ist es nach Auffassung der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform des Schleswig-Holsteinischen Landtages „Aufgabe der Parlamentsmehrheit, der Regierung einen parlamentarisch gebildeten politischen Willen vorzugeben“³⁴⁾.

Eine Stärkung des Bundestages und damit auch der Politik gegenüber der Administration, der Wirtschaft und einflußreichen Verbänden im Interesse verbesserter Gestaltungsfähigkeit, Transparenz und Rückbindung staatlich-politischer Willensbildung setzt die Bereitschaft voraus, 1. die Informations- und Inspektionsrechte parlamentari-

³¹⁾ Vgl. Anm. 16 und Anm. 59, 60; BT-Drs. 10/3600, S. 14; ZParl., (1984) 2, S. 174 (Abgeordneten-Initiative).

³²⁾ BVerfGE 40, 237 (249); Rudolf Möhle, Regierungsfunktion des Parlaments, München 1986, S. 136f.

³³⁾ Vgl. Art. 10, 26 LVSchlH; LT-Drs. 12/180/7.2. 1989 (Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform); Rita Süßmuth, Der Deutsche Bundestag. Bewährung und Herausforderung nach 40 Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37–38/89, S. 3.

³⁴⁾ LT-Drs. 12/180, S. 30.

scher Minderheiten gegenüber Regierung und Verwaltung auszubauen, 2. die eigenständige Analysekapazität von Parlamentariern, Ausschüssen und Fraktionen zu verbessern, 3. den Wirkungsspielraum der Abgeordneten zu erweitern, 4. die parlamentarische (und gouvernementale) Arbeit transparenter und diskursfähiger zu gestalten und sich 5. stärker für die Impulse und Mitarbeit der Bürger zu öffnen, insbesondere jener Kreise der (organisierten) Aktivbürgerschaft, die sich für „Überlebensinteressen“ einsetzen.

Neben weiteren Änderungen der Geschäftsordnung des Bundestages sind auch Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes und entsprechen-

der Ausführungsgesetze geboten, weil das Verhältnis der Verfassungsorgane zueinander berührt ist. Die mit der deutschen Einheit in Gang gekommene Verfassungsdiskussion sollte genutzt werden, um in konstitutioneller Tradition stehende Bestimmungen durch Neuregelungen zu ersetzen, die auch den aufgezeigten Wandlungsprozessen gerecht werden. Änderungen der Verfassung und des Verfahrensrechts können auch einen Wandel der internen Willensbildung von Fraktionen und Parteien stimulieren. Der Erfolg jeder Reformmaßnahme hängt freilich von der Fähigkeit und Bereitschaft der Abgeordneten ab, neue Informations- und Handlungsspielräume kreativ und couragiert zu nutzen.

V. Ansätze und Perspektiven einer Verfassungs- und Parlamentsreform

1. Oppositionsklausel in die Verfassung?

Eine Parlaments- und Verfassungsreform, die diesen Namen verdient, müßte der besonderen Rolle der Opposition verstärkt Rechnung tragen. Die parlamentarische Opposition als wesentlichen Bestandteil der parlamentarischen Demokratie mit ihren Aufgaben der Kritik, Kontrolle und Alternativenbildung sowie dem „Recht auf politische Chancengleichheit“ (womit nur Verfahrensrechte gemeint sein können) in die Verfassung aufzunehmen, wie dies nun in Schleswig-Holstein der Fall ist, kann als bewußtseinsbildender Akt sinnvoll sein, wobei in der Formulierung allerdings das Mißverständnis einer kategorischen Rollenfixierung zu meiden ist. Mit dem ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Gebot der Chancengleichheit, so die Erwartung, soll die Mehrheit nicht nur daran gehindert werden, Rechte der Opposition zu verkürzen, „es verlangt auch deren Weiterentwicklung“³⁵).

Entscheidend kommt es allerdings nicht auf eine „Oppositionsklausel“ an, sondern darauf, daß den Abgeordneten und parlamentarischen Minderheitengruppen über die bisher bescheidenen Kompetenzen hinaus in der Verfassung selbst grundlegende Kontroll- und Informationsrechte konkret eingeräumt werden.

³⁵ Vgl. Art. 12 LVSchlH; LT-Drs. 12/520, S. 43. Fraglich ist allerdings, ob es in einem Mehrparteiparlament angemessen ist, den Vorsitzenden der stärksten die Regierung nicht tragenden Fraktion als Oppositionsführer (verfassungsgesetzlich) rechtlich festzulegen; denn einmal können die Interessen von Oppositionsparteien sehr unterschiedlich sein, zum anderen kann den Vorstößen einer kleineren Fraktion ein vergleichsweise großes Gewicht im öffentlichen Diskurs zukommen.

2. Informations-, Auskunfts- und Aktenvorlagepflichten der Regierung

Ein zentrales Reformanliegen sind erheblich verstärkte Informations-, Auskunfts- und Aktenvorlagepflichten der Regierung gegenüber dem Bundestag und vor allem gegenüber parlamentarischen Minderheiten und einzelnen Abgeordneten. Sie werden auch von den meisten Abgeordneten für (vor)dringlich gehalten³⁶. Da es um das Verhältnis der Verfassungsorgane zueinander geht, müssen diese Rechte im Grundgesetz selbst klar verankert werden, während die Details in Ausführungsgesetzen geregelt werden können. Bisher sind die parlamentarischen Informations- und Kontrollrechte im Organisationsteil des Grundgesetzes nur unzulänglich abgesichert (mit der Folge eines erheblichen Interpretationsaufwands).

So fehlt im Grundgesetz selbst eine ausdrückliche Normierung des Frage- und Interpellationsrechts der einzelnen Abgeordneten und parlamentarischer Minderheiten, das in der Lehre hilfsweise aus Art. 38 i. V. mit Art. 20 GG und – wenig überzeugend – aus dem Zitierrecht nach Art. 43 GG abgeleitet wird³⁷). Zwar wird in der Lehre (über den Wortlaut des Art. 43 Abs. 2 hinaus) fast einhellig die Auffassung vertreten, daß herbeigerufene Regierungsmitglieder auch persönlich Rede und Antwort stehen müßten, und auch beim Fragerecht wird vom Bundesverfassungsgericht deutlich(er) die verfassungsrechtliche Pflicht der Bun-

³⁶ Vgl. D. Herzog u. a. (Anm. 4), S. 126f.

³⁷ Vgl. u. a. Hans-Ulrich Geck, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, Berlin 1986, S. 64ff.; H. Weis, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), (1988) 6, S. 268–273.

desregierung betont, Fragen von Abgeordneten und parlamentarischen Minderheitengruppen zu beantworten und die erforderlichen Informationen zu liefern³⁸). Doch wird von der Bundesregierung noch immer unter Berufung auf den Verfassungstext die Auffassung vertreten, daß es Sache der Bundesregierung sei, ob und vor allem wie sie Anfragen beantwortet. So wurden immer wieder unter Berufung auf (selbst definierte) Geheim- schutzinteressen und einen (oft weit ausgelegten) nicht ausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung Informationen verweigert und Auskünfte nur selektiv, ausweichend, ungenau und auch mit reichlicher Verzögerung gegeben. Dies gilt auch für Auskünfte anwesender und ggf. zitierter Regierungsmitglieder und -beauftragter im Plenum sowie in den Ausschüssen³⁹).

Dringend geboten ist es daher, in die Verfassung die Bestimmung aufzunehmen, daß die Bundesregierung und ihre Mitglieder und Beauftragten im Bundestag und seinen Ausschüssen Fragen einzelner Abgeordneter und parlamentarische Anfragen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten haben. Nur in Verbindung mit einem Recht auf Akteneinsicht für Abgeordnete und parlamentarische Minderheiten sowie eine entsprechende Verpflichtung auf Aktenvorlage gegenüber Plenum und Ausschuß auf Verlangen einer Minderheit wird eine Auskunftspflicht nachhaltig wirksam werden⁴⁰). Vor allem ist die präventive Wirkung einer möglichen Nachprüfung nicht zu unterschätzen. Einen beachtlichen Durchbruch in dieser Frage stellt die entsprechende Neuregelung in der Landesverfassung Schleswig-Holsteins dar, derzufolge die Regierung verpflichtet ist, dem Parlament und seinen Ausschüssen auf Verlangen eines Viertels der jeweils vorgesehenen Mitglieder Akten vorzulegen, und zwar „unverzüglich und vollständig“⁴¹). Eine entsprechende Regelung, verbunden mit der Möglichkeit, Akten auch „vor Ort“ einzusehen, sollte auch im Grundgesetz normiert werden.

Schließlich sollte in die Verfassung die Verpflichtung der Bundesregierung aufgenommen werden, den Bundestag über die Vorbereitung von Gesetzen sowie über politisch bedeutsame Verordnun-

gen, Planungskonzepte, Vorgänge und Vorhaben im Bereich der Europäischen Gemeinschaft und der Außenpolitik frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Die Regierung sollte mit einer solchen Verfassungsbestimmung ausdrücklich verpflichtet werden, von sich aus zu informieren, ohne daß es eines Anstoßes von parlamentarischer Seite bedarf⁴²).

Wie bereits angemerkt, ist bei Gesetzentwürfen und auch bei anderen Regierungsvorhaben eine wirksame Mitgestaltung und Entfaltung von Kontrollaktivitäten durch die Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen um so schwieriger, je später sie einsetzt. Haben sich Regierung und Koalitionsspitze öffentlich und gegenüber mächtigen Interessengruppen erst einmal festgelegt und sind Erwartungshaltungen entstanden, stehen die Mehrheitsfraktionen (und in gewisser Weise auch die Opposition) unter erhöhtem Handlungs- und Anpassungsdruck. Die Abgeordneten und (Oppositions-)Fraktionen sollten aber die Möglichkeit haben, durch Stellungnahmen, Anträge und einfache Beschlüsse frühzeitig eine parlamentarische und öffentliche Diskussion in Gang zu setzen und Änderungen zu verlangen. Außerdem müssen die Abgeordneten auch der Opposition inhaltlich darauf vorbereitet sein, wenn sie von Bürgern auf Gesetzentwürfe und andere Vorhaben angesprochen werden.

Daher sollte die Regierung verfassungsrechtlich verpflichtet werden, regelmäßig Bundestag und Fraktionen zu informieren, bevor sie damit (etwa in Pressekonferenzen oder Anhörungen) an die Öffentlichkeit geht, und den Fraktionen und Ausschüssen Referentenentwürfe spätestens dann vorzulegen, wenn eine Weiterleitung an Fachverbände vorgesehen ist⁴³). Zudem sollten Sachverständigen- gutachten, Anhörungsprotokolle, Kommissionsberichte u.ä. rasch zugänglich gemacht werden, alle anderen bei der Vorbereitung eines Gesetzentwurfes verwendeten Materialien und Daten einschließlich erarbeiteter Alternativkonzepte spätestens zum Zeitpunkt der Einbringung eines Gesetzentwurfes⁴⁴). Schließlich sollten auch die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für einen unmittelbaren Zugriff der Abgeordneten auf die Datenbanken der

³⁸) Vgl. BVerfGE 70, 324 (355); BVerfGE 57, 1 (5); BVerfGE 67, 100 (129).

³⁹) Vgl. Heinrich Ritzel/Joseph Bückler, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vorbem. zu §§ 100-106; H.-U. Geck (Anm. 37), S. 77.

⁴⁰) Vgl. z.B. BT-Plenarprotokoll 11/65, S. 4494 ff.

⁴¹) Art. 23 LVSchlH; aufgegriffen werden diese Vorschläge jetzt u. a. im Verfassungsentwurf des „Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“, Berlin-Köln 1991 (Art. 38 a Abs. 2; Art. 43 b).

⁴²) Vgl. Art. 22 LVSchlH und „Verfassungsentwurf“ (Anm. 41), Art. 43 a.

⁴³) Die Selbstverpflichtung der Regierung in § 27 der GGOI (Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien) gewährleistet bisher nicht ausreichend, daß alle interessierten Abgeordneten frühzeitig informiert werden und daß dies noch vor Einschaltung der Fachverbände geschieht.

⁴⁴) Vgl. die Vorschläge der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform (BT-Drs. 10/3600, S. 13 f.) und der „Überfraktionellen Initiative Parlamentsreform“ (BT-Drs. 11/2206/27. 4. 1988, S. 3).

Bundesregierung gesichert werden, die den Parlamentariern (mit einer Ausnahme) formell noch immer versperrt sind, um den wachsenden Vorsprung der „Exekutive“ bei der Informationsgewinnung und -verarbeitung wenigstens partiell auszugleichen. Unter Berufung auf die Verfassungslage haben die Bundesregierungen entsprechende parlamentarische Ansprüche bisher erfolgreich abgewehrt.

Angeknüpft werden könnte an die beispielgebende Neuregelung der Verfassung Schleswig-Holsteins, wonach die Beantwortung von Fragen, die Erteilung von Auskünften und die Vorlage von Akten letztlich nicht verweigert werden kann, es sei denn, die Regierung erwirkt eine einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts. Allerdings wurden die möglichen Einschränkungen derart ausgeweitet, daß sie sich bei „gouvernemental“ orientierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts restriktiv auswirken könnten. Sollte die Regierung nach der Vorstellung der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform eine Auskunft und Aktenvorlage nur dann ablehnen können, „wenn dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimnisse entgegenstehen“, kann sie dies, so das Ergebnis schwieriger Diskussions- und Aushandlungsprozesse, auch dann tun, „wenn schutzwürdige Interessen einzelner, insbesondere des Datenschutzes entgegenstehen“ oder – so eine weit interpretierbare Einschränkung – „die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigt werden“⁴⁵).

3. Reform des Untersuchungsverfahrens und der Enquete-Kommissionen

Verfassungsrechtlich und durch ein Verfahrensgesetz neu bzw. erstmals geregelt werden sollten die Befugnisse von Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen, und auch beim rechtlich klarer geregelten Petitionsverfahren sind Korrekturen geboten. Auch normativ anzuerkennen ist (bei aller notwendigen Differenzierung), daß Untersuchungsausschüsse vorwiegend von Oppositionsfractionen verlangt werden und als öffentlichkeitswirksame politische Kampfinstrumente zur Untersuchung von Mißständen fungieren – ohne allerdings den Anspruch auf „objektive“ Sachverhaltsaufklärung aufzugeben.

⁴⁵ Art. 23 Abs. 3 LVSchlH. Als Vermittlungsgremium wurde ein parlamentarischer Einigungsausschuß eingerichtet, LT-Drs. 12/180, S. 39. Ähnlich der „Verfassungsentwurf“ (Anm. 41), der allerdings keinen „Einigungsausschuß“ vorsieht.

Bisher sind nach dem Grundgesetz (im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung) nicht einmal die Befugnisse von Untersuchungsausschüssen bei der Beweiserhebung als Minderheitenrecht ausdrücklich normiert. Die Bestimmung des Art. 44 Abs. 2 GG, wonach die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäß Anwendung finden, reichen zur Sicherung der Minderheitenrechte und der spezifischen Kontrollaufgabe von Untersuchungsausschüssen nicht aus. Noch immer fehlt eine angemessene und verlässliche Rechtsgrundlage, nachdem sich die Fraktionen auch in der 11. Wahlperiode auf kein Untersuchungsausschußgesetz einigen konnten⁴⁶). Zwar wird seit 1969 Minderheiten das Recht eingeräumt, Beweisanträge zu stellen und sich mit Sondervoten im Ausschußbericht an die Öffentlichkeit zu wenden, doch sind die Behinderungsmöglichkeiten der Regierung(smehrheit) im Verfahren beachtlich, so bei der Zeugenvernahme, der Einholung von Auskünften und der Beiziehung von Akten.

Angemessen wäre es, das Einsetzungsquorum auf ein Fünftel der Mitglieder des Bundestages herabzusetzen und in der Verfassung selbst festzulegen, daß auf Verlangen eines Fünftels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses Beweise zu erheben und Bundesregierung und Bundesbehörden verpflichtet sind, Akten vorzulegen, Überprüfungen in öffentlichen Einrichtungen „vor Ort“ zu ermöglichen und ihren Bediensteten die erforderlichen Aussagegenehmigungen zu erteilen. Auch sollte gesichert sein, daß Untersuchungsgegenstände gegen den Willen der Antragsteller nicht eingeschränkt oder substantiell ausgeweitet werden können⁴⁷).

Nach wie vor ungesichert und umstritten sind auch Status und Befugnisse von Enquete-Kommissionen, deren Einsetzung und Verfahren bisher allein in der GOBT geregelt ist. In der Verfassung sowie in einem Ausführungsgesetz sollten den Enquete-Kommissionen gegenüber Regierung, Behörden und privaten Einrichtungen ähnliche Ansprüche auf Aktenvorlage, Auskünfte und Erkundungen vor Ort zugestanden werden wie Untersuchungsausschüssen, und zwar (im Unterschied zur Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungsreform 1976) bereits einer Minderheit von einem Fünftel der Kommissionsmitglieder. Bisher liegt

⁴⁶ Der Kompromißentwurf des Geschäftsordnungs-Ausschusses wurde von der SPD-Fraktion mit knapper Mehrheit abgelehnt (BT-Drs. 11/8085/20, 9. 1990), weil ihr die Verfahrens-Minderheitenrechte nicht ausreichend gesichert schienen; vgl. PIPr 11/234/31, 10. 1990, S. 18685 ff.

⁴⁷ Vgl. W. Ismayr (Anm. 1), Abschn. VI.13; vgl. Art. 18 LVSchlH.

die „Verfahrensherrschaft“ bei der Mehrheit. Enquete-Kommissionen und Untersuchungsausschüsse sollten auch das Recht erhalten, über Anwesenheit und Rederecht von Ministerialbeamten mit 2/3-Mehrheit selbst zu entscheiden⁴⁸⁾.

Die dem Petitionsausschuß durch das Gesetz nach Art. 45 c GG eingeräumten weitreichenden, aber zum Teil nur spärlich genutzten Auskunfts- und Kontrollbefugnisse sollten bereits auf Verlangen einer Ausschlußminderheit von einem Fünftel der Mitglieder genutzt werden können⁴⁹⁾. Zudem sollten Minderheiten das Recht erhalten, dem Petitionsbescheid ein Minderheitenvotum hinzuzufügen.

4. Innovativer Ausbau einer eigenständigen Analyse- und Beratungskapazität

Eine Stärkung der Informationsbefugnisse allein reicht allerdings nicht aus. Ein weiteres bedeutsames Reformanliegen ist die deutlich verbesserte Ausstattung der Abgeordneten, der Ausschüsse und Fachdienste wie auch der Fraktionen mit Sachmitteln und vor allem mit (wissenschaftlichen) Mitarbeitern⁵⁰⁾. Dies ist erforderlich, damit die Abgeordneten die Flut an Unterlagen und Zuschriften bewältigen, Regierungsinformationen rascher und intensiver überprüfen und auswerten können und – vor allem – sich auch unabhängig von gouvernemental und administrativ geprägten Vorlagen und Informationen sachkundig machen können. Eine verbesserte Ausstattung kann dazu beitragen, den Spielraum der einzelnen Abgeordneten derart zu erweitern, daß sie (gelegentlich) auch über ihr engeres Fachgebiet hinaus Impulse vermitteln und Aktivitäten entfalten können.

Was die Fraktionen anbetrifft, wäre über den bisher bescheidenen Oppositionsbonus hinaus auch an erhöhte Mittel für Oppositionsfraktionen und -gruppen zu denken. Besonders auch auf Ausschußebene sind entsprechende Verbesserungen erforderlich, so bei der Vorbereitung und Nacharbeit von öffentlichen Anhörungen, der Auswertung von Regierungsberichten, der Einholung und Aufbereitung von (alternativen) Gutachten – auch mit dem Ziel verbesserter Gesetzesfolgenabschät-

zung und der Durchführung entsprechend vorbereiteter Vollzugshearings. Zudem sollte die Beratung der Abgeordneten und Ausschüsse durch den Bundesrechnungshof stärkeres Gewicht erhalten. Die Verpflichtung zur gutachtlichen Stellungnahme auf Antrag einer Fraktion oder eines Fünftels der Mitglieder des Haushaltsausschusses sollte (verfassungs)rechtlich festgeschrieben werden, ggf. begrenzt durch eine jährliche Kontingentierung, um eine Überlastung zu vermeiden⁵¹⁾.

Schließlich wäre auch an die Institutionalisierung von Bürgerbeauftragten für bestimmte Aufgabenbereiche zu denken, so eines Kinder- und Jugendbeauftragten (oder an eine angemessene Weiterentwicklung der Kinderkommission), eines Beauftragten für Rüstungskontrolle und Rüstungsexport, die mit entsprechenden Informations- und Inspektionsbefugnissen ausgestattet sein sollten; auch ihnen müßten parlamentarische Minderheiten Prüfaufträge erteilen können⁵²⁾. Häufiger genutzt und ausgebaut werden könnten die gesetzlichen Möglichkeiten zur Einsetzung unabhängiger Kommissionen.

Die in den letzten Jahren begonnene informations- und kommunikationstechnische Ausstattung des Bundestages weiterzuführen, ist bei Beachtung der aufgetretenen Nutzungsprobleme und einer entsprechenden Ausstattung mit qualifizierten Mitarbeitern sinnvoll⁵³⁾. Zur Vermeidung neuer, technikbedingter Abhängigkeiten können auch laufende Diskurse zwischen Abgeordneten, Wissenschaftlern und (sachkundigen) Bürgern beitragen, denen bei der Erarbeitung und Vermittlung konzeptioneller Politikentwürfe und Alternativen über die bisherige Praxis hinaus wachsende Bedeutung zukommen dürfte. Ausbaufähig sind auf Fraktions- und Koalitionsebene Klausurtagungen und Fraktionsanhörungen von Arbeitskreisen und -gruppen mit Sachverständigen, längerfristige Beratungen über Werkverträge mit wissenschaftlichen Einrichtungen u. ä. Auf Parlamentsebene bieten die (noch entwicklungsfähigen) Enquete-Kommissionen die Möglichkeit ergebnisorientierter Lernprozesse, die, wie die Erfahrungen zeigen, am ehesten bei längerer inhaltlicher Zusammenarbeit von Politikern und Wissenschaftlern möglich

⁴⁸⁾ Vgl. Schlußbericht (Anm. 13) S. 135 ff.

⁴⁹⁾ Ähnlich die CDU/CSU-Opposition in der 7. Wahlperiode (BT-Drs. 7/3252) und die Fraktion DIE GRÜNEN (BT-Drs. 11/983, 984, 985); BT-Drs. 10/3600, S. 14.

⁵⁰⁾ Vgl. Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Situation und weitere Entwicklung der Wissenschaftlichen Dienste (Stand: 20. 6. 1990); Peter Schindler, Die Verwaltung des Bundestages, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Anm. 15), S. 829–858.

⁵¹⁾ So schon Friedrich Schäfer, Der Bundestag, Opladen 1982⁴, S. 275; PIPr 10/136, S. 1039.

⁵²⁾ Vgl. z. B. SPD-Gesetzentwurf BT-Drs. 10/3342/14. 5. 1985 („Beauftragter für die Kriegswaffenkontrolle“); vgl. Udo Kempf/Herbert Uppendahl (Hrsg.), Ein deutscher Ombudsman, Opladen 1986, S. 130 ff.

⁵³⁾ Vgl. „Erfahrungsbericht zum Modellversuch PARLAKOM“, 1988; PIPr 10/85, S. 6217.

sind; sie wurden zum Teil auch genutzt⁵⁴). Entsprechende Kooperationsformen wurden auch für die Einrichtung einer Institution für Technikfolgenabschätzung und -bewertung vorgeschlagen, blieben aber bei der 1989/90 durchgesetzten „kleinen Lösung“ unberücksichtigt. Daß nach jahrelangem Ringen überhaupt ein – hoffentlich entwicklungsfähiger – institutioneller Einstieg in die Technikfolgenabschätzung zustandekam, muß schon als Erfolg verbucht werden. Vieles wird davon abhängen, inwieweit die Erfahrungen der nächsten Jahre für eine angemessene Weiterentwicklung genutzt werden⁵⁵).

5. Verbesserung der Kommunikationsfähigkeit und Transparenz

Obwohl seit langem die Kommunikationsfähigkeit des Bundestages als defizitär beurteilt wurde, waren auch bescheidene Reformvorschläge nicht oder erst nach vielen Jahren durchsetzbar. Gefördert wird die Kommunikations- und Resonanzfähigkeit im Interesse möglichst optimaler demokratischer Legitimation, indem die vielfältigen politischen Positionen und Interessen der Bürger(gruppen) in parlamentarischen Debatten und Vorlagen artikuliert werden und indem auf dieser Grundlage konzeptionelle Alternativen problemorientiert entwickelt und so begründet und öffentlich vermittelt werden, daß kritisches Mitdenken und Mitwirken der Bürger ermöglicht und angeregt werden. Dies setzt die kommunikative Chancengleichheit der Opposition(sfraktionen) voraus, deren Kompetenzen nach der Geschäftsordnung und durch interfraktionelle Vereinbarungen auch verbessert wurden. Allerdings begünstigt das Redeprivileg des Art. 43 Abs. 2 GG die Regierung(sseite) nach wie vor und sollte verfassungsrechtlich jedenfalls soweit eingeschränkt werden, daß es nicht mehr jederzeit genutzt werden kann.

Denn nach wie vor dient diese Regelung Regierungsmitgliedern dazu, bei Fernsehübertragungen zur besten Zeit zu sprechen – zum Nachteil der Opposition, aber auch jener Parlamentarier der Koalition, die nicht zur „Spitze“ gehören. Zudem kann die Regierung oppositionelle Initiativen

durch geschickt terminierte Regierungserklärungen „abfangen“ oder in ihrer Wirkung abschwächen. Ohnehin verfügt die Regierung über beachtliche „eigene“ Kapazitäten zur Öffentlichkeitsarbeit und wird zudem durch die „Eigengesetzlichkeiten“ und Praktiken der Medien – insbesondere des Fernsehens – sehr begünstigt. Neben der Einschränkung des Redeprivilegs könnte die parlamentarische Seite der Gouvernentalisierung und Hierarchisierung der Politikvermittlung möglicherweise auch durch Einrichtung eines eigenen Parlamentskanals entgegenwirken, auf dem alle Plenardebatten und ggf. auch andere Sitzungen sowie Erläuterungen und Zusammenfassungen übertragen werden könnten. Denn bei den bisher (teilweise) vom Fernsehen übertragenen Debatten sind die Dominanz von Regierung und Fraktionsspitzen, aber auch Monologisieren und problemverkürzender Schlagabtausch besonders ausgeprägt⁵⁶).

Darüber hinaus kommt es darauf an, die Diskursfähigkeit und Transparenz des Bundestages zu erhöhen. An dem in Reformvorstößen immer wieder formulierten Anspruch festzuhalten, daß Debatten insgesamt gesehen vitaler und argumentativer geführt werden sollen, ist auch unter der Voraussetzung geboten, daß Debatten anläßlich eines Gesetzentwurfes in 2. und 3. Beratung mit der Intention geführt werden (können), das Abstimmungsverhalten des politischen Kontrahenten zu beeinflussen. Leichter möglich wäre dies aber bei Aussprachen über Berichte der Bundesregierung, von Enquete-Kommissionen u.ä. und bei häufiger durchzuführenden, zeitoffenen und weniger vortrukturierten Grundsatzdebatten, wie sie 1989/90 im Ältestenrat vereinbart wurden⁵⁷). Auch wurde nach jahrelangen Bemühungen endlich eine diskussionsfreundliche Regelung für Zwischenfragen und Kurzinterventionen in die GOBT aufgenommen (§ 27 Abs. 2). Wie erste Erfahrungen zeigen, können diese Regelungen, entsprechend gehandhabt, merklich zur Vitalisierung der Debatten beitragen. Was es für die Praxis allerdings bedeutet, daß – so ausdrücklich die neugefaßte Bestimmung der SPD-Fraktionsgeschäftsordnung (§ 4) – ein Fraktionsmitglied, das mit einer Kurzintervention in die Debatte eingreifen will, sich vorher mit dem AG-Vorsitzenden und dem jeweils anwesenden

⁵⁴) Vgl. Reinhard Ueberhorst, Positionelle und diskursive Politik, in: K.-M. Meyer-Abich/R. Ueberhorst (Hrsg.), AUSEBRÜTET – Argumente zur Brutreaktorpolitik, Basel 1985, S. 391; vgl. auch die Enquete-Kommissionen „Gentechnologie“ (BT-Drs. 10/6775) und „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ (BT-Drs. 11/8030).

⁵⁵) Vgl. BT-Drs. 11/5489; BT-Drs. 10/5844; Büro für Technikfolgen-Abschätzung des Deutschen Bundestages, Wir über uns, Bonn 1991.

⁵⁶) Vgl. W. Ismayr, Parlamentarische Kommunikation und Abgeordnetenfreiheit, Frankfurt/M. 1982, S. 28; vgl. auch die Beiträge in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung, Bonn 1987.

⁵⁷) Vgl. BT-Drs. 11/5999 (I.3/4); vom Plenum „zustimmend zur Kenntnis genommen“ (PlPr 11/184/13. 12. 1989).

Geschäftsführer „zu verständigen“ hat, bleibt abzuwarten.

Auf das Plenum beschränkte Reformen reichen allerdings nicht aus, um erhöhten Responsivitätserwartungen gerecht zu werden. Mehr Transparenz bisher nicht- oder allenfalls halb-öffentlicher Prozesse wird daher seit langem gefordert. Die Öffentlichkeit nicht nur über die Entscheidungen zu informieren, sondern die Willensbildungsprozesse selbst zu öffnen und die Bürger laufend Einblick nehmen zu lassen in das als „Werkstatt der Demokratie“ wie als „zentraler Ort des politischen Diskurses“ verstandene Parlament⁵⁸), ist eine selbstverständliche Konsequenz gewachsener Repräsentations- und Legitimationsansprüche in der parlamentarischen Demokratie. Seit langem von Politikwissenschaftlern gefordert und vermehrt auch von Abgeordneten befürwortet wird daher die Öffentlichkeit der Ausschüsse, die als „maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung“ (BvE 1/88) bei einer funktional angemessenen Auslegung des Art. 42 GG schon heute in der Regel öffentlich tagen müßten⁵⁹). Bei einer Verfassungsreform sollte die reguläre Öffentlichkeit der Ausschüsse ausdrücklich normiert werden mit der Möglichkeit ihres Ausschlusses durch Beschluß mit Zweidrittelmehrheit der Ausschußmitglieder⁶⁰).

Erneut aufgegriffen werden sollten auch die Vorschläge zur Neugestaltung der parlamentarischen Beratungen, wie sie zunächst von der Enquete-Kommission Verfassungsreform skizziert, von der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform aufgegriffen und im Reformkonzept von Bundestagspräsident Jenninger (1987/88) unter der mißverständlichen und wohl auch etwas „abschreckend“ wirkenden Bezeichnung „Hauptausschuß“ weiterentwickelt wurden⁶¹). Bei der grundsätzlich vorgesehenen Beachtung der Diskussions- und Antragsrechte aller Abgeordneten ist dieses – gewiß noch verbesserungsfähige – Konzept, das anstelle einer spezialisierten (Fach-)Debatte in 2. Lesung eine gemeinsame öffentliche Beratung der Mitglieder

des federführenden und der mitberatenden Ausschüsse vorsieht, durchaus geeignet, Kommunikationsfähigkeit, Transparenz und Effizienz sowie die Beteiligungschancen der einzelnen Abgeordneten gleichermaßen zu erhöhen, wenn genügend Zeit bleibt für Beratungen in dem in Ausschüssen üblichen freieren Diskussionsstil. Manche fachlichen Darlegungen von Fraktionsspezialisten könnten im Konsens der Fraktionen aus dem Plenum herausverlagert werden und wären – in offener Diskussion geführt – für die interessierte (Fach-)Öffentlichkeit besser nachvollziehbar als spezialisierte Kurzdebatten im Plenum. Zudem könnten mehr Raum und erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit für vertiefte Plenardebatten zu wichtigen Themen geschaffen werden.

6. Neue Formen und Foren des öffentlichen Diskurses

Schließlich gilt es, Anregungen zur Weiterentwicklung vorhandener und zur Schaffung neuer Formen und Foren vornehmlich problemorientierter Diskurse aufzugreifen und die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger auszubauen. So wird vorgeschlagen, bei öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse die Zahl der oft zahlreich präsenten Vertreter von Fachverbänden zu reduzieren und statt dessen mehr „unabhängige“ Wissenschaftler und Vertreter von Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen und gemeinwohlorientiert wirkenden Umweltverbänden einzuladen. Die Anhörung sachkundiger Bürger(gruppen) ist auch als eigener Teil des Hearings denkbar⁶²). Der Petitionsausschuß sollte bei Anliegen von öffentlichem Interesse häufiger Petenten anhören und verpflichtet werden, Abordnungen von Massen- und Sammelpetitionen zu empfangen.

Auch wären je nach Thematik neue Frage- und Diskussionsformen zu erproben, wobei die bei den zahlreichen Anhörungen, Foren und Kongressen der Fraktionen in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen genutzt und weiterentwickelt werden sollten. Auch auf parlamentarischer Ebene kann es nach zum Teil durchaus ermutigenden Erfahrungen aus anderen Wirkungsbereichen sinnvoll sein, von im Zufallsverfahren ausgewählten Bürgergruppen Bürgergutachten erarbeiten zu lassen – etwa parallel zu Expertengutachten⁶³). Zudem wären die Voraussetzungen zu schaffen, daß Enquete-Kommissionen, der Petitionsausschuß und auch

⁵⁸) Bundestagspräsidentin Rita Süsmuth, PlPr 11/119, S. 8697 ff. und 11/184, S. 14197.

⁵⁹) Vgl. Uwe Thaysen, Repräsentation in der Bundesrepublik Deutschland, in: Uwe Thaysen u. a. (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag, Opladen 1988, S. 100.

⁶⁰) Nicht-öffentlich sollten auch künftig die Behandlung von Eingaben und die Rechnungsprüfung sowie die Beratung über die Ergebnisse der Beweiserhebung im Untersuchungsausschuß sein (vgl. Art. 17, 18 LVSchlH).

⁶¹) Vgl. S. 179f.; BT-Drs. 10/3600; Vorschläge und Überlegungen zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeit vom 11. 9. 1987 und 18. 2. 1988 (Präsident Ph. Jenninger).

⁶²) Vgl. BT-Drs. 10/3600, S. 14; ZParl. (1984) 2, S. 174.

⁶³) Vgl. Peter Dienel, Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt, Opladen 1991².

andere Ausschüsse häufiger „vor Ort“ das Gespräch mit sachkundigen Bürger(gruppen) und Betroffenen führen können. In diesen Zusammenhang gehören auch Vorschläge, die erwünschte Institution für Technikfolgenabschätzung so zu organisieren, daß diskursive Lernprozesse nicht nur intern zwischen Parlamentariern und Wissenschaftlern ablaufen, sondern im Dialog mit einer kritischen Öffentlichkeit geführt werden und mit außerparlamentarischen Diskussionsprozessen vernetzt werden; dazu könnten beispielsweise Beiräte aus Abgeordneten und Vertretern relevanter und betroffener Gruppen dienen, wie sie u. a. im Bericht der ersten Enquete-Kommission „Technikfolgenabschätzung und -Bewertung“ (1986) vorgeschlagen wurden⁶⁴). Besonders kommt es dabei auf die kommunikative Rückbindung zu jenen Kreisen einer aktiven Öffentlichkeit an, die nicht primär Partikularinteressen vertreten, sondern *gemeinwohlorientiert* wirken.

Weiterführend wäre die verfassungsrechtliche Verankerung eines Initiativrechts der Bürger, wie es unter verschiedenen Bezeichnungen in manchen Kommunalverfassungen und nun auf Landesebene in Schleswig-Holstein vorgesehen ist. Auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Bürgern (z. B. 100 000) sollte der Bundestag verpflichtet sein, sich mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (z. B. einem Gesetzentwurf) zu befassen und – was höchst bedeutsam ist – Vertreter der

Initiativen anzuhören, wenn diese es wünschen. Gegenüber einflußreichen Verbänden würden die Initiativmöglichkeiten von Bürgerinitiativen im Vergleich zu den bisherigen Einwirkungschancen durch Massenpetitionen deutlich gestärkt⁶⁵). In der Konsequenz dieses Ansatzes liegt es, daß die Vertreter(innen) der Initiative berechtigt sein sollen, ein Volksbegehren zu beantragen, wenn das Parlament einem Gesetzentwurf nicht zustimmt, und bei dessen Annahme ein Volksentscheid durchgeführt werden muß – doch kann hierauf an dieser Stelle nicht begründend eingegangen werden. Der Vorzug dieses dreistufigen Verfahrens ist jedenfalls, daß kurzschlüssige ad-hoc-Entscheidungen ausgeschlossen sind und informierende Meinungs- und Willensbildungsprozesse begünstigt werden⁶⁶).

Eine den genannten Kriterien und Zielvorstellungen angemessene Reform ist allerdings nur erreichbar, wenn die einzelnen Reformschritte den dargestellten Funktionszusammenhängen entsprechend aufeinander abgestimmt sind und kumulativ wirksam werden können.

⁶⁵) Vgl. Art. 41 LVSchlH; entsprechend Art. 82 a „Verfassungsentwurf“ (Anm. 41).

⁶⁶) Vgl. Zur Verfassung des deutschen Staates. Das Grundsatzpapier für den SPD-Vorstand, Mai 1991; vgl. auch Otmar Jung, Direkte Demokratie: Forschungsstand und Aufgaben, in: ZParl, (1990) 3, S. 491–504; Tilman Evers, Volkssouveränität im Verfahren. Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/91, S. 3–15.

⁶⁴) Vgl. BT-Drs. 10/5844.

Ulrich Sarcinelli

Politische Institutionen, Politikwissenschaft und politische Bildung

Überlegungen zu einem „aufgeklärten Institutionalismus“

I. Vorbemerkungen

Wenn man sich mit politischen Institutionen beschäftigt und fragt, welchen Stellenwert diese für die Politik haben und was sich darüber in Politikwissenschaft und politischer Bildung zu vermitteln lohnt, dann sollte man sich im klaren sein, daß man es nicht mit einem Thema unter anderen zu tun hat, sondern mit einem Gegenstandsbereich, der für das Demokratieverständnis von zentraler Bedeutung ist; denn das gesamte neuzeitliche Staatsdenken läßt sich auf die Frage nach dem Verständnis von institutionalisierter Integrationsleistung auf der einen und Selbstorganisation der Gesellschaft auf der anderen Seite reduzieren. Thomas Hobbes, John Locke und Jean Jacques Rousseau haben auf diese Kernfrage des Politischen drei klassische Antworten gegeben: Hobbes eine staatsabsolutistische, Locke eine marktgesellschaftlich-liberale und Rousseau eine identitär-radikaldemokratische.

Im Grunde lassen sich bereits aus diesen ideengeschichtlich bedeutsamen Antworten drei unterschiedliche heute noch interessante Perspektiven ableiten, die in der Beschäftigung mit politischen Institutionen zu jeweils anderen Sichtweisen und Fragestellungen veranlassen. Aus der Hobbeschen Sicht dürfte vornehmlich interessieren, inwieweit Institutionen als politische Führungs- oder Machtinstrumente ge- oder mißbraucht werden. Aus der Lockeschen Sicht würde der Aspekt der Machtbegrenzung, Konkurrenz und individuellen Freiheitssicherung institutionell beeinflusster Politik in den Vordergrund rücken. Die Rousseausche Perspektive würde demgegenüber den Aspekt realisierter bzw. mehr noch verhinderter unmittelbarer politischer Teilhabe durch institutionenvermittelte Politik betonen.

Demokratie ist jedenfalls trotz des historischen Bedeutungswandels institutionalisierter Politik auch Herrschaftsordnung und nicht nur Selbstherrschaft. Und sie gründet sich nach wie vor und wohl auch in Zukunft in hohem Maße auf die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Institutionen. Die Zähmung der Herrschaft von Menschen über Menschen durch das Recht, also durch institutionelle Regelungen, die den Menschen einen autonomen Bereich ebenso wie gesellschaftliche Mitwirkungs-

möglichkeiten garantieren – gerade dies ist der spezifisch europäische Beitrag zum neuzeitlichen Staats- und Verfassungsdenken bei der Lösung ordnungspolitischer Grundprobleme¹). Und so ist denn auch nach dem Demokratiemodell des Grundgesetzes Volksherrschaft weithin mittelbare, also institutionell vermittelte Herrschaft.

Man sollte annehmen, daß sich solche Kernfragen des Politischen schlechthin als Dauerthema politikwissenschaftlicher und politisch-pädagogischer Beschäftigung von selbst legitimieren. Das scheint aber ganz offensichtlich nicht so zu sein. Während es in Teilen der deutschen Politikwissenschaft schon seit einigen Jahren Anzeichen eines wiedererwachten Interesses an institutionellen Fragen, ja eines „aufgeklärten Institutionalismus“ (F. W. Scharpf) gibt²), sind es in der politischen Bildung der Gegenwart nur vereinzelte Stimmen, die sich mit diesem in der fachdidaktischen und bildungspolitischen Diskussion eher negativ besetzten Gegenstandsbereich theoretisch und praktisch auseinandersetzen.

Doch was kennzeichnet diesen Gegenstandsbereich?

1) Vgl. H. Albert, Freiheit und Ordnung. Der europäische Beitrag zur Lösung ordnungspolitischer Probleme, in: M. Kaase (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung. Analysen zu Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise, Opladen 1986, S. 61–69; P. Graf Kielmansegg, Das Experiment der Freiheit. Zur gegenwärtigen Lage des demokratischen Verfassungsstaates, Stuttgart 1988; ders., Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Stuttgart 1977; H. Buchheim, Der demokratische Verfassungsstaat und das Problem der Demokratisierung der Gesellschaft, Mainz 1975.

2) Vgl. die Beiträge in der Kongreßdokumentation: Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. 17. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW, 12. bis 16. September 1988 in der Technischen Hochschule Darmstadt. Tagungsbericht, im Auftrag der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft hrsg. von H.-H. Hartwich, Opladen 1989; H.-H. Hartwich/G. Wewer, Regieren in der Bundesrepublik. 1. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Opladen 1990; dies., Regieren in der Bundesrepublik. 2. Formale und informale Komponenten des Regierens, Opladen 1991; J. J. Hesse/A. Benz, Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990 sowie aus politisch-philosophischer Sicht G. Göhler (Hrsg.), Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Opladen 1987.

II. Zum Institutionenbegriff in der Politikwissenschaft und in der Soziologie

Allein die Suche nach brauchbaren definitorischen Erklärungen zum Institutionenbegriff ist aufschlußreich für die gegenwärtige Situation. Denn greift man zunächst nicht nach der Spezialliteratur, sondern nach den in der Politikwissenschaft wie in der politischen Bildung gleichermaßen bewährten handlexikalischen Büchern, so stößt man allenthalben auf bemerkenswerte Lücken – nicht überall, aber doch erstaunlich häufig.

So kommt in dem gerade auch in der politischen Bildung verbreiteten „Handlexikon der Politikwissenschaft“ von Wolfgang Mickel der Begriff „Institution“ oder „politische Institution“ weder als bearbeitetes Stichwort vor, noch finden diese Termini im Sachregister Erwähnung. Gleiches gilt für das bekannte ältere Fischer Lexikon „Staat und Politik“ von Ernst Fraenkel und Karl Dietrich Bracher, zwei Wissenschaftlern, die ja Grundlegendes zum modernen Institutionenverständnis beigetragen haben. Auch das soeben erschienene umfangreiche „Wörterbuch Staat und Politik“, herausgegeben von Dieter Nohlen, enthält kein entsprechendes Stichwort. Das Herder Lexikon Politik³⁾ notiert mit Bezug auf Politik kurz, Institution sei eine öffentliche oder staatliche Einrichtung (Behörde) zur regelmäßigen Erledigung bestimmter Aufgaben.

Reinhard Becks „Sachwörterbuch der Politik“⁴⁾ definiert Institution ganz ähnlich als „eine zur regelmäßigen, rechtlich geordneten Erfüllung bestimmter Funktionen auf Dauer geschaffene, in der Verfassung oder im sonstigen öffentlichen Recht des betreffenden Staats verankerte, öffentliche Einrichtung“. Im engeren Sinne seien damit Staatsorgane, sonstige staatliche Behörden, bestimmte Organisationen wie Parteien oder Gewerkschaften und bestimmte Verfahren wie z. B. die Wahl gemeint. Im weiteren Sinne umschreibe Institution auch bestimmte soziale Gruppen und Einrichtungen. Institutionalisierung bezeichne die Umwandlung vorher privater in öffentliche Einrichtungen und deren Eingliederung in das staatliche Gesamtsystem. Eine ebenso schlichte wie zutreffende und brauchbare Erklärung für Institutionen bietet das ausdrücklich für den politischen

Unterricht gedachte Lexikon der Politik „Gesellschaft und Staat“ von Drechsler, Hilligen und Neumann⁵⁾: Institutionen seien „Einrichtungen, mit deren Hilfe die Gesellschaft oder gesellschaftliche Gruppen bestimmte Aufgaben (Funktionen) in verbindlicher, meist rechtlich geregelter Form wahrnehmen“.

Während der politologische Institutionenbegriff in der Regel ausgerichtet ist auf öffentliche Einrichtungen und staatliche Organe, die zum Zwecke der Willensbildung und teil- oder gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidungsfindung die für ein Gemeinwesen notwendigen politischen Integrationsleistungen zu erbringen haben, rekurriert der soziologische Institutionenbegriff auf ein generelles Phänomen in den Sozialbeziehungen, das sich aus dem Verhältnis von individueller Subjektivität und sozialer Objektivität ergibt.

Wenn Menschen in einer pluralistischen Gesellschaft zusammenleben, wird angesichts der Überfülle diskutierbarer Möglichkeiten die wechselseitige Abstimmung des Verhaltens problematisch. Um überhaupt handlungsfähig zu sein, sind deshalb politische Systeme ebenso wie jedes soziale System darauf angewiesen, Entscheidungsprämissen sowie die Entscheidungen selbst der politischen Dauerproblematisierung zu entziehen⁶⁾. Politische Institutionen sind demzufolge nach soziologischem Verständnis zur Stabilisierung von Erwartungen notwendig, deshalb zugleich aber auch einem permanenten Enttäuschungsrisiko ausgesetzt. Indem sie Verhaltenserwartungen generalisieren, sie als politisch und oft eben auch rechtlich gegeben behandeln, entlasten sie den politischen Alltag. Dies schließt nicht aus, daß mangelnde Öffentlichkeit bei politischen Institutionen auch zu vielfältigen Belastungen des politischen Alltags führen kann – etwa wenn versucht wird, kontroverse Probleme von allgemeinem Interesse dem öffentlichen Diskurs zu entziehen.

⁵⁾ H. Drechsler/W. Hilligen/F. Neumann, Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, Baden-Baden 1989 (7. neub. Aufl.), S. 336.

⁶⁾ Vgl. P. L. Berger/Th. Luckmann, Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Wissenssoziologie, Frankfurt 1982, S. 56 ff.; N. Luhmann, Soziologische Aufklärung. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, Opladen 1987, S. 149; ders., Rechtssoziologie, Opladen 1987³, S. 64 ff.; H. Schelsky, Zur Theorie der Institution, Düsseldorf 1970. Die soziologische, anthropologische, philosophische und politologische Seite des Institutionenverständnisses aufarbeitend vgl. A. Waschkuhn, Zur Theorie politischer Institutionen, Phil. Diss. (Ludwig-Maximilians-Universität) München 1974.

³⁾ Vgl. W. Mickel (Hrsg.), Handlexikon zur Politikwissenschaft, Bonn 1986; E. Fraenkel/K. D. Bracher (Hrsg.), Staat und Politik (Neuausgabe), Frankfurt 1970; Herder Lexikon Politik, Freiburg-Basel-Wien 1982; D. Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, München 1991.

⁴⁾ R. Beck, Sachwörterbuch Politik, Stuttgart 1977, S. 373.

Weder der politologische noch der soziologische, hier vor allem mit systemtheoretischem Bezug verwendete Institutionenbegriff sieht Institutionen zwingend als statische Gegebenheiten. Veränderungen von Legitimationsvorstellungen, von kognitiven und normativen Interpretationen, von Erwartungen gegenüber institutionell zu vermittelnden materiellen, sozialen, kulturellen oder symbolischen Leistungen haben selbstverständlich Rückwirkungen auf Institutionen. Dabei gilt für politische Institutionen in der Demokratie, daß sie

sich im Prozeß demokratischer Legitimation letztlich am Volkswillen bewähren müssen.

Einerseits kann dieser Prozeß nur funktionieren, wenn nicht alles und jederzeit einem politischen Dauerdiskurs unterstellt wird. Andererseits sind es gerade die politischen Institutionen, die der Austragung von Konflikten Raum geben müssen, unterschiedliche Meinungen und Interessen kanalisieren und integrieren, Minderheiten schützen und damit insgesamt politische Einheit stiften⁷⁾.

III. Politische Institutionen in der fachwissenschaftlichen Diskussion und Herausforderungen für die politische Bildung

1. Der neue Institutionalismus in der Politikwissenschaft

War die Beschäftigung mit Grundfragen politischer Institutionen lange Zeit weithin dem Kreis der Gelehrten vorbehalten, die sich vor allem mit Problemen der politischen Philosophie, Ideengeschichte und politischen Theorie, also mit dem „polity“-Bereich auseinandersetzen, so zeichnet sich seit einigen Jahren ein breiteres Interesse an konkreteren institutionellen Fragen ab. Dieser „neue Institutionalismus“ in der Politikwissenschaft wird vor allem aus drei Quellen gespeist: Erstens plädieren nach Jahrzehnten einer bis an die Grenzen disziplinärer Profillosigkeit gehenden Ausdifferenzierung des Faches eine ganze Reihe renommierter Vertreter der Disziplin für eine Rückbesinnung auf politisch-administrative Institutionen als „Kernbestand politologischer Eigenkompetenz“⁸⁾. Allerdings sei die traditionelle Regierungs- und Institutionslehre über die bloße Beschreibung politisch-administrativer Organisa-

tionsformen und Verfahrensweisen kaum hinausgekommen. Es sei damit wenig oder nichts von den eigentlich interessanten politischen Phänomenen erklärt worden. Wenn der institutionelle Ansatz (polity) der Politikforschung über die phänomenologische Deskription hinaus wolle, dann müsse er sich in der Erklärung von politischen Prozessen und politischem Verhalten (politics) sowie in der Auseinandersetzung mit Politikgehalten (policies) bewähren. Dieser „aufgeklärte Institutionalismus“ müsse hinauskommen über die bloße Betrachtung organisatorischer Arrangements und juristischer Verfahrensregeln. Das Plädoyer gilt einer engeren „Verklammerung“ der Policy-, Politics- mit der Polity-Orientierung in Forschung und Lehre, also der Verknüpfung von materiell-inhaltlichen und Prozeßanalysen mit Untersuchungen zur politischen Ordnung sowie deren institutionelle Ausprägungen und normative Grundlagen.

In unmittelbarem Zusammenhang mit der im Zuge einer Standortbestimmung der Disziplin erfolgten Rückbesinnung auf politische Institutionen steht – und dies ist die zweite Motivkraft – die Kritik an der Policy-Forschung. Während die Vertreter des Policy-Ansatzes Politikfeldanalysen als Beitrag zur konsequenten Professionalisierung der Disziplin in theoretischer, empirischer und methodischer Hinsicht sowie als Möglichkeit einer Verbindung wissenschaftlicher Analyse mit einer zunehmend unter Problemlösungsdruck geratenen Politik ansehen, beurteilen Vertreter einer Politikwissenschaft als Ordnungswissenschaft diese Entwicklung eher als Verfallsgeschichte der Fachdisziplin.

Allerdings konnte die vergleichende Policy-Forschung inzwischen zeigen, daß internationale und

⁷⁾ Vgl. dazu zahlreiche Beiträge in: U. Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Stuttgart 1987, sowie ders. (Hrsg.), Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern, Opladen 1990. Zur Bedeutung der Institutionalisierung des Widerspruchs in Politik und Recht vgl. D. Rucht, Gegenöffentlichkeit und Gegenexperten, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, Schwerpunktheft 2/1988, S. 290–305.

⁸⁾ F. W. Scharpf, Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus, in: H.-H. Hartwich (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft, Opladen 1985, S. 164. Siehe dort vor allem die Beiträge von W. Hennis, J. Fijalkowski, M. Greven, H.-H. Hartwich, J. J. Hesse und G. Schmid; vgl. ebenso zahlreiche Beiträge im Tagungsbericht: Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, hrsg. von H.-H. Hartwich (Anm. 2).

intertemporale Unterschiede in den politischen Leistungsprofilen von Regierungen in hohem Maße von politisch-institutionellen Bedingungen abhängen, wie etwa den spezifischen Verfahren der Konfliktregelung, der Machtverteilung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, den Strukturen im Bereich der organisierten Interessen oder den Arrangements zwischen den an der politischen Interessenvermittlung und Entscheidung beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Institutionelle Strukturen beeinflussen also nicht nur staatliche Handlungsmöglichkeiten, sondern auch die Auswahl von Politikstrategien erheblich. So werden etwa Verteilungskonflikte in Ländern mit einem „integrierten Pluralismus“ wie in der Bundesrepublik Deutschland kaum mehr konfrontativ, d. h. fragmentiert vermittelt, sondern eher in größeren Verteilungskonkordien ausgehandelt⁹⁾. Gegenüber den eher planungseuphorischen siebziger Jahren, in denen Institutionen vor allem im Hinblick auf ihre Problemwahrnehmungs- und Politikgestaltungs- bzw. ihre mangelnde Veränderungskompetenz interessierten, ist der Perspektivenwechsel offenkundig.

Einen dritten Impuls erfährt und erfährt der neue Institutionalismus schließlich infolge der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den neuen sozialen Bewegungen, die sich zunehmend aus der üblichen Konfrontation von „Bewegung“ versus „Institution“ löst. Zum einen können die neuen sozialen Bewegungen selbst als „Bewegungsinstitutionen“ begriffen werden. Zum anderen initiieren diese wiederum Innovationen in traditionellen Institutionen. Als Symptom oder Folge von Legitimations- oder Steuerungskrisen des etablierten Institutionennetzes sind sie selbst ein wichtiges Element im „Wandel der institutionellen Struktur einer Gesellschaft“¹⁰⁾.

⁹⁾ Vgl. M. G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen, Opladen 1988, hier insb. die Einleitung sowie den Beitrag von F. Lehner und J. Nordhause-Janz. Die spezifisch institutionellen Probleme im Föderalismus des parlamentarischen Parteienstaates der Bundesrepublik hat G. Lehmsbruch in seinem vielbeachteten Buch „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ (Stuttgart u. a. 1976) aufgearbeitet. Siehe dazu auch U. Thaysen, Mehrheitsfindung im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/85, S. 3–17. Zur ausgedehnten Neokorporatismusdiskussion in der deutschen Politikwissenschaft vgl. den Überblicksband von U. v. Alemann/R.G. Heinze (Hrsg.), Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Neokorporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen 1979.

¹⁰⁾ Vgl. F. Nullmeier, Institutionelle Innovationen und neue soziale Bewegungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/89, S. 3–16.

2. Institutionen in der politischen Bildung: Zwischen unterrichtlichem Allgemeingut und theoretischer Irrelevanz

Vielleicht liegt es an dem oftmals zu beobachtenden *time lag* zwischen fachwissenschaftlicher und fachdidaktischer Diskussion, daß in der politischen Bildung gegenwärtig zumindest nicht von einem neuen Institutionalismus oder von einer Renaissance politisch-institutioneller Fragen gesprochen werden kann, obwohl ja allein der politisch-institutionelle Neuaufbau in den neuen Bundesländern aktuellen Anlaß böte. Im Gegenteil: Termini wie „Institutionenkunde“ oder „-lehre“ sind nach wie vor symbolträchtige Formeln für eine Art negativen Minimalkonsens zwischen politischen Bildnern und Bildungspolitikern jeder Couleur. Sie sind darüber hinaus gleichsam der nicht näher präzisierete Verständigungscode dafür, wie man politische Bildung nicht betreiben darf.

So berechtigt diese Abwendung von einer traditionellen Institutionenvermittlung war und z. T. noch ist und so richtig der Gedanke ist, daß politische Bildung nicht aufgeht in der abstrakten Kenntnis von Verfassungsorganen, Kompetenzregeln und Formalstrukturen, so wird hier doch auch ein falsches oder zumindest verengtes Institutionenverständnis offenkundig. „Weithin erscheinen Institutionen als personfeindliche, Selbstbestimmung und Selbstentfaltung hindernde Größen, während es doch“, so Bernhard Sutor, „darauf ankäme, zunächst nach dem positiven Sinn von Institutionen für personale Entfaltung der Menschen, dann auch nach ihren Gefahren zu fragen.“¹¹⁾ Vor dem Hintergrund der oben nur skizzierten Hinweise auf die Ansätze einer Renaissance des Institutionellen in der Fachwissenschaft kann dieses eher aus einem normativen, dem aristotelischen Politikverständnis verpflichtete Plädoyer Sutors aus sozialwissenschaftlicher Sicht nur unterstrichen werden.

Die Beschäftigung mit Institutionen darf keine Frage der jeweiligen Themenkonjunktur oder wissenschaftlicher Moden sein. Als ein zentraler Kristallisationskern des Politischen bleibt die Auseinandersetzung mit institutionalisierter Politik eine Hauptaufgabe politikwissenschaftlicher Forschung ebenso wie politisch-pädagogischen Bemühens. Und natürlich werden auch junge Menschen immer wieder etwas über Parlament und Regierung,

¹¹⁾ B. Sutor, Neue Grundlegung politischer Bildung, Bd. I: Politikbegriffe und politische Anthropologie, Paderborn u. a. 1984, S. 86; vgl. ders., Ethische Aspekte demokratischer Streitkultur, in: U. Sarcinelli (Hrsg.), Demokratische Streitkultur (Anm. 7), S. 157–176.

über die Rechts- und Sozialordnung eines Gemeinwesens, über Parteien, Wahlen, Interessengruppen oder Massenmedien erfahren müssen – wobei durchaus darüber gestritten werden kann, was mit welchem Ziel und mit welchen Methoden davon vermittelt werden soll. So selbstverständlich dies alles aber für den Unterrichtspraktiker und für den der Unterrichtspraxis verpflichteten Fachdidaktiker sein mag und so selbstverständlich institutionenspezifische Gegenstandsbereiche in den meisten Politiklehrplänen vorgesehen sind und in der Schulbuchliteratur¹²⁾ breiten Raum einnehmen – in der neuen fachdidaktischen Diskussion findet die Institutionsproblematik nur vereinzelt Interesse¹³⁾.

Im folgenden wird nun auf drei Problemfelder näher eingegangen, die es lohnend erscheinen lassen, sich zukünftig wieder intensiver, gleichwohl auf andere Weise als früher mit politischen Institutionen zu beschäftigen:

IV. Neue Herausforderungen für die Beschäftigung mit politischen Institutionen

1. Vom „hoheitlichen“ zum pragmatisch-funktionalen Institutionen(selbst)verständnis

Politische Institutionen gelten zwar als auf Dauer gestellte Einrichtungen, die Verhalten generalisieren und Erwartungssicherheit geben; sie sind deshalb aber nicht notwendigerweise starre oder statische Gebilde. Ihr Gewicht kann im politischen und gesellschaftlichen Leben zu- oder abnehmen, ihr Auftrag und ihr Selbstverständnis können sich verändern. Diese Veränderungsprozesse resultieren aus langfristigen, ja historischen Entwicklungen im Staatsverständnis und aus den damit verbundenen, institutionell umzusetzenden neuen Aufgaben von Staat und Gesellschaft. Zum anderen bleiben auch politische Institutionen von gesellschaftlichen Wandlungsprozessen nicht unberührt. Beide beeinflussen sich wechselseitig.

a) auf Veränderungen im institutionellen Bereich selbst. Verkürzt könnte man diese Veränderungen als langsamen Wandel von einem hoheitlichen zu einem eher pragmatisch-funktionalen Institutionen(selbst)verständnis bezeichnen;

b) auf die Folgen zunehmender Mobilität und Individualisierung, also die Einstellungen zu und den Umgang mit politischen Institutionen;

c) auf das Spannungsverhältnis zwischen dem medienöffentlichen Erscheinungsbild institutioneller Politik auf der einen Seite und der Realwelt inner- und zwischeninstitutioneller Entscheidungsprozesse auf der anderen Seite.

Zu allen diesen drei eher aus fachwissenschaftlicher Sicht konkretisierten Aspekten sollen jeweils am Schluß einige Konsequenzen für die politische Bildung umrissen werden, die allerdings in theoretischer und praktischer Hinsicht einer näheren didaktischen Konkretisierung bedürfen.

So ist der „Staat des Grundgesetzes planender, lenkender, leistender, individuelles wie soziales Leben erst ermöglichender“¹⁴⁾, in der Formel des Grundgesetzes „sozialer Rechtsstaat“ oder, wie Ernst Forsthoff einmal sagte, „Daseinsvorsorgestaat“ geworden. Damit hat sich nicht nur seine Legitimationsgrundlage verschoben, sondern auch der Charakter seiner Institutionen verändert. Effiziente Aufgabenerfüllung vor allem im sozialen und wirtschaftlichen Bereich und nicht allein die Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit sind zu einem zentralen Legitimationsgrund geworden.

Allerdings ist die gestiegene Verantwortung des Staates nicht von einer entsprechenden Ausweitung staatlicher Verfügungsmöglichkeiten begleitet, weil sich „die Gegenstände wohlfahrtsstaatlicher Politik großenteils gegen imperative Steuerung sperren“¹⁵⁾. Macht, so der Verfassungsrichter und Rechtswissenschaftler Dieter Grimm, sei hier nicht mehr das geeignete Medium für die Siche-

¹²⁾ Vgl. zu den Leistungen und Defiziten von Politikschulbüchern M. Hättich u. a., Die politische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland in Politik- und Geschichtsbüchern, Melle 1985, hier vor allem der Beitrag von H. Oberreuter über „Die Funktion und Bedeutung politischer Institutionen“ (S. 186–258). Oberreuter sieht bei der Behandlung institutioneller Themen in Schulbüchern vor allem ein dreifaches Defizit: 1. Das normative Defizit, 2. das unverständene Regierungssystem und 3. das dynamische Defizit infolge einer zu statischen Betrachtung (vgl. S. 257f.).

¹³⁾ Hier verdienen aus den letzten Jahren insbesondere die später noch zu erwähnenden Arbeiten W. Gagels Beachtung.

¹⁴⁾ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg-Karlsruhe 1977, S. 86; vgl. ebenso E. W. Böckenförde, Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, Frankfurt 1991, S. 209ff.

¹⁵⁾ D. Grimm, Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt 1991, S. 168f.

rung staatlicher Aufgabenerfüllung. Sie sei vielmehr von der Mobilisierung weiterer Ressourcen, über die der Staat selbst nicht disponiere, abhängig. Infolgedessen müsse sich der Staat zunehmend nichtimperativer, indirekt wirkender Steuerungsmittel (z. B. Anreize, finanzielle Abschreckungen) bedienen. Die Erfüllung seiner Aufgaben hänge in hohem Maße von der freiwilligen Folgebereitschaft der Steuerungsadressaten ab: „Der Staat (und damit auch sein institutioneller Apparat, U.S.) agiert nicht mehr aus der hoheitlichen Position, sondern begegnet den gesellschaftlichen Kräften auf der gleichen Ebene. Diese geraten ihm gegenüber in eine Verhandlungsrolle, die ihnen die Möglichkeit verschafft, die staatlichen Aktionsprogramme nicht nur von außen zu beeinflussen, sondern im Innern mitzubestimmen.“¹⁶⁾

Mehr noch als die Verfassungsrechtler haben in den letzten Jahren namhafte Politik- und Verwaltungswissenschaftler, Rechtspolitologen und Soziologen nicht nur auf das Steuerungsdilemma des Staates hingewiesen und sich für ein zeitgemäßes Institutionenverständnis ausgesprochen. Während man aus soziologischer Sicht – etwa Ulrich Becks Argumentation in seiner „Risikogesellschaft“ folgend – von „Strukturdemokratisierung“, „Verflüssigung“ bzw. „Entgrenzung“¹⁷⁾ sprechen kann, tritt aus eher politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht in den Blick, daß politische und zumal staatliche Institutionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zunehmend auf die Kooperation mit außerstaatlichen – also etwa wirtschaftlichen, sozialen und anderen gesellschaftlichen – Handlungsträgern angewiesen sind. Staatliche Institutionen können diese Kooperation aber zunehmend weniger erzwingen, sondern müssen sie gleichsam einwerben. So erweist sich z. B. die Durchsetzung einer Norm zur Verbesserung der Luftqualität als außerordentlich schwierig, wenn nicht die betroffenen Hauptverschmutzer möglichst frühzeitig in den Beratungs- und Implementationsprozeß einbezogen werden. Straßenbauvorhaben scheitern oder werden verzögert, wenn nicht betroffene Interessen an der Diskussion beteiligt und in die Entscheidungsvorbereitung eingebunden werden. Auch Reformen im Gesundheitswesen sind ohne Aushandlungsprozesse zwischen den staatlichen und betroffenen Institutionen im Interessengruppenbereich nicht durchzusetzen¹⁸⁾.

Neben die hoheitliche, eher rechtsförmige Steuerung und Leistungserbringung im Rahmen der Da-

seinsvorsorge treten also, so Thomas Ellwein und Joachim Jens Hesse, „zunehmend Aufgaben, durch Kooperation, Motivation, Überzeugung und Übereinkunft gesellschaftliche Prozesse zu organisieren und zu steuern“¹⁹⁾. Selbst von verwaltungsjuristischer Seite wird inzwischen von „einverständliche(r) Rechtskonkretisierung durch Gesetzesanwendungen mit dem Bürger“, von der „Ergänzung hoheitlich einseitigen Verwaltungshandeln(s)“ durch „kooperatives Zusammenwirken mit dem Bürger“ gesprochen und „eine intensive Beachtung vorrechtlicher Formen sozialer Koordination und Kontrolle“²⁰⁾ für angezeigt gehalten.

Ähnliche Beobachtungen zum Wandel des staatlich-institutionellen Bereichs haben Ulrich Beck wohl veranlaßt, davon zu sprechen, daß das Primat des politischen Systems in Frage gestellt, die Politik zentrums- und mittellos geworden sei. Bei institutioneller Stabilität und gleichbleibenden Zuständigkeiten wandere die Gestaltungsmacht der Politik in den Bereich der Subpolitiken ab²¹⁾. Das rationalistisch-hierarchische Zweck-Mittel-Modell der Politik sei brüchig geworden. Es werde verdrängt durch Theorien, welche die Absprache, Interaktion, Verhandlung, Netzwerk, kurz: den Interdependenz- und Prozeßcharakter aller Elemente politischer Steuerung betonen.

Nun sind diese Beobachtungen zum Formwandel institutioneller Politik so neu nicht. Denn auch die Parteien-, Verbands- sowie die Parlamentarismus- und Föderalismusforschung haben hierzu schon vor Jahren wichtige Ergebnisse vorgelegt.

Konsequenzen für die politische Bildung

Wenn richtig ist, daß die politischen Konturen zunehmend verschwimmen, wenn der verfassungs-

¹⁹⁾ Th. Ellwein/J. J. Hesse, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987 (6. neubearb. und erw. Auflage), S. 48. Siehe ebenso C. Böhrer, Gesetzgebung – Programmatische oder tagespolitische Reaktion?, in: H. Hill (Hrsg.), Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, Berlin 1989, S. 74; F. W. Scharpf, Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: M. G. Schmidt (Anm. 9), S. 61–87; ders., Grenzen der institutionellen Reform, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. I, Baden-Baden 1987, insb. S. 117.

²⁰⁾ H. Hill, Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsrecht, in: R. Zippelius u. a. (Hrsg.), Der Gleichheitssatz. Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsrecht, Berlin 1989, S. 194; ders., Das hoheitliche Moment im Verwaltungsrecht der Gegenwart, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 104 (1989) 7, S. 326; H. Hill, Das Verhältnis des Bürgers zum Gesetz, in: Die öffentliche Verwaltung, (1988) 16, S. 666–670.

²¹⁾ Vgl. U. Beck (Anm. 17), S. 357.

¹⁶⁾ Ebenda, S. 169.

¹⁷⁾ U. Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt 1986, S. 300, 316 und 323.

¹⁸⁾ Vgl. die Literaturhinweise in Anm. 9.

rechtliche Kompetenzrahmen, den das Grundgesetz beispielsweise den Verfassungsorganen absteckt, mehr und mehr ergänzt wird durch ein formelles, halbformelles und oft informelles, nichtsdestoweniger aber politisch folgenreiches Aushandlungs- und Absprachegeflecht, wenn Politik in der Mehrheits- und Wettbewerbsdemokratie zunehmend von kooperations- und koordinationsdemokratischen Prozeduren überlagert oder ergänzt wird, dann sollte sich dies auch in der politischen Bildungsarbeit niederschlagen; eine isolierte Vermittlung von Organisationsmerkmalen, Formalstrukturen und Kompetenzen muß dann zu einem falschen Politikbild führen. Institutionelles Handeln wird man also mehr als bisher als systemisches Handeln zu verdeutlichen haben. Überhaupt wird es darauf ankommen, Institutionen nicht nur als Organisations- oder Normsysteme, sondern auch als Handlungs- und Kommunikationssysteme – und zwar nach innen wie nach außen – in den Blick zu nehmen. Man sollte sich verstärkt und kritisch mit Fragen beschäftigen, inwieweit solche staatliche wie nichtstaatliche Institutionen einbeziehende Aushandlungssysteme offen, die ablaufenden Prozesse transparent, die Zugänge inklusiv oder exklusiv sind, die Interessenberücksichtigung auf das gut organisierte Spektrum konzentriert ist oder einem umfassenden Repräsentationsanspruch gerecht werden.

Auch dies, so muß man feststellen, sind keine völlig neuen Fragen oder Perspektiven. Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungen erhalten sie jedoch ein größeres, auch politisch-pädagogisches Gewicht. Der Wandel von einem eher hoheitlichen zu einem mehr und mehr auch pragmatisch-funktionalen Institutionenverständnis sollte seinen Niederschlag in der politischen Bildung finden.

Könnte man die aufgezeigten Trends als „objektive“ Grundlagen für ein verändertes Institutionenverständnis bezeichnen, so gilt es ebenso, einige grundlegende subjektive Dimensionen, d.h. Einstellungsveränderungen (auch zu politischen Institutionen), zu berücksichtigen.

2. Gesellschaftlicher Wandel und Institutionenverständnis: „Marsch aus den Institutionen“ und institutionenadressierter Erwartungsdruck

Das demokratische Gemeinwesen lebt vom Engagement seiner Bürger. Es lebt aber auch vom Vertrauen in die Demokratie und in ihre Institutio-

nen. Das Verhältnis von Demokratieprinzip und Amtsauctorität, von Bürgerfreiheit und rechtsgebundener, gemeinwohlverpflichteter Herrschaft, von Selbstregierung und Institutionalisierung – dies ist die spannungsreiche Beziehung, die die Essenz der zweitausendjährigen europäischen Verfassungskultur ausmacht und auch heute noch die politische Kultur prägt²²).

In zahlreichen, auch neueren Untersuchungen zur politischen Kultur konnte immer wieder nachgewiesen werden, daß Vertrauen in die Demokratie und ihre wichtigsten Institutionen – in der Sprache der politischen Kulturforschung also das „Systemvertrauen“ – nicht notwendigerweise mit einer hohen Wertschätzung für Politik, Politiker oder etwa Parteien einhergeht und daß das Systemvertrauen in der Bundesrepublik inzwischen ähnlich stabil ist wie in anderen westlichen Demokratien²³). Die in den fünfziger und sechziger Jahren vor allem mit Verweis auf die Civic Culture-Studie von Almond und Verba erhobene Kritik an der bundesdeutschen, letztlich von der ökonomischen Prosperität abhängigen „Schönwetterdemokratie“ hat gegenwärtig keine empirische Grundlage mehr.

Gleichwohl gibt es ein neues Unbehagen an politischen Institutionen und institutionenvermittelter Politik; ein Unbehagen, das aktuell aus zwei sehr unterschiedlichen Quellen gespeist wird: Die eine Quelle dieses neuen Unbehagens an politischen Institutionen ist die im Kontext eines Wertewandels zutage tretende neue Subjektivität. Mit der vor allem in den ausgehenden sechziger und dann vor allem in den siebziger Jahren angestoßenen verstärkten Hinwendung zu partizipativ-egalitären

22) Vgl. dazu neben den Hinweisen in Anm. 1 den nach wie vor grundlegenden Beitrag von W. Hennis, Amtsgedanke und Demokratieprinzip, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag, Tübingen 1962, S. 51–70, wieder abgedruckt in: W. Hennis, Politik als praktische Wissenschaft, München 1968. Zur Grundsatzdiskussion über die Legitimationsprobleme des demokratischen Staates vgl. P. Graf Kielmansegg (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme, Sonderheft 7/1976 der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen 1976.

23) Vgl. zusammenfassend O. W. Gabriel, Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987; W. Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität der Deutschen, Bonn 1983 (hier vor allem den Beitrag von H. Rausch); D. Berg-Schlusser, Entwicklung der politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/90, S. 30–46; M. Kaase, Zur Legitimität des politischen Systems in den westlichen Demokratien, in: A. Randelzhofer/W. Süß (Hrsg.), Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz, Berlin-New York 1986, S. 463 ff.

Wertvorstellungen²⁴⁾ veränderten sich auch die Erwartungen an die institutionelle und nichtinstitutionelle Infrastruktur des politischen und gesellschaftlichen Lebens – eine Entwicklung, die man mit Elmar Wiesendahl als schleichenden „Marsch aus den Institutionen“²⁵⁾ bezeichnen könnte.

Parteien bekommen den Trend nicht nur bei Wahlen, sondern auch in ihrer innerorganisatorischen Arbeit schon seit etlichen Jahren zu spüren. Gewerkschaften sind davon betroffen, aber auch die Kirchen als traditionell sozialisationsrelevante Institutionen individueller und kollektiver Sinnvermittlung: Das politische Verhalten ist variabler, mobiler, individualistischer, für loyalitätsabhängige Institutionen der Willensbildung also schwerer berechenbar geworden. Ebenso wie in anderen modernen westlichen Gesellschaften „verflüssigt“ sich die Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland, verlieren traditionelle politische Milieus und tradierte soziale Gruppenbezüge für die politische Orientierung und Meinungsbildung an Bedeutung.

Diese Entwicklung geht einher mit einer Lockerung institutioneller Bindungen, mit einer Individualisierung von Lebensstilen und einer Suche nach Eigenverantwortlichkeit, mit einer Reduzierung institutionell vermittelter sozialer Kontrolle und mit einer insgesamt steigenden Bereitschaft, die sich im gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß zunehmend bietenden Wahlfreiheiten zu nutzen. In der von Weidenfeld und Korte kürzlich salopp betitelten „Stand-by-Gesellschaft“ erscheint, so die beiden Autoren, die Politik punktuell, situativ, kontextabhängig, erlebnis- und betroffenenorientiert²⁶⁾.

Insgesamt verlieren also klassen- bzw. schichtspezifische, für die Bindung an Institutionen lange Zeit wichtige Sozialisationsmuster weiter an Gewicht, nimmt der Anteil derjenigen, die sich dauerhaft, möglicherweise lebenslang, gleichsam „von

der Wiege bis zur Bahre“ institutionell gebunden fühlen, deutlich ab. So ist – übrigens in ganz Westeuropa – das schichtspezifisch gebundene Wahlverhalten in der Nachkriegsgeneration nur mehr ungefähr halb so hoch wie in älteren Altersgruppen. Mehr und mehr breitet sich gerade in der jüngeren Generation ein eher instrumentelles Verhältnis zu den Vermittlungsinstitutionen aus – eine Beziehung, die im Kern einem stark individualistisch gefärbten, zweckrationalen Interessenskalkül entspricht: „Während die Jugend der späten sechziger und noch frühen siebziger Jahre den Konflikt in den Institutionen suchte, läßt sie diese nunmehr links liegen... Das Formprinzip der politischen Großorganisationen vermag die Jugendlichen nicht mehr zu binden. Diese begegnen den traditionellen Vermittlungsinstanzen mit Distanz- und Verweigerungshaltung... In dem Maße, wie individuelle Lebenssinn- und Lebensplanungsfragen sowie gesellschaftliche Status-, Orientierungs- und Bindungsfragen als individuelle und höchstpersönliche Entscheidungsprobleme definiert werden, unterliegen kollektive Vertretungs-, Vermittlungs- und Sinnstiftungsinstanzen von den Gewerkschaften über Parteien bis zu den Kirchen einem Geltungsverlust, der sich in Organisationsdistanz und -verweigerung kundtut.“²⁷⁾

Betrifft dies vor allem die intermediären Institutionen gesellschaftlicher und politischer Willensbildung unmittelbar, so ist noch auf einen latenten, nicht allein in Mitgliederzahlen, Organisationsaktivitäten und Partizipationsindices ausdrückbaren Mentalitätswandel im Milieu der neuen Wertorientierungen hinzuweisen, der den staatlich-institutionellen Bereich betrifft: eine verbreitete Neigung zum Mißtrauen gegenüber dem und zur Distanzierung vom Staat, die zugleich gepaart ist mit hohen Leistungserwartungen. Während institutionalisierte Autorität in den Verdacht des Bürokratischen, ja des Illegitimen und Undemokratischen gerät, stehen staatliche Institutionen unter einem steigenden Erwartungsdruck²⁸⁾. Peter Graf Kielmansegg vermutet, hinter dieser Mentalität könnte bei intensiver Bejahung der Demokratienormen „ein Unverhältnis zur Demokratie als einer als Staat verfaßten politischen Ordnung“ verborgen sein: „Das entschiedene Ja zum Demokratieideal wäre

²⁴⁾ Vgl. vor allem H. Klages, Wertorientierungen im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen, Frankfurt-New York 1984; R. Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton 1977; ders., *Kultureller Umbruch. Wertwandel in der westlichen Welt*, Frankfurt-New York 1989. Inglehart spricht hier von einem Wandel von „Eliten-gelenkter Mobilisierung“ zu „Eliten-lenkende(n)“ Formen der Partizipation (vgl. S. 449 ff.).

²⁵⁾ So der Titel von E. Wiesendahls Beitrag, in dem die Organisationsschwäche politischer Parteien in den achtziger Jahren untersucht wird (vgl. dazu Anm. 27).

²⁶⁾ W. Weidenfeld/K.-R. Korte, *Die pragmatischen Deutschen. Zum Staats- und Nationalbewußtsein in Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32/91, S. 4.

²⁷⁾ E. Wiesendahl, *Der Marsch aus den Institutionen. Zur Organisationsschwäche politischer Parteien in den achtziger Jahren*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21/90, S. 11 f.

²⁸⁾ Vgl. H. Klages, (Anm. 24), insb. S. 52 ff.; ders., *Wertedynamik. Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen*, Zürich-Osnabrück 1988, insb. S. 68 ff.

dann tendenziell zugleich ein Nein zur Demokratie als einem verfaßten Staat, der dem Bürger ja notwendig vorwiegend als institutionalisierte Autorität gegenübersteht.²⁹⁾

Die zweite Quelle des Unbehagens an politischen Institutionen ergibt sich aus der Ungleichzeitigkeit der Entwicklung der beiden vereinigten Teile Deutschlands. Die Reorganisation der neuen Bundesländer mit westlichen Institutionen schreite, so Mark Siemons, rascher voran, als das beschädigte DDR-Bewußtsein zu sich kommen kann. Die Verwaltungsrhetorik klinge für manche wie eine Verachtung des Politischen schlechthin, für das sie auf die Barrikaden gestiegen waren. Seitdem der von ihnen unter hohen persönlichen Risiken mitbewirkte Umbruch vollzogen ist, scheine Politik keine Rolle mehr zu spielen und habe der im Kern apolitische bundesrepublikanische Apparat die Lenkung der Dinge übernommen³⁰⁾.

Konnte in der alten Bundesrepublik über Jahrzehnte hinweg ein doch relativ stabiles Systemvertrauen entwickelt werden, so fehlt den Bürgern und zumal den jungen Menschen in den neuen Bundesländern dieser Erfahrungshintergrund. Systemabbruch, institutioneller Neuaufbau bei gleichzeitigem Angewiesensein auf das Funktionieren der vielen Institutionen etwa im Bereich der Ordnungs- und Leistungsverwaltung, Aufbau der Institutionen des parlamentarischen Lebens bei gleichzeitig hoher Erwartung an den In- und Output der politischen Repräsentationsorgane – dies sind zumal vor dem Hintergrund ökonomischer Unsicherheit und einem Übermaß an Problemen bei der Orientierung in einem Gestrüpp neuer institutioneller Normen, Strukturen und Verfahren schlechte Voraussetzungen für die Entwicklung positiver Einstellungen zum Institutionensystem; ganz abgesehen von der Diskreditierung von Ämtern und Funktionen, die entsteht, wenn bela-

stete „Würdenträger“ des alten Regimes auch unter den neuen Verhältnissen institutionell arri-
vieren.

Konsequenzen für die politische Bildung

Ist insgesamt davon auszugehen, daß der Anteil derjenigen in der (vor allem auch jüngeren) Bevölkerung abgenommen hat – in West und Ost gleichwohl aufgrund verschiedener Motive –, für den es eine Art Loyalitätsautomatik im Verhältnis zu den politischen Institutionen gibt, so ist dies zunächst eine Herausforderung für die Demokratie insgesamt und nicht unbedingt ein Nachteil für die politische Bildung. Allerdings wird die Vermittlung institutioneller Fragen schwieriger, und sie wird wohl nur gelingen können, wenn offenkundige Bedürfnisdispositionen und Erwartungen berücksichtigt und in einem aufgeklärten und aufklärenden Institutionalismus didaktisch ihren Niederschlag finden.

Hier gilt es zunächst, einen politisch-pädagogischen Gegentrend zur Kenntnis zu nehmen: Mehr noch als die schulische politische Bildung zeigt sich in dem weitgehend auf Akzeptanz und Freiwilligkeit angewiesenen Bereich der außerschulischen politischen Bildung schon seit einigen Jahren eine „subjektivistische Wende“. So kommen Cremer und Piepenschneider im Rahmen einer Angebotsanalyse von („traditionellen“) politischen Bildungsstätten zu dem Fazit, daß die traditionelle politische Bildung in die Defensive geraten sei³¹⁾. Auffallend sei der hohe Anteil von Bildungsangeboten, die man im weitesten Sinne unter der Rubrik „zwischenmenschliche Kommunikation“ subsumieren kann. Findet hier die individualistische, auf Selbstverwirklichung ausgerichtete Erwartungshaltung, die skizzierte „neue Subjektivität“ ihren Niederschlag, so zeigt sich in den neuen Bundesländern ein eher lebenspraktischer Subjektivismus. Hier sei die aktuelle Nachfrage nach politischen Bildungsangeboten, so resümierte kürzlich Thomas Meyer, auf „anwendungsorientierte Informationen und lebenspraktische Orientierungen für die unmittelbarsten Lebensbedürfnisse in der veränderten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Situation“ ausgerichtet. Dies alles sei verbunden mit einer spontanen Skepsis gegenüber politischer Bildung, die aus alter („Staatsbürgerkunde“-)Erfahrung zunächst dem Verdacht

²⁹⁾ P. Graf Kielmansegg, Auf dem Weg zur demokratischen Reife? Überlegungen zur Entwicklung der politischen Kultur in der Bundesrepublik, in: Den Staat denken. Theodor Eschenburg zum Fünfundachtzigsten, hrsg. von W. Benz u. a., Berlin 1990, S. 214.

³⁰⁾ M. Siemons, Auf einmal wird es bunter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Bilder und Zeiten, vom 15. 6. 1991; s. die umfangreiche Dokumentation: K. Belwe, Psycho-soziale Befindlichkeit der Menschen in den neuen Bundesländern nach der Wende im Herbst 1989, Pressespiegel, Bonn (Gesamtdeutsches Institut) 1991. Zu den Problemen des Vergleichs zwischen West- und Ostjünglichen siehe W. Heitmeyer, Politische Orientierungen bei westdeutschen Jugendlichen und die Risiken von deutsch-deutschen Vergleichsuntersuchungen, in: P. Büchner/H.-H. Krüger (Hrsg.), Aufwachsen hüben und drüben, Opladen 1991, S. 243–253.

³¹⁾ Vgl. W. Cremer/M. Piepenschneider, Die traditionelle politische Bildung in der Defensive, in: Materialien zur politischen Bildung, (1989) 1, S. 71–80, hier insb. S. 75.

ausgesetzt sei, „die altbekannte Übertreibungsmannier in neuem Gewande zu sein“³²⁾.

Bereits Mitte der achtziger Jahre hat sich Walter Gagel in seinen Beiträgen über „Betroffenheitspädagogik“ und „Bedeutsamkeit“ kritisch mit der subjektivistischen Wende in der politischen Bildung auseinandergesetzt und vermerkt, daß der „Vorrang des Beziehungs- vor dem Inhaltsaspekt“ zu einer Verkenntung „des notwendigen Zusammenhangs zwischen subjektiver und objektiver Betroffenheit als didaktische Kategorie“ führen müsse. Es bleibe außer acht, „daß Lebensbezug und Vernunftorientierung sich nicht ausschließen, vielmehr einander bedingen“³³⁾.

Man mag sich für Gesetzgebung und Verwaltung nicht interessieren. Die Verabschiedung der Gesetze durch ein Parlament bindet, und Verwaltungshandeln betrifft jedermann. Man mag zu Parteien, Verbänden, Gewerkschaften oder Kirchen vielleicht alles andere als subjektive Nähe empfinden. Und dennoch sind es die Akteure dieser gesellschaftlichen Institutionen, die Entscheidungen treffen, gegebenenfalls auch mit staatlichen Institutionen aushandeln – Entscheidungen, von denen objektives Betroffensein ausgeht. Gleichwohl bleiben Institutionen in der Regel abstrakt und alltagsfern. Sie lassen sich deshalb auch nicht unvermittelt in das Motivations- und Lernrepertoire junger Menschen integrieren. Deshalb wird es für die politische Bildung darauf ankommen, Wege aufzuzeigen, wie die Zusammenhänge zwischen lebensweltlicher Subjektivität und politisch-institutioneller Objektivität aufgeklärt und transparent gemacht werden können.

Welche Aspekte die didaktischen Bemühungen dabei berücksichtigen sollten, hat wiederum Gagel in einem verdienstvollen Beitrag über die „Renaissance

der Institutionenkunde?“³⁴⁾ hingewiesen: erstens auf die im Lernprozeß herzustellende Brücke zwischen Alltagswelt und Politik; zweitens auf die bei aller notwendigen didaktischen Reduktion zu bewahrende Komplexität, die dann erreicht werden kann, wenn politische Institutionen (polity) stets zu den politischen Inhalten (policies) und politischen Prozessen (politics) in Beziehung gesetzt werden; schließlich auf die Verknüpfung des politologischen mit dem weiteren soziologischen Institutionenverständnis.

Für die Entwicklung eines aufgeklärten Institutionalismus spricht außer dem Wandel vom hoheitlichen zum pragmatisch-funktionalen Institutionenverständnis und außer dem neuen Subjektivismus die wachsende Diskrepanz zwischen der institutionellen Politik und ihrem medienvermittelten Bild.

3. Politische Institutionen und die massenmediale Vermittlung von Politik

Politische Realität ist medienvermittelte Realität. Natürlich reduziert sich Politik nicht nur auf vermittelte Politik und gehört zum politischen Geschehen mehr als das, was publiziert wird. Doch auch hier gilt: Die objektive politische Welt existiert für den einzelnen erst dann, wenn er sie subjektiv wahrnehmen kann. Deshalb ist die politische Realität für den nicht unmittelbar am politischen Geschehen Beteiligten vornehmlich – wenn auch nicht ausschließlich – medienvermittelt. Allerdings kommt diese medienvermittelte Realität nicht durch spiegelbildliche Verkleinerung einer objektiv vorfindlichen Politik zustande, sondern durch Selektion und Reduktion auf der Basis von „Nachrichtenwertkriterien“.

Nachrichtenwertkriterien aber sind Kriterien, die die journalistische Profession – in relativ großer

³²⁾ T. Meyer, Die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen. Politische Bildung im vereinten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37–38/91, S. 14; ähnlich die Erfahrungen von R. Schörken, Zur Ausgangslage der politischen Bildung in den neuen Bundesländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/91, S. 37–45.

³³⁾ W. Gagel, Betroffenheitspädagogik oder politischer Unterricht? Kritik am Subjektivismus in der politischen Didaktik, in: Gegenwartskunde, (1985) 4, S. 407; vgl. des weiteren ders., Von der Betroffenheit zur Bedeutsamkeit. Der Zusammenhang zwischen subjektiver und objektiver Betroffenheit als Erkenntnisprozeß, in: Gegenwartskunde, (1986) 1, S. 31–44; ders., Einführung in die Didaktik des politischen Unterrichts. Studienbuch politische Didaktik I, Opladen 1983, insb. S. 61 ff., S. 74 ff. und S. 82 ff.

³⁴⁾ Vgl. ders., Renaissance der Institutionenkunde? Didaktische Ansätze zur Integration von Institutionenkundlichem in den politischen Unterricht, in: Gegenwartskunde, (1989) 3, S. 387–418, hier insb. S. 389 f. (s. dort die zahlreichen Verweise zur Diskussion um eine Revision der Institutionenkunde); vgl. auch C. Deichmann, Stundenblätter Demokratie – Theorien und Modelle: Sekundarstufe II, Stuttgart 1991²; ders., Politische Institutionen und Bürgeralltag, in: Gegenwartskunde, Sonderheft 1/1979, S. 105–138. Zur fachwissenschaftlichen und -didaktischen Erschließung zentraler institutioneller Themen vgl. V. Nitzschke/F. Sandmann (Hrsg.), Metzler Handbuch für den politischen Unterricht, Stuttgart 1987.

Übereinstimmung – für solche hält. Es sind „Aufmerksamkeitsregeln“ (Niklas Luhmann) wie Aktualität, Prominenz, Neuigkeitswert, Betroffenheit etc., die unter Berücksichtigung der zeitlichen, finanziellen und technischen Möglichkeiten und Voraussetzungen der jeweiligen Medien täglich neu das massenmediale Bild politischer Realität bestimmen³⁵).

Auf diese Nachrichtenwertkriterien haben sich die Institutionen des politischen und gesellschaftlichen Lebens eingestellt, vor allem dadurch, daß Medienpräsenz als „Machtprämie“ erkannt und die massenmediale Vermittlung von Politik als genuiner Leistungsbereich der Politik selbst begriffen wird³⁶). Zu einer Zeit, in der Politik mehr denn je darauf angewiesen ist, im Medium der Öffentlichkeit um Zustimmung zu werben, d. h. Kompetenz nachzuweisen, die Schlagzeilen zu bestimmen, Aufmerksamkeit zu erzeugen, Ereignisse ebenso wie Pseudoereignisse zu produzieren, wird deshalb der politischen Öffentlichkeitsarbeit von den Institutionen selbst zunehmende Bedeutung beigemessen³⁷). Was dabei entsteht, ist nicht selten eine politische „Kommunikationsdramaturgie“³⁸), ein vordergründiges, auf mehr oder weniger eindrucksvolle Rituale beschränktes, auf Spitzenakteure personalisiertes und auf nur wenige Themen

und Sprachregelungen reduziertes Bild: ein Politikbild, geprägt von „demonstrativer Publizität“ (Jürgen Habermas), bei dem „eher Atmosphärisches als Sachliches, eher die Erscheinung von Konflikten als ihre Anlässe, Strukturen und Ursachen“³⁹), eher die Addition von Einzelbildern als strukturelle Zusammenhänge und Prozesse, eher das vordergründig Rituelle als das hintergründig Substantielle, also mehr die „Oberflächenstruktur“⁴⁰) von Politik in den Blick kommen. Vor allem für den Bürger, der sich wenig durch Lektüre informiert, gewinne Politik, so resümiert Erwin Faul mit Blick auf die Fernsehberichterstattung, eine einfach zugängliche, möglichst unterhaltsam wirkende Form. Es entstehe „eine weitgeöffnete Schere zwischen der erhöhten Komplexität politischer Prozesse und ihren audiovisuellen Vermittlungsformen“⁴¹).

In der Tat besteht zwischen den Gesetzmäßigkeiten einer möglichst öffentlichkeitswirksamen Darstellung von Politik und den Gesetzmäßigkeiten, die politische Problemlösungsprozesse sowie inner- und zwischeninstitutionelle Entscheidungsprozesse kennzeichnen, eine tiefe Kluft. Sachkompetenz, Kontinuität, Verfahrenkenntnis, Interessenausgleich ohne politischen Gesichtverlust, Vertrauen und oft auch Diskretion – dies sind Kriterien für den Erfolg institutioneller Arbeit, für „Entscheidungsregeln“ (Niklas Luhmann) im politisch-institutionellen Handeln.

Konsequenzen für die politische Bildung

Welche Konsequenzen aber hat die politische Bildung aus dieser Doppelgesichtigkeit institutioneller Politik zu ziehen? Weder der verbreitete pauschale Manipulationsverdacht gegenüber der massenmedialen Berichterstattung, noch der unvermittelte Zugriff auf das mediale Erscheinungsbild der Politik verschaffen hier einen angemessenen Zugang zum Verständnis politisch-institutioneller Normen, Prozesse und Problemlösungen. Es muß sehr bezweifelt werden, ob die Befähigung zur Teilnahme an der politischen Publizistik, die

³⁵ Vgl. W. Schulz, Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung, Freiburg 1976; ders., Politikvermittlung durch Massenmedien, in: U. Sarcinelli, (Hrsg.), Politikvermittlung (Anm. 7) S. 129–144; N. Luhmann, Öffentliche Meinung, in: Politische Vierteljahresschrift, 11 (1970), S. 2–28; U. Sarcinelli, Symbolische Politik, Opladen 1987; ders., Massenmedien und Politikvermittlung. Eine Problem- und Forschungsskizze, in: Rundfunk und Fernsehen, 39 (1991) 4; nach wie vor grundlegend: W. Lippmann, Die öffentliche Meinung, Bochum 1990 (Erstauflage: New York 1922).

³⁶ Vgl. M. Kaase, Massenkommunikation und politischer Prozeß, in: ders. (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung (Anm. 1), S. 357–374; F.E. Böckelmann (Hrsg.), Medienmacht und Politik, Berlin 1989 (dort vor allem die Beiträge von Oberreuter, Plasser, Ronneberger und Sarcinelli); B. Baerns, Öffentlichkeitsarbeit oder Journalismus? Zum Einfluß im Mediensystem, Köln 1985; dies., Macht der Öffentlichkeitsarbeit und Macht der Medien, in: U. Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung (Anm. 7), S. 147–160.

³⁷ Dies erkennen nach den Parteien und Regierungsinstitutionen zunehmend auch die Parlamente. So hat etwa der Schleswig-Holsteinische Landtag ein vom Verfasser geleitetes Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, das ein Konzept zur „Parlamentspädagogik als Teil parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit“ entwickeln soll.

³⁸ Vgl. R. Wassermann, Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf-Wien 1986, S. 145; M. Edelman, Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt–New York 1976; U. Sarcinelli, Symbolische Politik (Anm. 35).

³⁹ W. Bergsdorf, Politik und Fernsehen. Die Herausforderung der liberalen Demokratie durch den Bildschirm-Journalismus, in: M. Funke u. a. (Hrsg.), Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa, Bonn 1987, S. 567–580; vgl. auch F. Plasser, Elektronische Politik und politische Technostruktur reifer Industriegesellschaften, in: ders./P. A. Ulram/M. Welan (Hrsg.), Demokratierituale, Wien-Köln-Graz 1985, S. 9–31.

⁴⁰ U. Sarcinelli, Symbolische Politik (Anm. 35), S. 6.

⁴¹ E. Faul, Thesen zu den Befunden der Begleitforschung von Kabelpilotprojekten, in: W. Mahle (Hrsg.), Medienangebot und Mediennutzung, Berlin 1989, S. 44.

Hermann Giesecke⁴²⁾ vor einigen Jahren in einem ebenso provokativen wie interessanten Essay der politischen Bildung als ausschließliche Aufgabe anempfahl, ob diese Befähigung allein dazu führen kann, Politik verstehen zu lernen; dennoch ist die Entwicklung des Interesses an und die Befähigung vor allem zur Lektüre der schreibenden politischen Publizistik als eine „wichtige Barriere gegen Manipulierbarkeit“⁴³⁾ nicht zu unterschätzen. Dies allein reicht jedoch für ein angemessenes Verständnis politischer Institutionen nicht aus.

An einem sehr geläufigen Beispiel läßt sich dies verdeutlichen: Der Deutsche Bundestag ist eine außerordentlich komplizierte, unanschauliche Institution, die ihrerseits aus einer Vielzahl von Teilinstitutionen besteht, deren Aktivitäten zum überwiegenden Teil intransparent bleiben. Allenfalls bei spektakulären Themen, innerfraktionellen Konflikten oder politischen Auseinandersetzungen zwischen Spitzenpolitikern oder mit anderen Verfassungsorganen wird ab und an sichtbar, daß es außer einem Plenum auch Ausschüsse und außer Fraktionen auch Arbeitskreise bzw. -gruppen gibt. Und bisweilen wird erlebbar, daß auch der/die einzelne Abgeordnete eine Art Institution ist. So unanschaulich und schwer vermittelbar dies sein mag – manches ließe sich durchaus gut darstellen –, so einprägsam ist doch das Bild, das vom Bundestag via Massenmedien und vor allem via Fernsehen präsentiert wird. Es ist ganz überwiegend das Parlament als mehr oder weniger entleertes Plenum, vor dem die immer wieder gleichen Spitzenakteure agieren. Und gezeigt werden dann zumeist die eher holzschnittartig geführten Kontroversen im Stile eines verbalen Schlagabtausches, sozusagen Wahlkampf als Normalität parlamentarischer Arbeit; denn dies hat Nachrichten- und Unterhaltungswert. Es bedarf keiner Erklärung, daß auf diese Weise – beschränkt auf eine solche Art des Informationszuganges – kein adäquates Bild parlamentarischer Realität vermittelt wird. Vielmehr entsteht hier ein guter Nährboden, auf dem Vorurteile und gewiß auch berechtigte Kritik in bunter Mischung kultiviert werden können.

42) Vgl. H. Giesecke, Wozu noch „Politische Bildung“?, in: Neue Sammlung, 25 (1985), S. 465–471, insb. S. 471; ähnlich R. Dahrendorf in seiner schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Deutschen Bundestages zur Situation der politischen Bildung, in: Das Parlament vom 18. 8. 1989.

43) So E. Noelle-Neumann, Auswirkungen der neuen Medien, in: W. Mahle (Hrsg.), Medienangebot und Mediennutzung, Berlin 1989, S. 93; siehe dazu mein Votum für ein komplementäres Verhältnis von Mediennutzung und politi-

Ohne eine kritische Auseinandersetzung mit der normativen Überfrachtung parlamentarischer Debatten, ohne kritische Zurkenntnisnahme des Parlaments als „ein Resonanzboden der Parteipolitik“, ohne Beschäftigung mit der Frage, warum Debatten im Plenum nicht der Suche nach, sondern der Legitimierung von Entscheidungen dienen, ohne eine intensive Auseinandersetzung mit dem „in aller Regel symbolischen Charakter der Plenarverhandlung in der Öffentlichkeit“⁴⁴⁾ ist die Institution Parlament nicht zu verstehen. Hier wird die Unverzichtbarkeit politischer Bildung als Ort systematischer Beschäftigung mit institutionellen, nicht beliebig austauschbaren Inhalten, offenkundig.

Politische Bildungsarbeit, ob schulisch organisiert oder im Rahmen der außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung durchgeführt, sollte dabei insgesamt dreierlei intendieren: erstens die Vermittlung von Medienkompetenz, d.h. einer Fähigkeit, die politische Berichterstattung gleichsam zu decodieren, um die Kriterien der inszenierten, ritualisierten, jedenfalls strategischen Kommunikation medienvermittelter Politik zu erkennen. Zweitens bedarf es zur angemessenen Verarbeitung der wahrgenommenen massenmedialen Politik personaler Kommunikationsnetze gleichsam als vermittelnde Puffer. Dies ist jedenfalls ein gesichertes Ergebnis der Mediennutzungs- und -wirkungsforschung. Die politische Bildung ist hier nur eine von vielen denkbaren Vermittlungsinstanzen; ein Puffer allerdings, dem, wie am Beispiel gezeigt, durch die Möglichkeiten zielgerichteter und systematischer, subjektives Interesse ebenso wie objektive Bedeutsamkeit berücksichtigende Arbeit eine besondere Komplementärfunktion zukommt. Drittens sollte politische Bildung vermehrt Chancen für die möglichst aktive Erfahrungssuche in den Institutionen selbst, also „vor Ort“, eröffnen, möglichst nicht nur als politische Sightseeing-Tour sondern mit gezielten Einblicken in politisch-institutionelle „Werkstattssituationen“.

scher Bildung: U. Sarcinelli, Massenmedien: Komplementärfunktion oder Konkurrenz?, in: Vierzig Jahre politische Bildung in der Demokratie. Dokumentation Kongreß im Berliner Reichstag vom 10.–12. November 1989, Bonn 1990, S. 97–108; ders., Politikvermittlung im Blickfeld politischer Bildung – ein Ansatz zur Analyse politischer Wirklichkeit, in: U. Sarcinelli u. a., Politikvermittlung und politische Bildung, Bad Heilbrunn 1990, S. 11–86.

44) H. Oberreuter, Defizite der Streitkultur in der Parteidemokratie, in: U. Sarcinelli (Hrsg.), Demokratische Streitkultur (Anm. 7), S. 90f.

V. Schlußbemerkungen

Institutionenfrei, soviel sollte deutlich geworden sein, ist Politik nicht zu haben. Und das „Ja“ zur Demokratie ist immer zugleich ein „Ja“ zum verfaßten Staat, zu Institutionen mit Zuständigkeiten, Kompetenzen und Verfahren. Dies schließt Kritik am Handeln von politischen und gesellschaftlichen Institutionen ausdrücklich ein.

Die Vision einer Gesellschaft ohne Ämter, ohne Institutionen der Willensbildung und Interessenvermittlung, die Vorstellung, daß wahre Demokratie zum stetigen Abbau institutionell ausgeübter Macht und Herrschaft führe – diese Vorstellung hat sich als Utopie erwiesen; eine Utopie, mit der sich realexistierende Diktaturen lange Jahre – im übrigen gestützt auf einen extrem großen bürokratischen Apparat – am Leben erhalten haben.

In einer Zeit des Umbruchs und des demokratischen Neuaufbaues in den neuen Bundesländern ebenso wie in den Staaten Mittel- und Osteuropas wird jedoch der Wert gesellschaftlicher und politi-

scher Institutionen für das Gemeinwesen offenkundig – ob es sich um Institutionen der demokratischen Willensbildung oder Institutionen aus dem Bereich der ordnungs- und leistungsstaatlichen Aufgaben handelt.

Politische Institutionen sind nicht „im Handformat“ zu haben, weder in fachwissenschaftlicher noch in politisch-pädagogischer Hinsicht. Deshalb helfen auch weder die Anknüpfung an die alte Regierungslehre in der Politikwissenschaft noch das Wiederaufleben der traditionellen Institutionenkunde in der politischen Bildung weiter.

Ein aufgeklärter und zugleich aufklärender Institutionalismus muß über die phänomenologische Deskription hinaus zur Erklärung politischer Prozesse und politischen Verhaltens beitragen, und er muß sich vor allem in der Auseinandersetzung mit konkreten institutionellen Lösungsbeiträgen zu den Problemen der Zeit bewähren.

Dietrich Herzog: Brauchen wir eine Politische Klasse?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/91, S. 3–13

Mit dem Begriff der Politischen Klasse wird seit Gaetano Mosca (1858–1941) die Gesamtheit der an der Staatsleitung beteiligten Personen und Gruppen bezeichnet. Dazu gehören die Regierungsmitglieder, die Parlamentsabgeordneten, in föderativen Systemen die Landesregierungen, die Spitzen der Ministerialbürokratie, die Leiter öffentlicher Betriebe und Körperschaften, die Parteivorstände sowie die Spitzenfunktionäre der Interessenverbände. Dabei ist es gleichgültig, ob ihre jeweiligen Meinungen im konkreten politischen Entscheidungsprozeß durchdringen oder nicht; wesentlich für die Begriffsbestimmung ist die regelmäßige Teilnahme an autoritativen Entscheidungen (Georges Burdeau).

Die gegenwärtige Bedeutung der Politischen Klasse ergibt sich aus den Funktionsbedingungen moderner sozialstaatlicher Demokratien. Angesichts zunehmender gesellschaftlicher Differenzierung und Mobilisierung, eines wachsenden „Problemhaushaltes“ und gestiegener Erwartungen an die Steuerungsfähigkeit des Staates kommt der Politischen Klasse die Aufgabe zu, widerstreitende Interessen in gemeinwohlorientierte Handlungsstrategien umzusetzen. Das setzt zweierlei voraus: Einerseits die Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit der Politischen Klasse durch personelle Erneuerung und intensive politisch-gesellschaftliche Kommunikation; andererseits ihre relative Stabilität und interne Kooperationsfähigkeit.

Sichtet man daraufhin die Ergebnisse der neueren Elitenforschung, so waren bisher für die Politische Klasse der Bundesrepublik folgende Merkmale charakteristisch:

- Eine im wesentlichen bereichsinterne Personalrekrutierung ohne häufigen Austausch zwischen politischen und gesellschaftlichen Bereichen;
- eine starke Professionalisierung auch des parlamentarisch-gouvernementalen Personals;
- ein weitgehender Grundkonsens nicht nur über die demokratischen „Spielregeln“, sondern auch in einigen wichtigen Politikfeldern („Westbindung“, soziale Marktwirtschaft, Tarifautonomie u. a.);
- ein – entgegen landläufiger Meinung – durchaus vielfältiges Kommunikationsgeflecht zwischen den parlamentarischen Repräsentanten und den unterschiedlichen Gruppen der Wählerschaft;
- die Existenz eines „strategischen Kerns“ in Gestalt einer dichten Kontaktstruktur zwischen den Führungsgruppen der Regierungen, des Bundestages, der Parteien und der Ministerialbürokratie.

Trotz gelegentlicher Entscheidungsblockaden und mancher Skandale hat sich die Politische Klasse der Bundesrepublik, verglichen mit denjenigen in anderen Ländern, bisher als hinreichend handlungs-, kompromiß- und integrationsfähig erwiesen. Jedoch besteht immer die Gefahr, daß sie in eine Vielzahl rivalisierender, auf ihren eigenen Vorteil und den ihrer spezifischen Klientel bedachten Gruppen zerfällt. Zudem stellt sich die Frage, ob die Politische Klasse der Bundesrepublik in ihrer derzeitigen Verfassung den neuen innerdeutschen, europäischen und weltpolitischen Herausforderungen gerecht werden kann.

Alexander Fritsch: Leistungsgrenzen politischer Institutionen in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/91, S. 15–24

Ob es eine Krise der politischen Institutionen in Deutschland gibt, ist immer wieder Gegenstand heftigen Streits – meist zwischen kritischen Publizisten und Wissenschaftlern (die das behaupten) und betroffenen Politikern (die das leugnen). Ob man von Krise spricht oder nicht – eines scheint gewiß: daß es gesellschaftliche Problembereiche gibt, die die politischen Institutionen in Deutschland offensichtlich nicht in den Griff bekommen. Die Staatsverschuldung, die Arbeitslosigkeit, der Verkehrsinfarkt, die Asylfrage, das sich verschlimmernde Siechtum des Kranken- und Rentenversicherungssystems – alles große gesellschaftliche Probleme, denen von keiner politischen Richtung in Deutschland wirksam begegnet wird, gleich, welche Konzepte auf welcher weltanschaulichen Grundlage zur Anwendung kommen. In diesem Beitrag geht es daher auch nicht um Kritik an einer bestimmten Politik, sondern darum, was Politik prinzipiell leisten kann, und was offensichtlich nicht. Es geht damit nicht zuletzt um die Leistungsgrenzen politischer Institutionen in Deutschland.

Einer Bestandsaufnahme zur verfassungsrechtlich-politischen Systematik der Institutionen folgt die Analyse der Konsequenzen, die aus den Defiziten der politischen Institutionen entstehen. Vor allem ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die Gestaltung des politischen Lebens, die gesellschaftlichen Weichenstellungen, die notwendige Anpassung der Strukturen des Gemeinwesens an die sich stetig verändernde Umwelt zunehmend anderswo stattfinden als in den dafür primär vorgesehenen politischen Institutionen – sei es beispielsweise in der Justiz, in der Wirtschaft, in der Bürokratie oder in den Medien. Mit dieser Entwicklung ist nicht mehr sichergestellt, daß die politische Einflußnahme außerhalb der politischen Institutionen des Grundgesetzes demokratisch und pluralistisch verläuft.

Schließlich stellt sich die Frage, wie mit diesem Auseinanderklaffen von Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit umgegangen wird. Wenn die politischen Institutionen in Deutschland funktionieren wie ein Regelkreis, der zwar regelt, aber nicht steuert, wenn andererseits immer deutlicher Probleme zutage treten, die die Regelkreis Kapazität überfordern und wirkliche Steuerung nötig machen – dann entsteht das Problem, ob man besser die Wirklichkeit der Verfassungstheorie anzupassen versucht, oder für die Realität einen neuen, adäquaten Verfassungsrahmen finden sollte.

Wolfgang Ismayr: Der Deutsche Bundestag: Strukturprobleme und Reformperspektiven einer politischen Institution.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/91, S. 25–40

Der Beitrag behandelt die Strukturen und Interaktionsformen im arbeitsteiligen Fraktionenparlament und geht auf Probleme der Koordination und der kommunikativen Beteiligung der einzelnen Abgeordneten ein. Darüber hinaus werden die unterschiedlichen Wirkungsformen und Einflußchancen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen bei der Gesetzgebung untersucht. Dabei bestätigt sich die Vermutung eines „neuen Dualismus“ zwischen Regierungsmehrheit und Opposition(sfraktionen) insoweit, als die öffentlichkeitswirksamen Kontrollinstrumente primär von der oder den Oppositionsfraktionen genutzt werden (bei allerdings deutlichen Kontrollrestriktionen), von den Mehrheitsfraktionen aber vornehmlich zur „Abstützung“ der Regierungsposition. Gestaltungs- und Kontrollchancen innerhalb des Regierungslagers hängen u. a. von der Zugehörigkeit zur Großen Koalitionsrunde und vom Informationsverhalten der – auch auf der parlamentarischen Ebene – einflußreichen Ministerialbürokratie ab.

Im Mittelpunkt steht die Frage nach Kriterien und Zielsetzungen einer Parlaments- und Verfassungsreform. Neben verfassungspolitischen Gründen sprechen auch durch die Technikentwicklung bedingte wachsende Anforderungen an Verantwortungsbewußtsein und erhöhte Partizipationserwartungen der Bürger dafür, den Bundestag und damit auch die Politik im Interesse verbesserter Gestaltungsfähigkeit, Transparenz und Rückbindung staatlich-politischer Willensbildung zu stärken. Dabei erweist es sich, daß eine wirkungsvolle Reform nur durch Verfassungsänderungen erreichbar ist. Vorgeschlagen wird u. a., 1. die Informations- und Auskunftsrechte der parlamentarischen Minderheiten gegenüber Regierung und Verwaltung auszubauen, 2. die eigenständige Analysekapazität der Parlamentarier und Ausschüsse zu verbessern, 3. die parlamentarische Arbeit transparenter und diskursfähiger zu gestalten und sie 4. stärker für Impulse und Mitarbeit der Bürger zu öffnen.

Ulrich Sarcinelli: Politische Institutionen, Politikwissenschaft und politische Bildung. Überlegungen zu einem „aufgeklärten Institutionalismus“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/91, S. 41–53

Ein in der Politikwissenschaft offensichtlich wiedererwachtes Interesse an institutionellen Fragen der Politik hat bisher in der politischen Bildung noch nicht seine Entsprechung gefunden. In Abgrenzung von der traditionellen Regierungslehre muß sich ein „aufgeklärter Institutionalismus“ in der Erklärung von politischen Prozessen und politischem Verhalten sowie in der Auseinandersetzung mit Politikinhalt bewähren.

Politikfeldanalysen von dem „policy“-Ansatz verpflichteten Wissenschaftlern öffneten den Blick für die institutionenabhängige Problemlösungskapazität politischer Systeme und durchbrachen die schematische Trennung zwischen politischen Institutionen und politischer Bewegung. Die traditionell hoheitliche Funktion von Institutionen wurde zunehmend ersetzt durch eine funktional-pragmatische Sichtweise, welche die institutionell Agierenden eher in der Rolle von Verhandlungspartnern in einem politischen Aushandlungsprozeß sah. In einer fluiden werdenden Sozialstruktur trat die postmoderne Individualisierung der Lebensstile an die Stelle institutionell vermittelter Identität.

Die „subjektivistische Wende“ führte auch in der außerschulischen politischen Bildung zu einem Nachfrageboom nach lebenswelt- und kommunikationsbezogenen Angeboten. Wie läßt sich hier der Bogen schlagen zu politischen Institutionen als den Verursachern objektiver Bezogenheit? Subjektive Betroffenheit von institutionellen Entscheidungen stellt sich in einem komplexen Vorgang selten als direkte persönliche Erfahrung ein, sondern zumeist als medial vermittelte Realität. Diese wiederum unterliegt aber den eigenen Gesetzmäßigkeiten der Kommunikationsdramaturgie, welche die Schere zwischen einer öffentlichkeitswirksamen Institutionendarstellung und dem realen Problemlösungsverhalten in Institutionen immer wieder öffnet.

Politische Bildungsarbeit hat folglich die Aufgabe, ihre Adressaten zur „Dekodierung“ politischer Berichtserstattung zu befähigen. Ferner sollte sie vermehrt die Chancen für eine aktive Erfahrungssuche in den Institutionen selbst suchen und damit Einblicke in politisch-institutionelle „Werkstattsituationen“ vermitteln.