

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Sabine Lemke-Müller

Zur Parlamentsreform im Deutschen Bundestag:
Mehr Transparenz, Öffentlichkeit und Effektivität

Werner J. Patzelt/Roland Schirmer

Parlamentarismusgründung
in den neuen Bundesländern

Wolfgang Ismayr

Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages

Herbert Döring

Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa

B 27/96

28. Juni 1996

Sabine Lemke-Müller, Dr. phil., geb. 1955; Studium der Politikwissenschaft und Geschichte in Marburg; seit 1981 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Bundestag; Lehrbeauftragte an der Philipps-Universität Marburg, der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn sowie an der Universität Dortmund.

Veröffentlichungen u. a.: Ethischer Sozialismus und Deutsche Sozialdemokratie. Der politische Weg Willi Eichlers vom ISK zur SPD, Bonn 1988; Ethik des Widerstands. Der Kampf des ISK gegen den Nationalsozialismus. Quellen und Texte zum Widerstand aus der Arbeiterbewegung, Bonn 1996 (erscheint im Herbst).

Werner J. Patzelt, M. A., Dr. phil. habil., Univ.-Prof., geb. 1953; seit 1992 Inhaber des Lehrstuhls für Politische Systeme und Systemvergleich der Technischen Universität Dresden.

Veröffentlichungen u. a.: Einführung in die Politikwissenschaft, Passau 1993²; Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit, Passau 1993; Aufgaben politischer Bildung in den neuen Bundesländern, Dresden 1994; Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews, Umfragen, Analysen, Berlin 1995; zahlreiche Aufsätze u. a. zur Parlamentarismusforschung in Fachzeitschriften.

Roland Schirmer, Dr. sc. phil., geb. 1952; Studium der Biochemie und Philosophie an der Martin-Luther-Universität Halle und der Humboldt-Universität Berlin; seit 1992 Mitarbeiter an Forschungsprojekten zum Parlamentarismus und zur Abgeordnetenrecherche in Passau und Dresden.

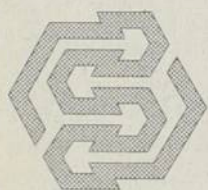
Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Werner J. Patzelt) Repräsentanten und Repräsentation in den neuen Bundesländern – Abschlußbericht zum Forschungsprojekt, Dresden 1996; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Wolfgang Ismayr, Dr. phil., Dr. rer. pol. habil., geb. 1942; Professor für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Dresden.

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 1992; (Hrsg.) Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 1996 (i. E.).

Herbert Döring, Dr. phil., geb. 1940; seit 1994 Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Potsdam.

Veröffentlichungen u. a.: Großbritannien: Regierung, Gesellschaft und politische Kultur, Opladen 1993; (Hrsg.) Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt/M. – New York 1995; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 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 7,— 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.

Zur Parlamentsreform im Deutschen Bundestag: Mehr Transparenz, Öffentlichkeit und Effektivität

I. Einführung

Am 21. September 1995 verabschiedete der Deutsche Bundestag nach einer engagierten und spannenden Debatte ein aus drei verschiedenen Elementen bestehendes Reformpaket¹, das nach umfangreichen, zum Teil schon gegen Ende der vorhergehenden Wahlperiode einsetzenden Diskussionen im Bundestagspräsidium, Ältestenrat, Geschäftsordnungsausschuß und in Kreisen von Abgeordneten erarbeitet worden war². Diese Diskussionen basierten zum Teil auf jahrelangen Vorarbeiten, die bis zur Tätigkeit der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform 1987/88, der Enquetekommission Verfassungsreform in den siebziger Jahren, teils sogar noch weiter zurückreichten und auch die Ergebnisse verschiedener Beratungskommissionen unabhängiger Experten einbezogen. Hans Ulrich Klose, Vizepräsident des Deutschen Bundestages und Vorsitzender der Rechtsstellungskommission beim Ältestenrat³, die

1 Vgl. Bundestags(BT)-Drucksache 13/1803 vom 26. 6. 1995. Wichtige Hintergrundinformationen erhielt die Verfasserin durch ein- bis anderthalbstündige leitfadengestützte Experteninterviews mit parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen des Deutschen Bundestages, mit Abgeordneten sowie mit Beamten der Bundestagsverwaltung, die von März bis April 1996 stattfanden. An dieser Stelle danke ich allen, die sich trotz ihrer knappen Terminalsituation gesprächsbereit zeigten.

2 Vgl. Reform des Parlaments gefordert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 26. 9. 1994. Die erste Lesung der Vorlagen zur Parlamentsreform und zur Rechtsstellung der Abgeordneten fand am 29. 6. 1995 statt. Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 13. Wahlperiode (WP), 47. Sitzung, S. 3851 ff.

3 Der Ältestenrat beschließt nach § 6 Abs. 3 und 4 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) über die inneren Angelegenheiten des Bundestages, soweit sie nicht dem Präsidenten oder dem Präsidium vorbehalten sind. Dabei handelt es sich um Fragen der internen Verwaltung wie etwa Verwendung der Räume, Angelegenheiten der Bibliothek, des Archivs und anderer Dokumentationen, die Vorlage eines Haushaltseinzelplans des Bundestages. Besondere Kommissionen werden für einzelne Sachgebiete eingesetzt. Eine davon ist die Kommission zur Rechtsstellung der Abgeordneten, die sich mit Fragen der Aufwandsentschädigung und der Altersversorgung für die Mitglieder des Bundestages befaßt. Für eine erste Orientierung vgl. Rudolf Kabel, Ältestenrat. Wie er agiert und funktioniert, Bundestag von A-Z, Bonn 1989.

die Endfassung der Vorschläge erarbeitete und vorlegte, betonte vor allem den „Paketcharakter des Reformwerkes“⁴, das nur insgesamt angenommen oder verworfen werden könne. Es besteht aus

1. der geplanten Verkleinerung des Bundestages;
2. einer Neuregelung des Abgeordnetenrechts und der Abgeordnetenbezüge und
3. einer Reform der Geschäftsordnung, die der parlamentarischen Arbeit vor allem größere Transparenz verleihen soll.

Reformen der inneren Struktur und Arbeitsweise eines Parlaments scheinen schwieriger umsetzbar zu sein⁵ und auf größere Beharrungskräfte zu stoßen als Neuerungen in anderen politischen Bereichen. Das ist der interessierten Öffentlichkeit und der Parlamentarismusforschung seit Jahrzehnten geläufig. Zwar gab es in der aus historischer Perspektive relativ kurzen Geschichte des Deutschen Bundestages seit 1949 neben punktuellen Veränderungen auch zusammenhängende Umgestaltungen von Parlamentsrecht und -praxis wie etwa 1969 die sog. „Kleine Parlamentsreform“⁶. Sie führte u. a. einen stärker dialogisch orientierten Debattenstil im Bundestagsplenum ein und trug damit den Strukturbedingungen des parlamentarischen Regierungssystems Rechnung, in dem sich die Opposition einer weitgehenden Handlungseinheit von Regierung und der sie stützenden Parlamentsmehrheit gegenüber sieht. Die Ausschüsse, die sich vorher nur mit an sie überwiesenen Sachverhalten beschäftigen durften, erhielten ein Selbstbefassungsrecht; die bereits hier eingeführte

4 Stenographischer Bericht, 13. WP, 55. Sitzung vom 21. 9. 1995, S. 4590; auch Rita Süßmuth unterstützte diese Sichtweise.

5 Vgl. Wolfgang Zeh, Parlamentsreform als Gesetzgebungsreform, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), 8 (1993) 4, S. 358–368, hier: S. 367 f.

6 Aus der vielfältigen Literatur seien hier nur zwei Angaben herausgegriffen: Uwe Thaysen/Peter Schindler, Bundestagsreform 1969. Die Änderungen der Geschäftsordnung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), O-Nummer (1969), S. 20–27; Uwe Thaysen, Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag, Opladen 1972.

Möglichkeit, Ausschußsitzungen auch öffentlich abzuhalten, wurde allerdings kaum genutzt. Durch die Einsetzung von Enquetekommissionen konnte der Bundestag nunmehr verstärkt wissenschaftlichen Sachverstand für die Politikberatung heranziehen; auch der wissenschaftliche Dienst der Bundestagsverwaltung sowie die persönliche Assistenz durch wissenschaftliche Mitarbeiter für Abgeordnete wurden ausgebaut und damit den Tendenzen zur Professionalisierung von Politik im arbeitsteiligen Parlament Rechnung getragen.

Die Parlamentsreform von 1980, die auch eine Fülle von redaktionellen und sprachlichen Veränderungen brachte⁷, trug nicht zuletzt der Entwicklung des Bundestages zum Fraktionenparlament⁸ Rechnung und verstärkte sie zusätzlich: So wurden z. B. verschiedene Minderheitsrechte, die bisher im Plenum von einer kleineren Anzahl als fünf vom Hundert der Abgeordneten wahrgenommen werden konnten, den Fraktionen übertragen. Die förmlichen Initiativrechte der einzelnen Abgeordneten wurden dadurch weitestgehend zurückgeschraubt. Die damit einhergehende Stärkung der Fraktionshierarchien beschnitt die Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Abgeordneten und begünstigte auch im Plenum Tendenzen zur ritualisierten Verlesung von Redebeiträgen; nur in Ausnahmesituationen wurde eine lebhaftere Diskussionskultur gepflegt. Der Bundestag nahm die von großen Teilen der jüngeren Generation als wichtig empfundenen Problemstellungen – z. B. Friedens- und Umweltpolitik – nicht in der Weise wahr, wie es seiner Artikulationsfunktion entsprochen hätte. Der Parteispenskandal und seine Behandlung durch die wichtigsten Repräsentanten der Politik führte zu einem Verlust an Glaubwürdigkeit, der zum Teil auch den Deutschen Bundestag und seine Akteure betraf, zumal sich hier mit der Affäre um den Bundestagspräsidenten Rainer Barzel ein weiteres Beispiel für die Selbstbedienungsmentalität führender Politiker zeigte. Mit dem Einzug der Grünen ins Parlament nach der Bundestagswahl 1983 erhöhte sich das parlamentsinterne Konfliktpotential. Die eingespielten Verfahrensregeln des Drei-Fraktionenparlaments aus CDU/CSU-, SPD- und FDP-Fraktion, die sich während eines Zeitraumes von mehr als zwanzig Jahren (1961–1983) herausgebildet hatten, wurden zunehmend in Frage gestellt.

7 Im einzelnen dargestellt bei: Hans-Achim Roll/Annemarie Rüttger, Zur Neufassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: ZParl., 11 (1980) 4, S. 484–496; Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980–1987, Bonn 1988, S. 781–786.

8 Diesen Begriff prägte Uwe Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1976, S. 69.

Als Gegenbewegung gegen Erstarrungstendenzen im Deutschen Bundestag ist die in den achtziger Jahren aktive „Interfraktionelle Initiative Parlamentsreform“⁹ einzustufen, die die ehemalige Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Frau Hildegard Hamm-Brücher, ins Leben gerufen hatte. Sie zielte vor allem darauf ab, die Stellung des Bundestages und der einzelnen Abgeordneten gegenüber der Regierung zu stärken, wobei den Anstrengungen von Frau Hamm-Brücher ein nicht von allen Teilnehmern der Initiative mitgetragenes altliberales Parlamentsverständnis¹⁰ zugrunde lag, das mit der politischen Realität des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland wenig Gemeinsamkeiten aufwies. Ihre Anstrengungen zeitigten zwar einige punktuelle Erfolge wie etwa die Einführung einer wöchentlichen Kabinettsbefragung oder einer diskussionsfreundlicheren Behandlung von Zwischenfragen, die seit 1985 nicht mehr auf die Redezeit im Plenum angerechnet werden; der erhoffte „Durchbruch“ blieb allerdings aus¹¹. Insgesamt gab es in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auch in den Bundesländern und Gemeinden vielfältige Bestrebungen zur Reform von Verfassungen und Parlamenten¹².

Auch der Deutsche Bundestag nahm wichtige Änderungen seiner Geschäftsordnung¹³ vor, ohne damit allerdings werbend vor die Öffentlichkeit zu treten: So beschloß er z. B. im Oktober 1990, die erste Lesung von Vorlagen und Gesetzentwürfen im Plenum, an deren Ende die Überweisung zur weiteren Bearbeitung an den zuständigen Bundes-

9 Camilla Werner, Wer sind die Rebellen im Parlament? Die Interfraktionelle Initiative Parlamentsreform im 11. Deutschen Bundestag, in: ZParl., 21 (1990) 3, S. 404–419.

10 Unter einigen Abgeordneten und in der Parlamentarismusforschung wurde in den achtziger Jahren eine kontroverse Debatte um die Pointierung von Abgeordnetenfreiheit versus Fraktionsdisziplin geführt, die mittlerweile abgeschlossen zu sein scheint. Die gegensätzlichen Positionen werden herausgestellt vor allem durch Claus Arndt, Fraktion und Abgeordneter, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin – New York 1989, S. 643–672, sowie Hildegard Hamm-Brücher, Abgeordneter und Fraktion, in: ebd., S. 673–700. Vgl. auch Eberhardt Schütt-Wetschky, Haben wir eine akzeptable Parlamentarismustheorie?, in: Jürgen Hartmann/Uwe Thaysen (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen 1992, S. 91–112.

11 Vgl. Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag: Strukturprobleme und Reformperspektiven einer politischen Institution, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/91, S. 25–50, hier: S. 33.

12 Vgl. Rolf K. Hocevar, Neue Initiativen zur Verfassungs- und Parlamentsreform in der Bundesrepublik, in: ZParl., 19 (1988) 4, S. 435–447.

13 Vgl. hierzu auch die Aufstellung bei: Heinrich G. Ritzel/Joseph Bucker, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand Nov. 1995, S. 1 f.

tagsausschuß steht, im Regelfall ohne Aussprache zu halten, wenn nicht der Ältestenrat ausdrücklich anders beschließt (§ 79 GOBT). Die erste Beratung, gedacht als grundsätzliche Debatte über die politische Bedeutung eines Gesetzesvorhabens, seine Notwendigkeit und Ziele, wird auf gewichtige Probleme beschränkt, die von Regierungslager und Opposition als besonders kontrovers eingeschätzt werden. Damit konnte eine wesentliche Entlastung des Plenums erreicht werden.

Außerdem wurden 1990 nach einer Erprobungsphase Zwischenbemerkungen oder Kurzinterventionen (§ 27 Abs. 2 GOBT) von maximal zweiminütiger Dauer eingeführt; sie geben Abgeordneten außerhalb der vorgesehenen Rednerfolge die Möglichkeit zu einer kurzen Reaktion auf einen Debattenbeitrag, vor allem dann, wenn sie darin persönlich angesprochen wurden. Das bis heute übliche Ablesen fertiger Manuskripte im Plenum wird damit durch diskursive Elemente direkter und spontaner Kommunikation aufgelockert, die zur Vitalisierung von Debatten beitragen. Es weist allerdings auf Kommunikationsdefizite des Bundestages gegenüber der Öffentlichkeit hin, daß Neuerungen dieser Art publizistisch kaum ausgewertet wurden.

Die in der 24. Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat im Juni 1993 beratenen Anträge zur Änderung des Grundgesetzes aus dem Bereich des Parlamentsrechts¹⁴ fanden nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit. Zum Ende der 12. Legislaturperiode 1994 forderten Bundestagspräsidentin Rita Süsmuth und andere Abgeordnete erneut Reformen ein¹⁵, um das gesunkene Ansehen des Bundestages zu verbessern; sie zielten z. B. auf eine Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre, eine Verkleinerung des Parlaments und sinnvollere Strukturierung der parlamentarischen Beratungen. Das in der Öffentlichkeit verbreitete „Unbehagen an der Gesetzgebung“ sollte aufgegriffen werden, um „den Bundestag in seiner Gesetzgeberfunktion besser erkennbar und greifbar zu machen“¹⁶.

14 Sie werden im einzelnen dargestellt von Rüdiger Sannwald, Die Beratungen zur Reform des Parlamentsrechts in der Gemeinsamen Verfassungskommission, in: ZParl., 25 (1994) 1, S. 15–32.

15 Vgl. Reform des Parlaments gefordert (Anm. 2).

16 W. Zeh (Anm. 5), S. 359. Wolfgang Zeh ist als Leiter der Unterabteilung Parlamentsdienste u. a. für Fragen des Geschäftsordnungsrechts zuständig und seit Jahren an den immer wieder aufkommenden parlamentsinternen Reformdiskussionen beteiligt. Verschiedene weitere Juristen der Bundestagsverwaltung haben bereits z. B. die Enquete-Kommission Verfassungsreform, die ihren Bericht 1976 vorlegte, betreut. Die im September 1995 verabschiedete Parlaments-

Da Verfahrensfragen immer auch zugleich Machtfragen sind, lohnt zunächst ein Blick auf die Mehrheitskonstellationen im 13. Deutschen Bundestag: CDU/CSU sind mit 294 Abgeordneten vertreten und bilden zusammen mit den 47 Abgeordneten der FDP eine Koalition, die die Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl stützt. In der Opposition agieren 252 Abgeordnete der SPD, 49 Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen sowie 30 Abgeordnete der PDS. Letztere verfügen nicht über den Status einer Fraktion, da sie nicht die dafür erforderliche Mindestzahl von 34 Abgeordneten aufbringen, sind aber hinsichtlich ihrer parlamentarischen Rechte in wesentlichen, wenn auch nicht in allen Punkten, einer Fraktion gleichgestellt¹⁷. Im Gegensatz zur 12. Legislaturperiode basiert die Regierungskoalition nur auf der relativ knappen Mehrheit von zehn Stimmen gegenüber einer Opposition, die allerdings keineswegs einheitlich auftritt. Die Gruppe der PDS als Nachfolgepartei der demokratiefeindlichen SED agiert weitgehend in einer Außenseiterposition. Stärkere politisch-inhaltliche Berührungspunkte, aber auch Abgrenzungsbestrebungen kennzeichnen das Verhältnis zwischen den Abgeordneten von SPD und Bündnis90/Die Grünen, deren Parteien in einigen Bundesländern in mehr oder weniger konfliktträchtigen Koalitionen zusammenarbeiten. Die größte Oppositionsfraktion, die SPD, hatte sich zu Beginn der Legislaturperiode vorgenommen, die Regierung mit ihrer knappen Mehrheit zu „jagen“, konnte sie aber bis heute wegen der erfolgreichen Mehrheitssicherung in den Koalitionsfraktionen keineswegs gefährden.

Bisher war es traditionell üblich gewesen, Änderungen der für alle verbindlichen „parlamentarischen Spielregeln“ nur dann vorzunehmen, wenn alle Fraktionen ihnen zustimmten. Die FDP als kleinerer Koalitionspartner, zum Zeitpunkt der Parlamentsreform durch dramatische Wahlverluste besonders in den neuen Bundesländern geschwächt, nutzte vor allem die Diätenerhöhungspläne, um sich mit eigenen Vorschlägen zu profilieren. Auch mit den Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen und der PDS konnte nicht in allen Punkten Einigkeit erzielt werden¹⁸. Die Parlamentsreform von 1995 begnügte sich dementsprechend teilweise mit einer Konsensplattform der beiden großen Fraktionen CDU/CSU und SPD.

reform ist denn auch in wesentlichen Teilen Gedankengut dieser Enquete-Kommission.

17 Zur Rechtsstellung der Abgeordnetengruppe der PDS im Deutschen Bundestag siehe BT-Drucksache 13/684 vom 7. 3. 1995.

18 Vgl. BT-Drucksache 13/1803 (Anm. 1), S. 3.

II. Verkleinerung des Bundestages

Nach kontroversen Debatten empfahl die Rechtsstellungskommission des Ältestenrates dem Bundestag, die Zahl seiner Mitglieder bei regulärem Verlauf der jetzigen und folgenden Legislaturperioden ab dem Jahre 2002, d. h. ab der 15. Legislaturperiode, von derzeit 672 um maximal einhundert auf unter 600 Mitglieder zu reduzieren¹⁹. Die Präsidentin des Deutschen Bundestages, Frau Rita Süsmuth, hatte sich bereits seit längerem für eine Verkleinerung eingesetzt²⁰; auch die Vorsitzenden der großen Bundestagsfraktionen, Wolfgang Schäuble und Rudolf Scharping, befürworteten sie²¹. Einen zusätzlichen Schub erhielt die Debatte, als sich die Zahl der Abgeordneten im 13. Deutschen Bundestag durch sechzehn Überhangmandate²² auf 672 erhöhte. Im internationalen Vergleich ist der Deutsche Bundestag das größte Parlament aller westlichen Demokratien. Mit der Verringerung der Abgeordnetenzahl sollte ein wichtiger Beitrag zu der mit der Parlamentsreform angestrebten Verbesserung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Parlamentsarbeit geleistet werden. Auch die kleineren Parteien, CSU, Bündnis 90/Die Grünen und die FDP, verweigerten sich dem Vorhaben nicht grundsätzlich, obwohl die Nachteile für sie besonders gravierend ausfallen können; lediglich die PDS blieb bei ihrer strikt ablehnenden Haltung²³.

19 Vgl. ebd., Ziffer II Nr. 1.

20 Vgl. Süsmuth möchte kleineren Bundestag, in: Die Welt vom 11. 4. 1994.

21 Vgl. FDP, Grüne und CSU gegen eine Verkleinerung des Bundestags, in: FAZ vom 3. 2. 1996.

22 Erzielt eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate, als ihr nach dem Listenergebnis zustehen, bleiben ihr diese „überhängenden“ Mandate erhalten.

23 Die PDS profitierte bei der Bundestagswahl im Oktober 1994 von einer Ausnahmeregelung im Wahlrecht, die den Einzug in den Bundestag mit mindestens drei Direktmandaten ermöglicht. Sie gewann schließlich sogar vier Direktmandate und gelangte mit 30 Abgeordneten ins Parlament. Bei einer Bundestagsverkleinerung ist die parlamentarische Existenz der PDS wahrscheinlich besonders gefährdet. Die von Peter Schmitt, Eine Quadratur des Kreises? Vorschläge für eine Reform des Deutschen Bundestages bis 1997, in: Das Parlament vom 15. März 1995, festgestellte Befürchtung der PDS, die Position der Wahlkreisabgeordneten würde bei einer Verkleinerung des Bundestages zugunsten von Macht und Einfluß von Spitzenpolitikern geschwächt, dürfte dagegen geringeren Stellenwert haben. Auch ist Schmitt keineswegs darin zuzustimmen, daß das Quorum für die Bildung einer Fraktion bei einer Parlamentsverkleinerung neu festgelegt werden müßte; das Fraktionsquorum von 5 Prozent der Gesamtzahl der Abgeordneten (§ 10 Abs. 1 GOBT) ergibt bei einer Verkleinerung des Bundestages ohnehin eine geringere absolute Zahl; vor der Vereinigung Deutschlands lag die gesetzliche Mitgliederzahl bei 518, das Fraktionsminimum bei 26 Abgeordneten. Auch hat Schmitts Begründung, daß die Verkleinerung die Schwierigkeiten gerade der

Vorüberlegungen zur praktischen Umsetzung einer Parlamentsverkleinerung bezogen auch Änderungen des Wahlrechts mit ein, wie etwa die, das derzeitige Verhältnis von Listenmandaten zu Wahlkreismandaten, das bei 1:1 liegt, zugunsten der Wahlkreismandate zu verändern oder die Zweitstimme abzuschaffen²⁴. Realisierungschancen haben Vorschläge dieser Art allerdings ohnehin nicht, da Änderungen am Wahlrecht die Existenz kleinerer Parteien, die als tatsächliche oder potentielle Koalitionspartner gebraucht werden, bedrohen und daher nicht gegen ihren Widerstand durchgesetzt werden können. Einwände wurden aber auch in den anderen Fraktionen laut. Probleme ergeben sich einleuchtenderweise ohnehin, wenn Abgeordnete über den Wegfall ihres eigenen Arbeitsplatzes befinden müssen²⁵. Zudem wurde vorgebracht:

1. Größere Wahlkreise führten automatisch zu einem „Verlust an Bürgernähe“²⁶; der Betreuungsaufwand für die einzelnen Abgeordneten aller Fraktionen steige bei vergrößerten Wahlkreisen enorm.

2. Die Arbeitsfähigkeit der kleinen Fraktionen werde eingeschränkt; ihre Abgeordneten, die die Präsenz ihrer Fraktionen im Parlament durch Mitgliedschaft in mehreren Ausschüssen und anderen Gremien sicherstellen müssen, seien derzeit bereits in hohem Maße zeitlich belastet²⁷.

3. Eine Verkleinerung könnte auch die flächenmäßige Repräsentanz kleinerer Fraktionen im Bundestag gefährden: Bei ihnen ist es schon heute oft nur ein einziger Abgeordneter, der ein ganzes Bundesland zu vertreten hat.

4. Im internationalen Vergleich sei der Deutsche Bundestag keinesfalls größer als etwa die Parlamente Italiens, Frankreichs und Großbritanniens, deutsche Abgeordnete hätten sogar aufgrund der

kleineren Parteien erhöhe, mit einem Abgeordneten aus jedem Bundesland vertreten zu sein, mit dem Fraktionsquorum nichts zu tun.

24 Vgl. Peter Struck will die Zweitstimme abschaffen, in: Frankfurter Rundschau vom 23. 1. 1995.

25 Widerstände, die sich in einer Volksvertretung entwickeln, wenn sie über ihre eigene Verkleinerung entscheiden soll, beschreibt am Beispiel des Kieler Landtags Jasper von Altenbockum, Wie schrumpft man, ohne kleiner zu werden. Der Kieler Landtag hat zu viele Abgeordnete, in: FAZ vom 10. 1. 1995.

26 So der CSU-Landesgruppenvorsitzende Michael Glos, MdB, zit. in: Grundzüge der Parlamentsreform, in: FAZ vom 6. 2. 1995.

27 So der Vizepräsident des Deutschen Bundestages, Dr. Burkhard Hirsch, Stenographischer Bericht, 47. Sitzung (Anm. 2), S. 3861, zit. auch in: FDP, Grüne und CSU gegen Verkleinerung des Bundestags, in: FAZ vom 3. 2. 1995; Nein zu kleinem Bundestag. Burkhard Hirsch fürchtet Nachteile für FDP und Grüne, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 2. 1995.

höheren Bevölkerungsdichte erheblich mehr Einwohner zu vertreten als diese.

Für eine Verkleinerung wurden folgende Argumente geltend gemacht:

1. Die mit der Vereinigung Deutschlands einhergehende Vergrößerung des Bundestages habe seine Arbeitsfähigkeit und Effizienz belastet. Eine Verkleinerung ermögliche die Zurückführung der Vielzahl parlamentarischer Gremien, wirke somit der Tendenz zur Zergliederung des Parlaments entgegen und helfe, die Außenwirkung des Bundestages zu stärken²⁸.

2. Zwar gehörten die Wahlkreise in der Bundesrepublik Deutschland schon jetzt zu den größten in Europa. Dennoch sei ihre Vergrößerung tolerabel, weil sie aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik nicht nur von Bundestagabgeordneten, sondern auch von Abgeordneten des Europaparlaments, der Landes-, Kreis- und Gemeindeparlamente betreut würden.

3. Die Verkleinerung sei „Symbol für die Fähigkeit der Politik, gegen die Verstaatlichung der Parteien und gegen Wucherung des Parteienstaates, also gegen sich selbst, noch einmal Handlungsfähigkeit zu beweisen“²⁹. Damit sei auf dem Weg von der Bonner zur Berliner Republik zusätzlicher Legitimitätsgewinn möglich³⁰.

4. Nur wenige Abgeordneten unterstellten, die Erhöhung ihrer Diäten sei der Öffentlichkeit besser vermittelbar, wenn durch die Verkleinerung des Parlaments zugleich Kosten eingespart werden könnten³¹.

28 Vgl. Rita Süßmuth, Parlament muß „Chance zu Veränderungen“ nutzen, in: Frankfurter Rundschau vom 9. 1. 1995.
29 So die Ausführungen von Bundestagsvizepräsidentin Antje Vollmer in der Reformdebatte, Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 55. Sitzung (Anm. 4), S. 4607.

30 Unter dem Stichwort „Schlanker Staat“, das sich zum Dauerbrenner zu entwickeln scheint, hatte der Deutsche Bundestag bereits in seiner Sitzung am 29. April 1995 eine von der FDP-Fraktion beantragte Aktuelle Stunde durchgeführt (Stenographischer Bericht, 33. Sitzung, S. 2618–2628); dabei geht es vor allem um Entbürokratisierung, Straffung der Verwaltung und Rationalisierung im staatlichen Bereich.

31 Schon Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth hatte hier einen Zusammenhang hergestellt: „Trotz der Mehraufwendungen für die Neuregelung der Abgeordnetenbezüge wird unser Parlament nach der Verkleinerung den Steuerzahler deutlich entlasten“; Stenographischer Bericht, 55. Sitzung (Anm. 4), S. 4588. Ihr Stellvertreter Hans Klein, CDU/CSU-Fraktion, pointierte noch stärker die „kompensatorische ... Verbindung zwischen Parlamentsverkleinerung und Erhöhung der Abgeordnetenbezüge“ (S. 4601). Die fehlende Logik dieser Verbindung wurde ihm schon in Zwischenrufen vorgehalten. Eine Erwidrung des Abgeordneten Burkhard Hirsch, FDP-Fraktion, brachte es auf den Punkt: „Die Größe des Bundestages muß in einer Demokratie von den Bedingungen seiner Funktionsfähigkeit abhängen und von nichts anderem. Sonst könnten Sie hier genausogut vor-

Bereits in der ersten Lesung der Vorlagen zur Parlamentsreform am 29. Juni 1995 hatte das Parlament eine verbindliche Selbstbindung³² in Sachen Verkleinerung beschlossen. In der Debatte am 21. September wurde nochmals deutlich, daß sich auch die kleineren Fraktionen trotz aller Vorbehalte nicht gegen eine Parlamentsverkleinerung, die in der Öffentlichkeit gut ankommt, sperren würden. Da die Mitarbeit von Ländern, Landkreisen und Gemeinden erforderlich ist, kann die Verkleinerung des Parlaments nicht in kurzer Zeit über die Bühne gebracht werden, sondern muß langfristig geplant und vorbereitet werden³³. Diesem Zweck diene die „Einsetzung einer Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages“³⁴, die im Oktober unter dem Vorsitz Hans Ulrich Kloses ihre Arbeit begann. Verbindliche Arbeitsgrundlage der Kommission ist die „Beibehaltung des geltenden Wahlrechts, d. h. einer personalisierten Verhältniswahl mit Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten“. Sie soll eine Stellungnahme zu den im Zusammenhang mit der Verkleinerung des Parlaments entscheidungsrelevanten Fragen, d. h. vor allem Vorschläge für den komplizierten Neuzuschnitt der 328 Wahlkreise, erarbeiten. Demographische Veränderungen machen einen solchen Neuzuschnitt³⁵ ohnehin erforderlich, da einige Wahlkreise der alten Bundesrepublik erhebliche Abweichungen von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl (267 290 Personen) aufweisen. Nach dem Bundeswahlgesetz ist eine Neuabgrenzung der Wahlkreise zwingend erforderlich, wenn ihre Bevölkerungszahl zu mehr als einem Drittel vom Bundesdurchschnitt abweicht. Das sind nach derzeitigem Stand acht Wahlkreise; drei weitere, die die Drittelabweichung voraussichtlich 1998 erreichen, könnten hinzukommen. Liegen die Abweichungen zwischen

schlagen, den Bundestag auf die Hälfte zu reduzieren und die Diäten zu verdoppeln. Das ist völliger Unsinn. Ich bitte wirklich darum, dieses populistische Argument fallenzulassen und über die Funktionsfähigkeit und die politische Verantwortung zu reden und über nichts anderes“ (S. 4603). Vgl. ferner Helmut Lölhöfel, Von großen Plänen nicht viel übrig. Beim Anlauf zur Bundestagsreform ins Stocken geraten, in: Frankfurter Rundschau vom 6. 6. 1995.

32 Vgl. Stenographischer Bericht, 47. Sitzung (Anm. 2), S. 3851 ff.

33 Vgl. hierzu auch die Ausführungen Rita Süßmuths sowie des Abgeordneten Wilhelm Schmidt/Salzgitter, SPD-Fraktion, in: Stenographischer Bericht, 47. Sitzung (Anm. 2), S. 3853 und S. 3857.

34 BT-Drucksache 13/2370 vom 20. 9. 1995; das folgende Zitat ebd., S. 2.

35 Das Wahlgebiet der Bundesrepublik Deutschland ist seit der Vereinigung in 328 Einerwahlkreise aufgeteilt. Das bei 1:1 liegende Verhältnis von Listen- zu Direktmandaten führt dementsprechend zu einer Zahl von 656 Grundmandaten. Vgl. Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1995, S. 635.

einem Drittel und einem Viertel der Durchschnittszahl, dann sollen Wahlkreise verändert werden; davon sind 35 Wahlkreise betroffen³⁶. In den ostdeutschen Bundesländern macht es die Gebietsreform notwendig, die Wahlkreise neu zuzuschneiden³⁷. Der Auftrag an die Kommission, neben der Bevölkerungszahl auch die räumliche Ausdehnung in die Betrachtung miteinzubeziehen, dürfte aber nur schwer zu erfüllen sein. So weist z. B. der Wahlkreis 255 Berlin-Kreuzberg mit rund 313 100 Einwohnern eine Flächenausdehnung von 22,7 Quadratkilometern auf, während der Wahlkreis Neuruppin mit 4 627 Quadratkilometern um ein vielfaches größer ist, jedoch nur ca. 210 000 Einwohner hat³⁸.

Die konstituierende Sitzung der Reformkommission unter Vorsitz Hans Ulrich Kloses fand am 6. Oktober 1995 statt. Sie setzt sich zusammen aus 17 Abgeordneten (acht von CDU/CSU, sechs von der SPD und je einer von Bündnis 90/Die Grünen, FDP und PDS) sowie aus 13 Sachverständigen, die teilweise ebenfalls langjährige parlamentarische Erfahrungen aufweisen³⁹. Die Reformkommission wird dem Parlament bis spätestens Frühjahr 1997 eine Entscheidungsgrundlage über die komplizierten Einzelheiten der Parlamentsverkleinerung vorlegen. Bei einer ganztägigen öffentlichen Anhörung am 28. Februar 1996, die sich mit Fragen um den Neuzuschnitt der Wahlkreise, die verfassungsrechtlich zulässigen Regelungen zur Vermeidung oder zur Kompensation von Überhangmandaten und mit der Grundmandatsklausel befaßte⁴⁰, vertraten einige Rechtswissenschaftler die Auffassung, bereits zur 14. Bundestagswahl müßten in solchen Wahlkreisen, die die Ein-Drittel-Grenze

überschritten, Änderungen vorgenommen werden. Der Bundestag könne nicht mit Verweis auf die im Rahmen der Parlamentsverkleinerung ohnehin anstehende Totalrevision zur 15. Wahlperiode darauf verzichten, da es fraglich sei, ob das Bundesverfassungsgericht einen solchen Rechtsverstoß tolerieren werde.

Auch wenn das Presseecho zur Parlamentsverkleinerung deren Realisierungschancen eher skeptisch in Frage stellte⁴¹, dürfte die Selbstbindung des Parlaments sowie die Dynamik, die sich durch die angesichts der Rechtslage notwendigen Arbeit der Reformkommission entwickelt, stark genug sein, die nach wie vor latent vorhandenen Widerstände in den Fraktionen zu überwinden. Die im Reformprozeß ebenfalls andiskutierte mögliche Verlängerung der Wahlperiode von vier auf fünf Jahre wurde zunächst bis zur Entscheidung über die Modalitäten einer Bundestagsverkleinerung vertagt; sie kann daher ebenfalls frühestens zur 15. Legislaturperiode wirksam werden⁴².

III. Zur Neuregelung des Abgeordnetenrechts und der Abgeordnetenbezüge

Mit den finanziellen Ansprüchen seiner Abgeordneten hat sich der Deutsche Bundestag seit jeher schwergetan. Die Öffentlichkeit reagiert auf Diätenerhöhungen mit stereotypen Einwänden wie etwa, sie würden vom Parlament zu rasch, gar klammheimlich, still und leise verabschiedet⁴³ und seien Zeugnis einer ungenierten Selbstbedienung der Volksvertreter. Dabei hatte das Bundesverfassungsgericht den Bundestag in seinem Diätenurteil von 1975⁴⁴ verpflichtet, Entscheidungen über eine Anhebung von Abgeordnetenbezügen selbst und

41 Als ein Beispiel unter vielen: Friedrich Karl Fromme, Verkleinerung des Parlaments eher zweifelhaft. Die Ziele einer Parlamentsreform, in: FAZ vom 17. 10. 1995. Der Artikel berichtet über ein Symposium der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen (DVP) über „Funktionelle Reformen im Deutschen Bundestag: Ziele und Chancen der Beschlüsse des Deutschen Bundestages“, das am 11. 10. 1995 unter Beteiligung zahlreicher Abgeordneter, Wissenschaftler, Verwaltungsangehöriger und Medienvertreter stattfand. Vgl. Protokoll, S. 1.

42 Vgl. BT-Drucksache 13/1803 (Anm. 1), S. 9.

43 Vgl. Hartmut Klatt, Auf der Suche nach Auswegen im Diätenstreit. Seit Bismarck ein Stein des Anstoßes, in: Das Parlament vom 13. 1. 1995.

44 Vgl. BVerfGE 40, 296; eine immer noch lesenswerte Kritik der „Parlamentarismusunfreundlichkeit“ dieses Urteils bringt Uwe Thaysen, Die Volksvertretungen der Bundesrepublik und das Bundesverfassungsgericht: uneins in ihrem Demokratie- und Parlamentsverständnis, in: ZParl., 7 (1976) 1, S. 3–18, hier bes. S. 11f und S. 15.

36 Vgl. Neuer Zuschnitt der Wahlkreise. Schon für die nächste Bundestagswahl? Anhörung in Bonn, in: FAZ vom 29. 2. 1996. Ein Protokoll dieser Veranstaltung wird voraussichtlich erst nach dem Erscheinen dieses Aufsatzes vorliegen, so daß hier auf die journalistische Berichterstattung zurückgegriffen werden muß.

37 Vgl. Streit über die Größe des Bundestages. Kleine Parteien wenden sich gegen Schäuble und Scharping, in: FAZ vom 17. 3. 1995.

38 Vgl. P. Schmitt (Anm. 23).

39 Mit Helmuth Becker, Gerlinde Hämmerle, Theo Magin, Wilhelm Rawe, Hans-Jochen Vogel, Thorsten Wolfgramm und Friedrich Zimmermann gehören dem Gremium u. a. erfahrene ehemalige Parlamentarier und Regierungsanhörige an, darüber hinaus der Präsident des Statistischen Bundesamtes Johann Hahlen, die Direktoren der Statistischen Landesämter Mecklenburg-Vorpommern und Hessen, Volker Pawlitzki und Eckhart Hohmann, und einige sachverständige Professoren; BT-Drucksache 13/2370 (Anm. 34), S. 2.

40 Die Rechtmäßigkeit der Grundmandatsklausel, über die die PDS in den Bundestag gekommen ist, wurde unterschiedlich bewertet, während die nach dem Wahlrecht möglichen Überhangmandate als verfassungsgemäßer Ausdruck eines mehrheitswahlrechtlichen Elements im Verhältniswahlrecht eingestuft wurden. Vgl. Neuer Zuschnitt der Wahlkreise (Anm. 36).

nach einer vor der Öffentlichkeit zu führenden Diskussion zu treffen. Zugleich legte das Verfassungsgericht fest, die Entschädigung müsse die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern und darüber hinaus eine der Bedeutung des Amtes angemessene Lebensführung gestatten, die der Leistung, dem Arbeitseinsatz, der Verantwortung und dem Zeitaufwand entspreche. Obgleich verfassungsrechtlich legitimiert, beschädigte die Praxis der Diätenentscheidung in eigener Sache das Ansehen des Deutschen Bundestages. Dabei fielen die Erhöhungen – gemessen etwa an den im Abgeordnetengesetz 1977 gewählten Bezugsgrößen (Oberbürgermeister einer mittleren deutschen Großstadt, Richter an obersten Bundesgerichten und leitende Beamte) – ausgesprochen maßvoll aus. Die Einkommensentwicklung dieser Bezugsgruppen driftete daher deutlich auseinander: Während die Einkünfte leitender Angestellter von 1977 bis 1995 um 143 Prozent, die von Angestellten in Industrie und Handel um 115 Prozent und die von Angehörigen des öffentlichen Dienstes noch um immerhin 89 Prozent stiegen, betrug die Aufwärtsentwicklung der Diäten im gleichen Zeitraum lediglich 38 Prozent⁴⁵. Von 1977 bis 1983 und 1992 bis 1995 gab es insgesamt neun „Null-Runden“, bei denen die Abgeordneten mit Rücksicht auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland auf jegliche Erhöhung ihres Einkommens verzichteten. Auch die „Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts“ unter Vorsitz von Otto Kiesel, dem Präsidenten des Bundesarbeitsgerichts, die ihren Bericht 1993 vorlegte⁴⁶, bestätigte die Zweifel an der Angemessenheit der Entschädigung nachdrücklich und empfahl deutliche Anhebungen. Dementsprechend erarbeitete die Rechtsstellungskommission des Deutschen Bundestages ein neues Verfahren zur Diätensteigerung⁴⁷, das nicht mehr nach Selbsteinschätzung der Parlamentarier, sondern nach einem objektiven Maßstab funktionieren sollte.

Eine solche neue Verfahrensweise konnte nur durch eine Grundgesetzänderung ermöglicht werden. Die beiden großen Fraktionen des Deutschen Bundestages, CDU/CSU und SPD, einigten sich auf einen Gesetzentwurf zur Ergänzung des Artikels 48 Abs. 3 GG⁴⁸, um die verfassungsrechtliche Grundlage für die Ausfüllung des Begriffs der

45 Vgl. Betrifft: Diäten. Argumente zur aktuellen Diskussion. Parlament transparent – Aufforderung zum Dialog, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Bonn 1995.

46 Vgl. Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts legt Empfehlungen vor: Höhere Diäten, niedrigere Altersversorgung, in: Das Parlament vom 11. 6. 1993.

47 Alle Regelungen beziehen sich auch auf die Diäten der Europaabgeordneten.

48 Vgl. BT-Drucksache 13/1824 vom 28. 6. 1995.

angemessenen Abgeordnetenentschädigung zu schaffen: Sie sollte sich künftig nach den Jahresbezügen eines Richters an einem obersten Bundesgericht (R 6) bemessen. Die nähere Ausgestaltung im Abgeordnetengesetz⁴⁹ sah vor, die derzeitige Abgeordnetenentschädigung bis zum Jahre 2000 in sechs Stufen auf die Richterbezüge anzuheben. Die Richterbezüge wurden als Maßstab gewählt, weil sie ebenso wie die Abgeordnetendiäten darauf abzielen, ihren Beziehern eine die Amtsführung bzw. Mandatsausübung sichernde Unabhängigkeit zu gewährleisten. Eine solche Struktur und Konkretisierung werde, so hofften viele Abgeordnete, für die Bürger nachvollziehbar sein und endlich den Vorwurf der willkürlichen Selbstbedienung vermeiden helfen. Da sich die Anpassung des Besoldungsrechts der Bundesrichter vor den Augen der Öffentlichkeit vollzieht und die entsprechenden Zahlen darüber hinaus jährlich im jedermann zugänglichen Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages veröffentlicht werden sollten⁵⁰, versprach die angestrebte Regelung zudem ein erhöhtes Maß an Transparenz. Änderungsanträge von FDP und Bündnis 90/Die Grünen⁵¹ sahen demgegenüber Diätenerhöhungen ohne Verfassungsänderungen vor, wollten also das bisherige Verfahren der Entscheidung in eigener Sache beibehalten. Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP vereinbarten, ihr unterschiedliches Abstimmungsverhalten berühre nicht die in Koalitionsvereinbarungen üblicherweise festgelegte „Ächtung“⁵² wechselnder Mehrheiten⁵³.

Die den Abgeordneten neben ihren Diäten zustehende Kostenpauschale⁵⁴, die die Mehraufwendungen für Zweitwohnung, Fahrten im Wahlkreis, Wahlkreisbüro und Verwaltungsaufwand decken soll, wurde erstmals mit Wirkung von 1. Januar 1996 der Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten angepaßt⁵⁵. Deutliche Einschnitte sollte es bei der zukünftigen Altersversorgung u. a.

49 Vgl. BT-Drucksache 13/1825 vom 28. 6. 1995.

50 Vgl. Abgeordnetengesetz (AbgG) § 34 Abs. 1 und 3; vgl. auch: Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth in der Reformdebatte, Stenographischer Bericht, 55. Sitzung (Anm. 4), S. 4587.

51 Vgl. BT-Drucksache 13/2364 vom 20. 9. 1995 und BT-Drucksache 13/2372 vom 20. 9. 1995.

52 Helmuth Schulze-Fielitz, Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie, Berlin 1984, S. 48.

53 Vgl. Union und SPD wollen heute Diätenerhöhung beschließen. FDP, Grüne und PDS bleiben bei ihrer Ablehnung, in: FAZ vom 21. 9. 1995.

54 Die Höhe der Kostenpauschale liegt derzeit bei 6 142,- DM; Arbeitnehmer und Beamte können vergleichbare Aufwendungen als Werbungskosten absetzen; diese Möglichkeit gibt es für Abgeordnete nicht.

55 Der Vorschlag von Einzelabrechnungen, den der Bund der Steuerzahler wie auch die Kiesel-Kommission unter-

durch Absenkung der jährlichen Steigerungsrate auf drei Prozent und beim Übergangsgeld geben, dessen Bezugszeitraum von 36 auf 18 Monate halbiert wurde.

Die bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfes am 29. Juni 1995 noch eher sachlich-zustimmenden Reaktionen in Medien und Öffentlichkeit schlugen vor der abschließenden Beratung nach der Sommerpause zum Teil in völlige Ablehnung um⁵⁶; das parlamentsverachtende Medienecho überstieg noch das bisher gewohnte Maß. Vor allem gegen die Grundgesetzänderung erhob sich erbitterter Widerspruch, der den Zorn des Volkes schürte und zugleich instrumentalisierte. Beispielhaft seien hier nur zwei Entgleisungen erwähnt: „Der Spiegel“ sprach hinsichtlich der Grundgesetzänderung wörtlich von „Verfassungsbruch aus Geldgier“⁵⁷, der Speyerer Verfassungslehrer Hans Herbert von Arnim, der seit Jahren mit medienwirksamen Publikationen über tatsächliche und vermeintliche Mißwirtschaft von Parteien, Fraktionen und Abgeordneten hervortritt, weckte mit dem Wort von einer „Ermächtigungsvorschrift für den Bundestag“ Erinnerungen an das Ermächtigungsgesetz der Nationalsozialisten von 1933, das der Weimarer Demokratie den endgültigen Todesstoß versetzt hatte.

Vor allem der Vorwurf des Verfassungsbruchs, gerichtet an das Verfassungsorgan Deutscher Bundestag, verlieh der Debatte am 21. September 1995 Brisanz. Der Vorsitzende des Geschäftsordnungsausschusses, Dieter Wiefelspütz, SPD, begegnete den verfassungsrechtlichen Bedenken mit der von den führenden Juristen der großen Bundestagsfraktionen CDU/CSU und SPD geteilten Argumentation, der Deutsche Bundestag als Verfassungsgesetzgeber könne die bisher geltende Rechtslage, nach der Abgeordnete über ihre Bezüge und ihre Versorgung in eigener Sache zu entscheiden haben, in eine andere Form der Regelung ändern⁵⁸. Wenn der Bundestag dabei versuche, dem Vorwurf der Selbstbedienung durch die

breitet hatten, wurde wegen des bürokratischen Aufwands abgelehnt.

56 Die sprachkritische Aktion zur Wahl des Unworts eines Jahres, die seit 1991 läuft und deren Jury im wesentlichen Einsenderangaben auswertet, rügte denn auch als Unwort 1995 die Bezeichnung „Diätenanpassung“. Das Wort versuche den negativen Eindruck, den die Diätenerhöhung geweckt habe, durch eine verharmlosende Umschreibung herunterzuspielen. Gegenstand des Zornes, der sich in der erhöhten Zahl und im Duktus der Einsendungen widerspiegelte, war aber eigentlich die Diätenerhöhung; vgl. hierzu: Axel Wermelskirchen, Als Unding empfunden, als Unwort genannt, in: FAZ vom 24. 1. 1996.

57 Hand auf – Augen zu, in: Der Spiegel vom 19. September 1995, S. 22–31.

58 Vgl. Stenographischer Bericht, 55. Sitzung (Anm. 4), S. 4604.

Einführung eines objektiven Maßstabes zu begegnen, der noch dazu vor der Öffentlichkeit transparent gemacht werde, sei dies im Interesse der politischen Kultur, des Ansehens von Parlament und Abgeordneten, das durch die bisherige Prozedur über Jahrzehnte hinweg immer wieder gravierenden Schaden genommen habe. Auch Bundestagsvizepräsidentin Antje Vollmer, Bündnis 90/Die Grünen, stellte fest: „Der Gesetzgeber, auch der verfassungsändernde Gesetzgeber, sitzt hier in Bonn und nicht in Karlsruhe.“ Für wesentlich hielt auch sie die „Vergleichsgröße, die uns aus den unwürdigen Debatten herausnimmt“⁵⁹. Andere Abgeordnete wie Gerald Häfner von Bündnis 90/Die Grünen machten allerdings weiterhin verfassungsrechtliche Bedenken geltend und lehnten jegliche Grundgesetzänderung ab.

Tatsächlich praktizieren zahlreiche Demokratien westlichen Zuschnitts eine vergleichbare Kopplung der Abgeordnetenentschädigungen an die Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst⁶⁰. Auch im Thüringischen Landtag wurde das Modell einer Indexierung der Abgeordnetendiäten entwickelt, das es erlaubt, in rechtlich zulässiger Weise auf Entscheidungen in eigener Sache zu verzichten und damit der Tendenz zu Null-Runden entgegenzuwirken. Eine Indexierung der Diäten würde wenigstens bewirken, „daß Abgeordnete bei der Anpassung ihrer Bezüge mit den sonstigen Einkommensbeziehern gleichgestellt würden“⁶¹.

Das Ergebnis der namentlichen Abstimmung erreichte mit 507 Ja-Stimmen deutlich mehr als die für eine Grundgesetzänderung erforderliche Zweidrittelmehrheit der Bundestagsabgeordneten, hatte damit aber nur die erste Hürde genommen. Grundgesetzänderungen erfordern nämlich nach Artikel 79 Abs 2 GG eine Zweidrittelmehrheit nicht nur im Bundestag, sondern auch im Bundesrat, dessen Entscheidung für den 14. Oktober 1995 angesetzt wurde⁶². Am 27. September 1995 appellierten deutsche Staatsrechtslehrer an die Länderkammer, der vom Bundestag verabschiedeten Regelung über die Diätenerhöhung nicht zuzu-

59 Ebd., S. 4607.

60 Vgl. hierzu die Übersicht in BT-Drucksache 13/2339 vom 19. 9. 1995, S. 5.

61 Joachim Linck, Indexierung der Abgeordnetendiäten. Das Thüringer Modell gegen den bösen Schein der Selbstbedienung, in: ZParl., 26 (1995) 2, S. 372–379, hier S. 379.

62 Noch kurz vor der Bundesratsentscheidung wies an anderer Stelle der Abgeordnete Gerhard Scheu, Verwaltungsjurist und Justitiar der CDU/CSU-Fraktion, erneut auf die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Neuregelung hin: Die Rechtsstellung der Abgeordneten. Die Neuregelung aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Sicht, in: FAZ vom 6. 10. 1995; MdB Scheu hatte erheblichen Anteil an der Ausarbeitung des Vorschlages.

stimmen⁶³. Diesem Appell, der ein vages Gemisch von verfassungsrechtlichen und -politischen Argumenten bot, schlossen sich später weitere Staatsrechtler an. Sie übten Kritik an der angeblichen Mißachtung einer nicht näher definierten demokratischen Kultur und gutem demokratischem Brauch, verzichteten aber darauf, ihrerseits ein konstruktives Lösungskonzept vorzulegen. Sie gaben dem widersprüchlichen Grundtenor der populistisch aufgebauchten Diskussion nach, die Parlamentarier für Diätenentscheidungen in eigener Sache als Selbstbediener zu verdammen „und sie mit derselben Rigorosität dafür zu kritisieren, wenn sie Entscheidungen verlagern, um nicht mehr in eigener Sache entscheiden zu müssen“⁶⁴.

Im Bundesrat wurde die für eine Grundgesetzänderung notwendige Zweidrittelmehrheit deutlich verfehlt⁶⁵. Nur die von der Union mit absoluter Mehrheit regierten Bundesländer Bayern und Sachsen stimmten für die Grundgesetzänderung, alle anderen lehnten sie ab oder enthielten sich, auch wenn sie die vom Bundestag beabsichtigte Regelung verfassungsrechtlich nicht beanstandeten, sondern im wesentlichen mit den von Staatsrechtlern geäußerten verfassungspolitischen Bedenken begründeten. Da der Bundestag bei Verfassungsänderungen das Votum des Bundesrates nicht überstimmen kann, war die Grundgesetzänderung zur Diätenanpassung damit gescheitert.

Die Änderung des Abgeordnetengesetzes, in der die Höhe der Diäten geregelt wurde, ließ der Bundesrat allerdings passieren; dennoch vereinbarten die Fraktionen des Bundestages, das Gesetz wegen des Scheiterns der Grundgesetzänderung nicht in Kraft treten zu lassen, sondern nunmehr nach einer neuen Gesamtlösung zu suchen. Da die Zustimmung des Bundesrates vornehmlich wegen Uneinigkeiten zwischen der SPD-Bundestagsfraktion und SPD-geführten Landesregierungen gescheitert war, wurden weitere Beratungen bis nach dem im November 1995 stattfindenden Mannheimer Parteitag der SPD vertagt. Die Rechtsstellungskommission des Ältestenrates erarbeitete schließlich einen Gesetzesvorschlag ohne Verfassungsänderung⁶⁶, der eine Steigerung der Abgeordnetendiäten bis zum Jahr 1998 in vier Stufen von 10 366 DM monatlich auf 12 875 Mark monatlich vorsieht.

Darüber hinaus sollen ab der nächsten Legislaturperiode die Bezüge zu Beginn einer jeden Wahlpe-

riode für jeweils vier Jahre festgelegt werden, um wenigstens jährliche Diätendebatten zu vermeiden. Der Gesetzentwurf weist ausdrücklich auf die Besoldungsgruppe R 6 als Orientierungsgröße hin, ohne eine Indexierung vorzusehen. Auch fällt die geplante Steigerung etwas geringer aus: das R-6-Gehalt liegt derzeit bei etwa 13 000 DM, 1998 je nach Tarifabschlüssen und Besoldungsgesetzen bei ca. 14 000 DM. Altersentschädigung, Übergangsgelder und Kostenpauschale wurden analog zum bereits skizzierten Entwurf von September 1995 geregelt. Die erste Diätenerhöhung sollte rückwirkend zum 1. Oktober 1995 ausgezahlt werden.

Bei den kleineren Fraktionen stieß auch dieses Vorhaben auf Kritik; die FDP unterstützte die erneute Einsetzung einer unabhängigen Kommission, Bündnis 90/Die Grünen wollten sich mit maßvolleren Erhöhungen begnügen, die sich an der Steigerung der Durchschnittseinkommen orientierten. Die SPD-Bundestagsfraktion machte sich nunmehr den Vorschlag der SPD-Abgeordneten Conradi und Gansel⁶⁷ zu eigen, daß Abgeordnete ihre Nebentätigkeiten und Einkünfte, die sie damit erzielen, offenlegen sollten; ein Vorschlag, der auch bei Bündnis 90/Die Grünen und PDS auf Sympathie stieß⁶⁸. Doch die CDU/CSU-Fraktion lehnte bei der entscheidenden Diskussion im Geschäftsordnungsausschuß sogar einen Kompromißvorschlag ab, der die Pflicht zur Offenlegung auf solche Nebeneinkünfte beschränkt hätte, die mit dem Mandat zu tun haben⁶⁹. Auch die FDP war weiterhin gegen eine Offenlegungspflicht. Es verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz, wenn als einzige Berufsgruppe diejenige der Abgeordneten davon betroffen sei; zudem befürchtete sie Wettbewerbsnachteile für nebenberuflich oder als künftige Existenzgrundlage betriebene Anwaltskanzleien und/oder Unternehmen. Allerdings beauftragten CDU/CSU und FDP den Geschäftsordnungsausschuß mit einer Prüfung, ob die Verhaltensregeln durch weitere Anzeigepflichten von Tätigkeiten und daraus bezogenen Einkünften „im Hinblick auf die Einschätzung potentieller Interessenkonflikte“⁷⁰ zu ergänzen seien. Entsprechende Vorschläge sollen so rechtzeitig unterbreitet werden, daß der Deutsche Bundestag bis zur Sommerpause 1996 entscheiden kann. Der Ausgang des Verfahrens bleibt abzuwarten. Es wäre erfreulich,

63 Vgl. Joachim Linck, Kritisches zur Diätenkritik von 86 Staatsrechtslehrern, in: ZParl., 26 (1995) 4, S. 683–689.

64 Ebd., S. 689.

65 Vgl. Die neue Diäten-Regelung im Bundesrat gescheitert, in: FAZ vom 14. 10. 1995.

66 Vgl. BT-Drucksache 13/3121 vom 28. 11. 1985.

67 Der von 150 Abgeordneten der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie der Gruppe der PDS unterzeichnete Gruppenantrag wurde von den SPD-Abgeordneten Norbert Gansel und Peter Conradi zur Debatte am 21. 9. 1995 eingebracht. BT-Drucksache 13/2343 vom 19. 9. 1995.

68 Vgl. Nebentätigkeiten offenlegen, in: FAZ vom 30. 11. 1995.

69 Vgl. Nebeneinkünfte. Abgeordnete der Union lehnen Offenlegung ab, in: Frankfurter Rundschau vom 7. 12. 1995.

70 BT-Drucksache 13/3281 vom 7. 12. 1995.

wenn sich die Bundestagsmehrheit zu mehr Transparenz durchringen könnte. Dabei geht es weniger um den Abgeordneten als Teilzeit-Rechtsanwalt oder -Unternehmer mit Rückkehroption. Die Öffentlichkeit hat vielmehr ein berechtigtes Interesse daran zu erfahren, ob und inwieweit ihre Volksvertreter durch Beraterverträge oder lukrative Nebenjobs bei Interessenverbänden ihre Unabhängigkeit gefährden.

Eine „Große Koalition“ im Bundestag verabschiedete den Gesetzentwurf schließlich im Dezember 1995 mit den Stimmen von CDU/CSU und SPD⁷¹. Unter Verzicht auf seine sonst übliche Beratungsfrist von sechs Wochen ließ der Bundesrat das Einspruchsgesetz⁷² in seiner Sitzung am 15. Dezember 1995 passieren, das somit die lange erwartete Diätenerhöhung der Abgeordneten in Kraft treten ließ.

Angesichts der prekären Haushaltslage des Bundes, die in vielen Bereichen zu harten Sparbeschlüssen zwingt, ist zwischenzeitlich allerdings die für den 1. Juli 1996 vorgesehene nächste Stufe der Diätenerhöhung auf 1997 verschoben worden⁷³.

IV. Neue Struktur und Darstellung der parlamentarischen Arbeit

Die heftigen Reaktionen auf die Diätendiskussion im Deutschen Bundestag ließen die zeitgleich verabschiedeten Neuregelungen der Geschäftsordnung zur funktionellen Parlamentsreform, die vor allem eine Straffung der gesetzgeberischen Arbeit und Erhöhung ihrer Transparenz bewirken sollen, im öffentlichen Interesse fast völlig untergehen⁷⁴. Das gefährdet eine Zielorientierung der Reform,

71 Die erste Lesung fand am 1. 12. 1995, die zweite und dritte Lesung sowie Abstimmungen am 8. 12. 1995 statt.

72 Bei Einspruchsgesetzen steht dem Bundesrat nur ein aufschiebendes Veto zu, das vom Bundestag überstimmt werden kann.

73 Zu der Diskussion, die hierzu führte, vgl. u. a. Erhöhung der Abgeordneten-Diäten später? Auch CDU und SPD zur Verschiebung bereit. Zusammenhang mit anderen Sparbeschlüssen, in: FAZ vom 24. 4. 1996. Allerdings regte sich dagegen auch Widerspruch: Helmut Löhöffel, Nicht alle wollen verzichten. Manche Bonner Abgeordnete bestehen auf Diätenerhöhung, in: Frankfurter Rundschau vom 25. 4. 1996. Vgl.: FDP und Grüne gegen Diätenerhöhung, in: FAZ vom 6. Mai 1996.

74 Nur die Wochenzeitung „Das Parlament“ berichtete eingehender darüber: P. Schmitt (Anm. 23). Der FAZ waren die „Beschlüsse zur Parlamentsreform“, soweit sie die Änderungen der Geschäftsordnung betreffen, in einem einseitigen Artikel am 22. 9. 1995 lediglich einen kurzen Absatz wert, der sie nicht einmal korrekt darstellt, in der Süddeutschen Zeitung vom 22. 9. 1995 wurden sie nicht einmal erwähnt.

Ansehensverluste des Bundestages und seiner Abgeordneten aufzufangen und eine positive Entwicklung einzuleiten. Allerdings kann ein solches Ziel ohnehin nur langfristig erreicht werden; die Parlamentswirklichkeit im Zeitalter des Technologiewandels und der Medienkultur trifft auf weitgehend resistente Vorurteilsstrukturen im öffentlichen Bewußtsein – viele Journalisten eingeschlossen –, deren Maßstäbe nicht aus der Moderne, sondern im wesentlichen aus konstitutionellen Zeiten stammen⁷⁵ und daher eine adäquate Beurteilung erschweren.

Anders als bei den Parlamentsreformen von 1969 und 1980 erfaßten die Änderungen der Geschäftsordnung rein zahlenmäßig nur wenige Bestimmungen: vier Paragraphen wurden geändert, ein Paragraph komplett neu und bei zwei weiteren neue Unterabsätze eingefügt⁷⁶. Bestand behielt das Instrumentarium der Geschäftsordnung insgesamt, das sich in den letzten Legislaturperioden auch vor allem hinsichtlich der Minderheitsrechte von Fraktionen und parlamentarischen Gruppen als durchaus flexibel erwiesen hat.

1. Die Opposition kann stärker auf die Tagesordnung einwirken

Geändert wurde § 20 Abs. 4 GOBT⁷⁷, der Mitgliedern des Bundestages das Recht einräumt, eine Plenardebatte über ihre Anträge zu erzwingen, wenn seit der Verteilung der Drucksache mindestens drei Zeitwochen vergangen sind; in der alten Fassung der Geschäftsordnung war von sechs Sitzungswochen die Rede. Im wesentlichen handelt es sich bei diesem Minderheitsrecht der Fraktionen – das gleicherweise von der Gruppe der PDS beansprucht werden kann⁷⁸ – um einen Ausgleich

75 Vgl. Heinrich Oberreuter, Einführung, in: ders. (Hrsg.), Die Abgeordneten: Stellung, Aufgaben und Selbstverständnis in der parlamentarischen Demokratie. Colloquium der Akademie für Politische Bildung Tutzing am 16. 11. 1995, München 1996, S. 7.

76 Die Änderung der Anlage vier Ziff. II. Nr. 8 GOBT zur Fragestunde kann hier vernachlässigt werden, da sie lediglich die Fristen für die Abgabe mündlicher Fragen der Abgeordneten an die Bundesregierung um eine Stunde auf 10.00 Uhr vorverlegt. Ihr kommt mehr technische als politische Bedeutung zu. Die Änderung wurde vorgenommen, damit die Fragen der Abgeordneten, die über das Präsidialbüro des Bundestages ans Kanzleramt und von dort in die Ministerien geleitet werden, in den jeweils zuständigen Referaten noch zur regulären Dienstzeit am Freitag ankommen. Für Bearbeitung und Recherche stehen bis zur Fragestunde am Mittwoch dann wenigstens zwei volle Arbeitstage zur Verfügung.

77 Der für die parlamentarische Praxis mit ausschlaggebende Geschäftsordnungskommentar Ritzel/Bücker hat die 1995er-Reform noch nicht aufgearbeitet.

78 Hinsichtlich der „Antragsbefugnis für Aufsetzungsverlangen“ werden Gruppenanträge gegenüber solchen, die die Unterstützung einer Fraktion genießen, gleichgestellt. Beschluß des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und

der Opposition für die Möglichkeit der Regierung, durch Abgabe von Regierungserklärungen Debatten über ihr genehme Themen zu dem von ihr bevorzugten Zeitpunkt zu erzwingen. Den verfassungsrechtlich garantierten (Art. 43 Abs. 2 GG; § 43 GOBT) Zugriff auf die Tagesordnung des Bundestages nutzte die Regierung in der derzeitigen Legislaturperiode mit steigender Tendenz, auch gelegentlich, um mit Verweis auf Regierungserklärungen zum gleichen Thema Anträge der Opposition auf Aktuelle Stunden abzufangen. Die Drei-Wochen-Frist ermöglicht es nun, selbständige Initiativen aus der Mitte des Hauses zu ergreifen, wenn ein wichtiges Thema hochkommt, um es dann noch relativ zeitnah im Plenum diskutieren zu können.

Der Stellenwert dieses Rechts in seiner alten Fassung war nicht groß, es wurde nur selten in Anspruch genommen. Abzuwarten bleibt, ob die Möglichkeit einer zeitnäheren Debatte nach Einbringung des Antrages nunmehr häufiger genutzt wird. Insgesamt ist die Stellung der Opposition dadurch gestärkt, denn sie erhält größeren Einfluß auf die Mischung der Tagesordnungspunkte. Gefragt ist hier allerdings eine kluge, nicht lediglich an taktischen Interessen und kurzfristigen Show-Effekten orientierte Oppositionsstrategie. Das Instrument, die Regierungsmehrheit mit Themen „vorzuführen“, kann wenig bringen, wenn es überstrapaziert wird. Denn die Regierungsmehrheit hat geschäftsordnungsrechtliche Möglichkeiten (§ 6 Abs. 2 Satz 2 GOBT), von der Opposition aufgezwungene Tagesordnungspunkte auf unattraktive Debattenzeiten wie etwa Donnerstag abends spät abzudrängen, wenn kaum noch mit großer öffentlicher Aufmerksamkeit und Medien-echo zu rechnen ist. Dazu wird es vor allem dann kommen, wenn den Koalitionsfraktionen kein ausreichender zeitlicher Spielraum bleibt, ihrerseits interne Meinungsbildungsprozesse zu organisieren.

Auch die Mißbrauchsgrenze des neuen § 20 Abs. 4 GOBT ist relativ weit gefaßt: Oppositionsfraktionen ebenso wie die Gruppe der PDS könnten nunmehr die Tagesordnung z. B. im Anschluß an eine Osterpause, die zumeist drei Zeitwochen umfaßt, mit einer Fülle von Anträgen überschwemmen, die keine vernünftige Abwicklung mehr erlauben; die Mehrheit würde sich natürlich gezwungen sehen, dagegen anzukämpfen. Ohnehin würde ein hundertprozentiges Ausnutzen der Geschäftsordnung langfristig dazu führen, daß Mehrheiten Minderheitsrechte abzuschaffen versuchen; der stark auf Minderheitenschutz orientierte Charakter der

Geschäftsordnung, den sie im Laufe der Jahre erhielt, wäre gefährdet.

2. Lebhaftere Plenardebatten ermöglicht

Im Deutschen Bundestag ist eine relativ starre Redeordnung üblich: Im wesentlichen legen Arbeitsgruppen und -kreise der Fraktionen unter maßgeblicher Mitarbeit der Parlamentarischen Geschäftsführer und des geschäftsführenden Fraktionsvorstandes fest, welche Redner im Plenum zu einzelnen Tagesordnungspunkten sprechen. Dabei haben die prominenteren Abgeordneten der Fraktionshierarchie erheblich bessere Chancen, bei öffentlichkeitswirksamen Debatten aufzutreten als Hinterbänkler oder Parlamentsneulinge. Die Redezeit wird proportional zwischen den Fraktionen je nach ihrer Stärke im Bundestag verteilt⁷⁹.

Der Ablauf von Parlamentsdebatten wird im Ältestenrat vorgeklärt und schließlich im einzelnen zwischen den Parlamentarischen Fraktionsgeschäftsführern abgesprochen. Von Wissenschaft und Öffentlichkeit wurde zur Genüge das erstarrte Debattenritual kritisiert, das keinen Raum für echte Auseinandersetzung lasse. Dieser Kritik liegen zwar oft Mißverständnisse über Rolle und Funktion des Plenums zugrunde, das bis heute immer noch als Forum der argumentativen Auseinandersetzung begriffen wird, an deren Ende ein Abgeordneter, das Für und Wider abwägend, schließlich seine Entscheidung treffe. Tatsächlich sind parlamentarische Entscheidungen nach einem langwierigen Diskussions- und Abwägungsprozeß in den Fraktionen und ihren Untergliederungen sowie in den Ausschüssen, bei öffentlichen Anhörungen und Expertengesprächen, längst getroffen worden. Im Plenum geht es vor allem darum, die während des Entscheidungsprozesses aufgetretenen Konflikte und ausgetauschten Argumente für die Öffentlichkeit nachvollziehbar darzustellen und die bereits andernorts getroffene Entscheidung notariell zu beglaubigen. Dennoch kommen den Plenardebatten wichtige Willensbildungs- und Artikulationsfunktionen zu: Sie sollen meinungsbildend in die Bevölkerung hineinwirken und sich zugleich mit deren Einstellungen, Anliegen und Forderungen argumentativ auseinandersetzen.

Bereits durch einen Beschluß des Bundestages vom 31. Oktober 1990 wurde das vorher erfolgreich erprobte Instrument der Zwischenbemerkung, auch Kurzintervention genannt, in § 27 Abs. 2 GOBT aufgenommen. Die Zwischenbemerkung soll es Abgeordneten außerhalb der Tagesordnung ermöglichen, mit einer kurzen Reaktion

⁷⁹ Die früher häufig üblichen Debattenrunden mit gleicher Redezeit für alle Fraktionen werden nicht mehr praktiziert, seit die PDS im Bundestag ist.

Geschäftsordnung vom 21. 6. 1989, in: ebd., § 20 Abs. 4, S. 10, Stand: Januar 1990.

auf Debattenbeiträge einzugehen, vor allem dann, wenn sie persönlich angesprochen wurden. Kurzinterventionen werden vom Saalmikrofon aus gehalten und waren bisher auf zwei Minuten begrenzt; in der ersten Debattenrunde waren sie ausgeschlossen, um zunächst eine ungestörte Darstellung der verschiedenen Standpunkte zuzulassen. Die Neufassung der Geschäftsordnung sieht Zwischenbemerkungen von nunmehr dreiminütiger Dauer vor⁸⁰. Außerdem können sie bereits in der ersten Debattenrunde vorgebracht werden, in der meistens die Vertreter von Regierung und Fraktionsführungen auftreten; so werden auch sie der kritischen Stoßrichtung von Kurzinterventionen ausgesetzt.

Die spannende Debatte zur Parlamentsreform am 21. September 1995 lieferte ein gutes Beispiel für die belebende Wirkung von Kurzinterventionen, die bei insgesamt 13 Rednern nach der Rednerliste immerhin fünfzehn Mal zugelassen wurden; hinzu kamen sieben Zwischenfragen. Teilweise antworteten Abgeordnete mit ihrer Zwischenbemerkung auf die Kurzintervention von Kollegen. Hans Ulrich Klose, der zu diesem Zeitpunkt amtierende Bundestagsvizepräsident, ließ das lebhaftes Wechselspiel zu, obwohl eigentlich keine Debatte außerhalb der ordentlichen Rednerabfolge ermöglicht werden soll. Dadurch ergibt sich ein Zielkonflikt: Wenn eine Debatte gerade bestimmte Punkte fokussiert, über die sich die Gemüter erhitzen, kann es sinnvoll sein, weiterdiskutieren zu lassen, bevor der am Rednerpult stehende Abgeordnete die Aussprache wieder auf andere Aspekte lenkt. Andererseits haben alle Abgeordneten schon aufgrund ihres vollen Terminkalenders ein Interesse daran, mit ihren Beiträgen zeitgerecht „dranzukommen“. Nachfolgende Tagesordnungspunkte können sich aber durch häufige Kurzinterventionen und Zwischenfragen um geraume Zeit verschieben. Es ist der Steuerungskompetenz des jeweils amtierenden Präsidenten überlassen, kontroversen Debatten genügend Freiraum zu gewähren, ohne sie ausufern zu lassen. Zudem müssen Journalisten und andere Medienvertreter erhebliche Flexibilität aufbringen, denn die oft herbeigewünschte Lebhaftigkeit einer parlamentarischen Debattenkultur ist mit der strikten Einhaltung von Terminen für Medienübertragungen nicht unbedingt zu vereinbaren.

80 Von einer Ausdehnung auf fünf Minuten, die auch im Gespräch war, wurde Abstand genommen, weil die Gefahr bestanden hätte, daß Abgeordnete durch eine gezielte Vorbereitung auf Fünf-Minuten-Beiträge die beabsichtigte Spontaneität unterlaufen. Schon bei der derzeitigen Frist von drei Minuten scheint es gelegentlich vorzukommen, daß Abgeordnete schriftliche Aufzeichnungen zur Hand nehmen.

3. Kernzeit strukturiert Plenardebatten neu

Der Deutsche Bundestag erscheint in der Öffentlichkeit vor allem durch Bilder, die das Fernsehen überträgt. Dessen Berichterstattung konzentriert sich normalerweise und notgedrungen auf Plenarversammlungen, da das Parlament den wichtigsten Teil seiner Arbeit hinter verschlossenen Türen, d. h. in nichtöffentlichen Fraktions- und Ausschußberatungen leistet. Oft stützen Journalisten durch entsprechende Berichterstattung – wider besseres Wissen? – die ebenso populäre wie falsche Vorstellung, im Plenum spiele sich der gesetzgeberische Entscheidungsprozeß ab. Die Öffentlichkeit registriert ein meist eher leeres Plenum, das sich nur bei Feierstunden und bei namentlichen Abstimmungen füllt; daher entsteht der Eindruck, die Abgeordneten selbst nähmen den wichtigsten Teil ihrer Arbeit nicht besonders ernst. Die Parlamentarismusforschung⁸¹ wie auch zahlreiche populärwissenschaftliche Bücher⁸² über den Bundestag weisen seit Jahren auf die Artikulationsfunktion des Plenums hin, ohne daß sich das parlamentarische Grundverständnis der Bevölkerung wesentlich geändert hätte. Die Glaubwürdigkeit des Bundestages als Institution und in seiner gesetzgeberischen Funktion steht auf dem Spiel, wenn der Eindruck vorherrscht, daß die Abgeordneten selbst ihre diesbezügliche Tätigkeit gering einschätzen, andere Arbeiten oder gar Vergnügungen vorziehen. Meist wissen nur die „Eingeweihten“, daß während der Plenarversammlungen oft andere Bundestagsgremien tagen, wichtige Termine mit Fachvertretern oder Besuchern aus dem Wahlkreis oder dringend notwendige Büroarbeiten abgewickelt werden müssen. Nach den bisherigen Erfahrungen läßt sich das Parlamentsverständnis der Bevölkerung aber kaum wesentlich beeinflussen, geschweige denn substantiell verändern. Um dem zunehmenden Verfall seines Ansehens entgegenkommen, muß sich der Bundestag diesem populären Verständnis zumindest soweit entgegenbewegen, als es sich mit seiner Aufgabenstellung im parlamentarischen Regierungssystem vereinbaren läßt.

Das Reformpaket des Bundestages sieht dementsprechend die Einführung einer sog. „Kernzeit-Debatte“ vor, die in den Sitzungswochen jeweils am Donnerstagvormittag zwischen 9.00 und 13.00 Uhr stattfindet⁸³. In der Kernzeit, die von anderen

81 Vgl. z.B. Suzanne S. Schüttemeyer/Wolfgang G. Gibowski, Der Bundestag im Urteil der Bürger: Wie sicher ist ein guter Ruf? Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen, in: ZParl., 18 (1987) 1, S. 137–153.

82 Vgl. Rupert Schick/Wolfgang Zeh, So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise. Die Gesetzgebung des Bundes, Rheinbreitbach 1995.

83 Im Rahmen der Parlamentsreform 1969 war die Einführung von „Fachbereichsdebatten“ erwogen worden, um

Terminen freizuhalten ist, sollen bei möglichst voll besetztem Haus zwei bis drei politisch wichtige, aktuelle Themen behandelt werden, die nicht nur für engere Fachkreise von Bedeutung sind, sondern auf ein allgemeineres öffentliches Interesse stoßen: Bei der Kernzeit-Debatte am 9. Mai 1996 ging es beispielsweise um das „Denkmal für die ermordeten Juden Europas“ (Holocaust-Debatte). Ein weiteres Thema war die Feststellung des Bedarfs von Magnetschwebebahnen (Transrapid-Debatte).

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen überträgt die Kernzeit-Debatten direkt, wobei sich ARD und ZDF abwechseln. Sie erreichten z. B. bei der Debatte über den Kanzleretat im Durchschnitt eine Million Zuschauer⁸⁴. In der Grundidee war auch daran gedacht, für die Themen der Kernzeit-Debatte eine längerfristige Planung vorzusehen; sie sollten nicht, wie bisher üblich, jeweils erst in der Vorwoche, sondern so frühzeitig festgelegt werden, daß sie z. B. in die Programmvorschau von Fernsehzeitschriften aufgenommen werden können. Abzuwarten bleibt, ob dies künftig gelingt. Um eine bessere Präsenz der Abgeordneten während der Kernzeit sicherzustellen, kann die Beschlußfähigkeit des Bundestages⁸⁵ vor einer Abstimmung nicht mehr nur durch Hammelsprung, sondern durch namentliche Abstimmung festgestellt werden (§ 45 Abs. 2 GOBT). Als zusätzliches Verfahren können nunmehr die jeweils amtierenden Bundestagspräsidenten gemeinsam mit den schriftführenden Abgeordneten initiativ werden und eine Überprüfung der Beratungsfähigkeit⁸⁶ des Bundestages, ebenfalls

durch Namensaufruf (§ 45 Abs. 4 GOBT), durchführen, wenn sie die Anwesenheit von 25 Prozent der Abgeordneten bezweifeln. Sie müssen dazu allerdings Einvernehmen mit den Parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen herstellen.

Ein solches Einvernehmen wird nur schwer herbeizuführen sein; eine Überprüfung nach § 45 GOBT ist denn auch in den bisherigen Kernzeit-Debatten noch nicht vorgekommen. Die Parlamentarischen Geschäftsführer der jeweiligen Fraktionen berücksichtigen notwendigerweise in erster Linie Gesichtspunkte der Parteienkonkurrenz. Es liegt nicht in ihrem Interesse, vor laufenden Kameras offiziell feststellen zu lassen, daß ihre eigenen Fraktionsmitglieder während der Kernzeit durch Abwesenheit glänzen, zumal sie selbst für deren Präsenz im Plenum mitverantwortlich sind. Wenn die Sitzung für eine Überprüfung der Beratungsfähigkeit unterbrochen werden muß, stört das die eingespielte Routine; Terminverschiebungen sind nicht auszuschließen. Die Fraktionsgeschäftsführer können allerdings nunmehr mit Verweis auf die neuen Geschäftsordnungsmöglichkeiten bei ihren Fraktionskollegen leichter für mehr Präsenz im Plenum werben. Wahrscheinlich wäre eine effektivere Handhabung des Überprüfungsinstrumentes zu sichern, wenn allein die amtierenden Bundestagspräsidenten über seinen Einsatz entscheiden könnten, da sie trotz ihrer Zugehörigkeit zu Fraktionen in erster Linie die Belange des ganzen Hauses im Auge haben.

Nach den bisherigen Erfahrungen hat sich die Präsenz im Plenum während der Kernzeit-Debatten allerdings deutlich verbessert; nach 13.00 Uhr geht sie meist zurück, weil die Abgeordneten für diese Zeit andere Terminvereinbarungen getroffen haben. Ohnehin passen Kernzeit-Debatten bis in den Nachmittag hinein keineswegs in das ursprüngliche Konzept. Bisher konnten sich die Fraktionen aber nur selten auf maximal zwei Themen einigen, die während eines Vormittags zeitlich angemessen bewältigt werden können. Es kam bisher anscheinend kaum zu den geplanten Koppelgeschäften, daß Regierungsmehrheit und Opposition die Donnerstage abwechselnd für ihre jeweiligen Lieblingsthemen nutzen. Fokussiert wird statt dessen die jeweils bevorstehende Kernzeit-Debatte, die der eigenen Fraktion Profilierungsmöglichkeiten bieten soll. Ein Extremfall war die letzte Sitzungswoche vor der Osterpause am 14. März 1996, als fünf Themen auf die Tagesordnung der Kernzeit-Debatte gesetzt wurden. Die Tendenz, unstrukturierte Tagesordnungen verschiedenster Themen in die Kernzeit zu verlagern,

wenn die Beschlußfähigkeit offensichtlich weit unterschritten wird; vgl. Ritzel/Bücker, § 45, Zu Abs. 1, S. 1.

von den sprunghaften Tagesordnungen wegzukommen, bei denen sich im Plenum jeweils nur die engeren Fraktionsexperten zusammenfinden. Die Idee hatte keine Realisierungschancen, da viele Gesetzesvorhaben erst verzögert verabschiedet worden wären. Fraktionen und ihre Parlamentarischen Geschäftsführer sind aber verständlicherweise daran interessiert, möglichst rasch konkrete Ergebnisse in der Umsetzung von Regierungsprogrammen vorzuweisen. Vgl. Peter Scholz, Bilanz der Parlamentsreform 69, in: Heinrich Oberreuter, Parlamentsreform. Probleme und Perspektiven in westlichen Demokratien, Passau 1981, S. 157–171, hier: S. 275.

84 So die Ausführungen des ZDF-Journalisten Klaus Rommerskirchen beim Symposium der DVP (Anm. 41), S. 11. Rommerskirchen wies Vorwürfe gegen das öffentlich-rechtliche Fernsehen zurück, das die Debatte zur Parlamentsreform am 21. 9. 1995 nicht direkt übertragen hatte. Die Entscheidung des Parlaments, diese wichtige Debatte auf den für Fernsehübertragungen extrem ungünstigen Zeitpunkt ab 13.00 Uhr zu verlegen, habe eine Übertragung unmöglich gemacht.

85 Die Beschlußfähigkeit ist dann gegeben, wenn mehr als die Hälfte der Abgeordneten anwesend sind (§ 45 Abs. 1 GOBT), es sei denn, daß eine Abstimmung höhere Quoren erfordert wie z. B. bei verfassungsändernden Gesetzen.

86 Die Beratungsfähigkeit galt bisher bei Beschlußfähigkeit als gegeben; beide werden normalerweise unterstellt, selbst

entwertet ihre Grundidee und sollte eine Ausnahme bleiben.

Sinn ergibt die Einführung der Kernzeit-Debatte ohnehin nur, wenn sie über einen längeren Zeitraum hinweg kontinuierlich durchgehalten wird. Nur so kann sich die für Mitarbeiter von Fernsehen, Radio und Printmedien hilfreiche Strukturierung der Parlamentsarbeit verfestigen, die eine allgemeine Orientierung darüber erlaubt, wann im Bundestag wichtige Plenardebatten stattfinden. Mit einem sinnvollen Einsatz der Kernzeit-Debatten kann der Bundestag seiner Arbeit größere Transparenz verleihen und auf diese Weise auch zur Qualität der Berichterstattung beitragen.

4. Mehr Transparenz in der Ausschußarbeit

Die derzeit 22 ständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages stellen insofern das Kernstück des Parlamentes dar, als bei ihren Beratungen die politische, juristische und textliche Durcharbeitung von Vorlagen und Gesetzentwürfen⁸⁷ geleistet wird. Diese Arbeit geht bis in spezialisierte Details, hier sind Qualifikationen und Kompetenzen der Abgeordneten gefragt. Der Deutsche Bundestag stimmt im Normalfall nicht – wie etwa der amerikanische Kongreß – über Regierungsvorlagen in ihrer ursprünglichen Form ab, sondern überweist sie in seine Ausschüsse, die dann eine parlamentseigene Fassung erarbeiten. Fast zwei Drittel aller Entwürfe werden mehr oder weniger tiefgreifend verändert. Erst über die Ausschußfassung stimmt das Plenum ab, um sie als Gesetzentwurf zu verabschieden oder zu verwerfen, normalerweise übrigens ohne weitere Veränderungen vorzunehmen.

Schon die Enquete-Kommission Verfassungsreform hatte sich intensiv mit der Frage der Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen befaßt und geraten, deren Zahl zu erhöhen. Parlamentarismusforscher setzten sich über Jahre hinweg dafür ein, daß das Parlament dem Geschehen im Ausschuß mehr Transparenz verleiht⁸⁸. Dennoch blieben die öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen bei dem aus dieser Sicht ungünstigen Verhältnis von 1:8⁸⁹. Hauptargument gegen eine Öffnung ist, daß die Verhandlungsfähigkeit von Fraktionen und Abgeordneten, d.h. auch die

Chancen zur Kompromißbildung, nur in nichtöffentlicher Sitzung gesichert werden könne. Bei öffentlichen Beratungen träten Motive der Parteienkonkurrenz in den Vordergrund, taktische Maßnahmen überlagerten konstruktives Problem-lösungsverhalten. Allerdings bleiben die Verhandlungen nicht wirklich vertraulich, sondern sind im Normalfall interessierten Abgeordneten, Abgeordneten der Länder und Verwaltungsangehörigen durchaus zugänglich. Auch wissen diejenigen Verbändevertreter, die interessiert und betroffen sind, normalerweise Bescheid, was in den Ausschüssen geschieht; angesichts dieser begrenzten Fachöffentlichkeit kann dennoch kaum von „etwa dreiviertelöffentlich“⁹⁰ gesprochen werden, da weder Normalbürger Zugang erhalten noch eine wirklich breite, ungehinderte Presseberichterstattung möglich ist.

Neu in die Geschäftsordnung eingefügt wurde die Bestimmung, daß „die Ausschüsse im Benehmen mit dem Ältestenrat und im Einvernehmen mit den mitberatenden Ausschüssen als Schlußberatung der überwiesenen Vorlage öffentliche Aussprachen durchführen (sollen), in denen die Beschlußempfehlung und der Bericht des federführenden Ausschusses beschlossen wird“ (§ 69 a Abs. 1 GOBT). Die nunmehr gefundene Regelung kommt beiden Standpunkten entgegen: In der ersten Beratungsphase bleibt die für eine Kompromißfindung für wichtig gehaltene Nichtöffentlichkeit gewahrt. Sind die Ausschußberatungen bis zum Reifestadium einer Beschlußfassung gediehen, sollen sie einer erweiterten Öffentlichkeit zugänglich gemacht und bis zur Verabschiedungsreife beraten werden. Als geeigneter Saal steht das sogenannte „Wasserwerk“ auf dem Bundestagsgelände zur Verfügung, das von 1986 bis 1992 als Ersatzplenarsaal fungierte und die technischen Möglichkeiten für Fernseh- und Rundfunkübertragungen sowie Besuchertribünen bietet.

Genutzt wurde das Instrument der erweiterten öffentlichen Ausschußsitzung bisher dreimal: So tagten öffentlich:

- der Ausschuß für Post- und Telekommunikation am 17. Januar 1996 zum neuen Tarifkonzept der Deutschen Telekom AG⁹¹,
- der Technologie-Ausschuß am 28. Februar 1996 zur Energieforschung⁹² und

87 Vgl. W. Zeh (Anm. 5), S. 359.

88 Vgl. Heinrich Oberreuter, Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Opladen 1992, S. 304–333; Uwe Thaysen, Repräsentation in der Bundesrepublik Deutschland, in: ders./Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen 1988, S. 73–107.

89 Vgl. U. Thaysen (Anm. 88), 10. Wahlperiode, S. 100.

90 Diesen Begriff prägte U. Thaysen, ebd.

91 Vgl. Stenographischer Bericht, Erweiterte öffentliche Ausschußberatung, 14. Sitzung des Ausschusses für Post und Telekommunikation vom 17. 1. 1996.

92 Vgl. Stenographischer Bericht, Erweiterte öffentliche Ausschußberatung, 26. Sitzung des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung vom 28. 2. 1996.

– der Sportausschuß am 6. März 1996 zum 8. Sportbericht der Bundesregierung⁹³.

Eine weitere erweiterte öffentliche Ausschußsitzung hat der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung in Aussicht genommen. Häufiger konnte das neue Instrument bisher nicht genutzt werden, da seit Einführung der Reform noch nicht viele überwiesene Vorlagen das Stadium einer bevorstehenden Schlußberatung erreicht haben. Obleute und Sprecher der Fraktionen, die in jeder Sitzungswoche im Obleutegespräch parlamentarische Abläufe absprechen und koordinieren, prüfen regelmäßig, ob sich bestimmte Vorlagen für eine erweiterte öffentliche Ausschußsitzung eignen, ob das betreffende Thema besser in eine Kernzeit-Debatte paßt oder in der normalen Plenardebatte am Donnerstagnachmittag bzw. am Freitag diskutiert werden soll.

Jenseits des in Geschäftsordnungsparagrafen Regelbaren muß auch bei den politisch verantwortlichen Abgeordneten, hier vor allem den Ausschußvorsitzenden, die Bereitschaft zur Umsetzung der Neuregelung gefördert werden. Gerade auf die Ausschußvorsitzenden kommt erhöhter Vorbereitungsaufwand zu, wenn sie Sitzungen mit vergrößertem Teilnehmerkreis vor kritischem Publikum abzuwickeln haben. Die angespannte Terminalsituation der Abgeordneten, die normalerweise alle einer Vielzahl von parlamentarischen Gremien angehören, wird durch erweiterte öffentliche Ausschußsitzungen eher verschärft; das gilt besonders für die Abgeordneten kleinerer Fraktionen, die in mehreren Ausschüssen als ordentliches Mitglied arbeiten. Zusätzlich ist das Starrheitspotential zu berücksichtigen, das in den Fraktionsapparaten, bei den Abgeordneten selbst und schließlich auch in den Ausschußsekretariaten neuerungsfeindlich und routinisierend wirken und eine Durchführung von erweiterten öffentlichen Ausschußsitzungen verhindern könnte. Hier kommt es auf die Mitarbeiterstäbe an, wie sie hinsichtlich der neuen Möglichkeiten beraten.

Außerdem enthält der neue 69a GOBT einige bürokratisch anmutende Bestimmungen, die seine Umsetzung erschweren könnten:

1. Der federführende Ausschuß soll eine erweiterte öffentliche Ausschußsitzung im Benehmen mit dem Ältestenrat durchführen; dabei handelt es sich um eine mehr formelle Informationspflicht (§ 69 a Abs. 1);
2. Er soll Einvernehmen mit den mitberatenden Ausschüssen herstellen (§ 69 a Abs. 1), die ihr Veto

⁹³ Ein Protokoll dieser Veranstaltung liegt noch nicht vor.

dagegen einlegen und die Durchführung verhindern können. Unter Umständen muß es daher künftig Ziel der federführenden Ausschüsse sein, die Zahl der mitberatenden möglichst gering zu halten, um eventuelle Einsprüche und Komplikationen zu minimieren – eine sicher nicht beabsichtigte Folge des neuen Paragraphen.

3. Hinsichtlich Gestaltung und Dauer der Aussprache sind die federführenden Ausschüsse ebenfalls darauf angewiesen, Einvernehmen mit den mitberatenden Ausschüssen zu erzielen (§ 69 a Abs. 2); auch das kann zu langwierigen und umständlichen Koordinationsverhandlungen führen. Schon die Festsetzung von Termin und Dauer ist angesichts der allgemeinen Überlastung und Hektik im politischen Geschäft äußerst schwierig und zeitraubend.

4. Ist die Abhaltung einer erweiterten öffentlichen Ausschußsitzung beschlossen, kann ein Viertel der Ausschußmitglieder verlangen, daß statt dessen eine allgemeine Aussprache des Bundestages im Plenum abgehalten wird (§ 69 a Abs. 5). So bleiben die Darstellungschancen der Opposition gewahrt, falls sie es für nötig hält, Themen vor einem breiteren Forum zu erörtern; damit ist allerdings auch ein weiteres mögliches Hemmnis eingebaut.

Insgesamt soll die neue Form einer erweiterten Öffentlichkeit das Plenum entlasten, da eine Plenardebatte zum gleichen Thema nur im Ausnahmefall vorgesehen ist (§ 69 a Abs. 5 GOBT). So ersetzte z. B. die öffentliche Beratung des Postausschusses zum neuen Tarifkonzept der Deutschen Telekom AG im Januar 1996 eine andernfalls wahrscheinlich beantragte Aktuelle Stunde im Plenum⁹⁴. Die 1969 im Zuge der „Kleinen Parlamentsreform“ eingeführte Möglichkeit der Ausschüsse, bei grundsätzlich nicht öffentlichen Beratungen „für einen bestimmten Verhandlungsgegenstand oder Teile desselben die Öffentlichkeit zuzulassen“ (§ 69 Abs. 1 GOBT), funktioniert erheblich einfacher: Der Ausschuß hat dafür lediglich zu Beginn der Sitzung einen formellen Beschluß über die Öffentlichkeit der Sitzung zu fassen, ohne den erheblichen Koordinationsaufwand der Neuregelung. Da diese Bestimmung weiter in Kraft ist, kann sie auch künftig genutzt werden. Ein Anreiz könnte dadurch geschaffen werden, daß erweiterte öffentliche Ausschußsitzungen künftig über den bisher erst geplanten Parlamentskanal direkt übertragen werden. Gute Publicity-Möglichkeiten ergeben sich z. B. für Aus-

⁹⁴ So der Ausschußvorsitzende Arne Börnsen in seinen Eingangsbemerkungen, Stenographischer Bericht (Anm. 91), S. 1.

schußvorsitzende, wenn sie im Fernsehen übertragene Sitzungen etwa vom herausgehobenen Präsidentenplatz im Wasserwerk aus leiten können. Auch die anderen Akteure profitieren von gut vorbereiteten, spannenden Sitzungen mit interessanten Fachdebatten, die ein größeres Presseecho hervorrufen.

Insgesamt vollzieht die Neuregelung einen Schritt in die richtige Richtung, indem sie das Instrument der öffentlichen Ausschusssitzung nunmehr stärker ins Bewußtsein hebt und seine Einsetzung nahelegt. Sie fördert das wichtige Ziel, den Sachverhandlungen in den Ausschüssen und damit einem zentralen Abschnitt des Parlamentsgeschehens mehr Transparenz zu verleihen.

5. Stärkung der Rechte einzelner Abgeordneter

Mit der Neueinführung des § 71 Abs. 2 GOBT erhalten Mitglieder des Bundestages die Möglichkeit, auch in Ausschüssen, denen sie nicht als ordentliche Mitglieder angehören, Änderungsanträge zu überwiesenen Vorlagen zu stellen und insoweit mit beratender Stimme an Ausschusssitzungen teilzunehmen. Dadurch können sie Probleme, auf die sie bei ihrer politischen Arbeit z. B. in den Wahlkreisen stoßen, selbst aufgreifen und zu einem Zeitpunkt in den Beratungsprozeß einbringen, wenn noch Möglichkeiten der Berücksichtigung bestehen⁹⁵. Bisher mußten bei Anliegen dieser Art befreundete Parlamentarier aus den betreffenden Ausschüssen um Hilfestellung gebeten werden. Die Neuregelung wurde vor allem von Abgeordneten der FDP-Fraktion gefordert.

Auch wenn Abgeordnete im arbeitsteiligen Parlament schon aus Zeitgründen von diesem neuen Recht keinen allzu großen Gebrauch machen werden – bisher ist es anscheinend noch nicht genutzt worden –, handelt es sich doch um eine Stärkung von Einzelrechten, die den Abgeordneten bessere Partizipationschancen eröffnet.

6. Neu gefaßte Verfahrensregeln

Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992⁹⁶ zum Parteienrecht machte die Neufassung der „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“⁹⁷ erforderlich, die als Anlage 1 Bestandteil der

95 Die Möglichkeit des § 82 Abs. 1 GOBT, im Plenum Änderungsanträge in zweiter Lesung zu stellen, wird von Abgeordneten selten und höchstens zu Demonstrationszwecken genutzt, da die inhaltliche Beratung zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen ist.

96 Vgl. BVerfGE 85, 264, S. 320ff

97 BT-Drucksache 13/834, 16. 3. 1995

Geschäftsordnung sind. Spenden und geldwerte Zuwendungen an Abgeordnete, deren Wert im Kalenderjahr 10 000 DM übersteigt, sind danach künftig unter Angabe von Namen und Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende anzuzeigen (§ 4 Abs. 2 Anlage 1 GOBT). Im Amtlichen Handbuch des Bundestages veröffentlicht werden müssen darüber hinaus Spenden von mehr als 20 000 DM pro Kalenderjahr (§ 4 Abs. 3 Anlage 1 GOBT). Wichtig ist auch, daß Einzelzuwendungen desselben Spenders im Kalenderjahr addiert werden, so daß Manipulationsmöglichkeiten mit geringeren Mehrfachspenden unterbunden sind. Die Umsetzung dieser Bestimmungen, die erstmals in der 2. Ergänzungslieferung des Amtlichen Handbuchs (Teil 2) vorgenommen werden soll, verspricht erhöhte Transparenz im Spendenbereich für Abgeordnete.

Regelungen über die Behandlung von Gastgeschenken für Parlamentarier enthielten die Verhaltensregeln bisher nicht. Nunmehr müssen geldwerte Zuwendungen, die sie mit Bezug auf ihr Mandat etwa im Ausland erhalten, dem Präsidenten angezeigt und ausgehändigt werden (§ 4 Abs. 5 und 6 Anlage 1 GOBT), soweit ihr materieller Wert 300,- DM übersteigt⁹⁸. Das Gastgeschenk kann gegen Bezahlung seines Wertes an die Bundeskasse behalten werden. Ansonsten entscheidet die Bundestagspräsidentin im Benehmen mit ihren Stellvertretern über die Verwendung⁹⁹.

Vorläufig vertagt wurden weitere Reformvorhaben hinsichtlich Fragestunde und Regierungsbefragung. Ablauf und Handhabung dieser Kontrollinstrumente des Parlaments gegenüber der Regierung werden derzeit von vielen Abgeordneten als unbefriedigend empfunden¹⁰⁰. Da der Deutsche Bundestag zu diesem Themenkomplex ohnehin Verhandlungen mit der Bundesregierung führt, soll zunächst deren Ergebnis abgewartet werden.

98 Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, in: BGBl. I 1996, S. 50.

99 Eine weitere Änderung betrifft die Anzeigepflicht von Beraterverträgen. Nach den bisherigen Regelungen entfiel die Anzeigepflicht für Abgeordnete, die einen beratenden Beruf mit Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 StPO ausüben. Über diesen Personenkreis hinaus gibt es allerdings weitere Berufe im Beratungsbereich (z. B. Unternehmensberater), denen kein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Um sie gleichzustellen, entfällt die Anzeigepflicht nunmehr komplett für alle Berufe, die von Abgeordneten vorher angezeigt worden sind.

100 Vgl. Beitrag des Vorsitzenden des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Dieter Wiefelspütz, beim Symposium der DVP (Anm. 41), S. 5.

V. Zusammenfassende Würdigung des Reformpakets

Die breite Mehrheit für die Parlamentsreform vom September 1995 wurde nicht zuletzt dadurch erreicht, daß das aus verschiedenen Komponenten bestehende Reformpaket neben der geplanten Verkleinerung und den funktionellen Parlamentsreformen auch eine von vielen Abgeordneten für überfällig gehaltene Regelung der Diätenerhöhungen enthielt.

Die Verkleinerung des Deutschen Bundestages soll zur Effektivierung seiner Arbeit beitragen. Tatsächlich könnte sich die Arbeitsfähigkeit z. B. der Ausschüsse verbessern, wenn sie von derzeit teilweise 39 oder 41 Personen auf eine gruppendynamisch eher zuträgliche Mitgliederzahl zurückgeführt werden. Bisher ungelöst bleiben aber die Probleme kleinerer Fraktionen um regionale Repräsentanz und Präsenz ihrer Abgeordneten in den wichtigsten Bundestagsgremien. Fraglich ist auch, ob sich die von einigen Akteuren angestrebte Reduzierung der Zahl interner Bundestagsgremien angesichts der Tatsache verwirklichen läßt, daß der Deutsche Bundestag politisch relevante Themenfelder zur Wahrnehmung seiner Artikulationsfunktion wenigstens annähernd vollständig aufgreifen und bearbeiten muß.

Beim Thema Diätenerhöhung ist der Bundestag mit seinem Vorhaben gescheitert, durch Verfassungsänderung eine plausible Bezugsgröße für Abgeordnetendiäten und damit eine dauerhafte Lösung zu finden, die die bisherige öffentliche Mißbilligung der „Selbstbedienung“ beendet hätte. Er hat schließlich einen Kompromiß erarbeitet, der ohne Grundgesetzänderung auskommt und eine Diskussion über die Diätenhöhe nur noch jeweils zu Beginn einer jeden Legislaturperiode vorsieht.

Die funktionellen Parlamentsreformen setzen vor allem einen Schwerpunkt bei mehr Transparenz im Medienzeitalter: Kernzeit-Debatten über wichtige Themen am Donnerstagsvormittag sorgen für eine übersichtlichere Strukturierung parlamentarischer Abläufe und ermöglichen Journalisten eine regelmäßige Berichterstattung. Erweiterte öffentliche Ausschusssitzungen sollen deren Schlußberatungen der Öffentlichkeit zugänglich und nachvollziehbar machen, darüber hinaus das Plenum von spezialisierten Fachdebatten entlasten. Der Bundestag vertieft die kommunikativen Stärken seiner

Plenardebatten durch Ausweitung von Kurzinterventionen. Den einzelnen Abgeordneten wird die Möglichkeit eingeräumt, politische Anliegen außerhalb ihres engeren Fachgebiets während der Ausschußberatungen, d. h. zu einem Zeitpunkt in den Politikprozeß einzubringen, wenn noch Einfluß auf Vorlagen und Gesetzentwürfe genommen werden kann. Außerdem hat die Opposition größeren Einfluß auf die Gestaltung der Tagesordnungen von Plenardebatten erhalten. Die Änderungen der Verhaltensregeln für Abgeordnete schließlich bringen mehr Transparenz hinsichtlich Spenden und Gastgeschenken für Parlamentarier.

Die Außenwirkung der funktionellen Parlamentsreform war bisher wenig befriedigend. Das liegt zum Teil an Kommunikationsdefiziten des Bundestags gegenüber der Öffentlichkeit; andererseits sind bei Journalisten und im öffentlichen Bewußtsein anscheinend derart resistente Vorurteilsstrukturen vorhanden, daß sie deren Wahrnehmungsmöglichkeiten beschränken. Die Bereitschaft, über die zugegeben komplizierte und spröde Materie des Parlamentsrechts sachlich zu informieren, ist im journalistischen Tagesgeschäft bis auf Ausnahmen offenbar kaum vorhanden.

Parlamentsreformen haben größere Umsetzungschancen, wenn sie stärker mit Anreizen als mit Geboten arbeiten. Dazu könnte z. B. die Einführung eines Parlamentskanals¹⁰¹ gehören, der regelmäßig aus erweiterten öffentlichen Ausschusssitzungen, von Hearings oder Anhörungen der Enquete-Kommissionen berichtet und den Abgeordneten die nicht nur im Wahlkampf unabdingbaren Möglichkeiten der Selbst- und Politikdarstellung einräumt. Bürgerinnen und Bürger können von der parlamentarischen Transparenz profitieren, wenn sie sich über ihre Fernseh- bzw. Radiogeräte direkt einschalten und aus erster Hand informieren.

Von einer Überprüfung der Reformwirkungen in der Praxis sollten sich die Abgeordneten nicht zuviel versprechen, wenn sie wie vorgesehen bereits nach einem Jahr stattfindet. Gerade hinsichtlich der zentralen Reformschritte: erweiterte öffentliche Ausschusssitzungen und Kernzeit-Debatten werden sicher längere Zeiträume notwendig sein, um zum Teil über viele Jahren hinweg eingespielte Parlamentsbräuche und Verhaltensmuster wie auch die Wahrnehmungsgewohnheiten der Öffentlichkeit zu verändern.

101 Ein temperamentvolles Plädoyer für „Parlamentsfernsehen“ hielt Wiefelspütz, Symposium der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen (Anm. 41), S. 5.

Parlamentarismusgründung in den neuen Bundesländern

I. Ostdeutsche Parlamentarismusgründung als Forschungsgegenstand

Nach Jahrzehnten der SED-Diktatur, in denen Institutionen repräsentativer Demokratie unwirksam waren, entstanden 1990 in den neuen Bundesländern wieder Parlamente und freiheitlicher Parlamentarismus. Die Rolle des Abgeordneten als Schlüsselfigur einer parlamentarischen Demokratie begann sich neu herauszubilden, ebenso jenes Netzwerk, das Parlamentarier und Gesellschaft miteinander verbindet.

Wie dies im einzelnen geschah und zu welchen Ergebnissen der Prozeß der ostdeutschen Parlamentarismusgründung bis 1994 führte, zeigen die Ergebnisse nunmehr abgeschlossener Forschungsprojekte der Verfasser. 1991/92, also recht kurz nach dem Beginn parlamentarischer Tätigkeit, wurde eine repräsentative Auswahl von 211 ostdeutschen und Westberliner Landes- und Bundesparlamentariern in rund 70minütigen Interviews zu ihrem Amts- und Demokratieverständnis, zu ihrer Arbeit als Abgeordnete sowie zu ihrer gesellschaftlichen Vernetzung befragt. Etwa im selben Zeitraum wurde auch eine ergänzende schriftliche Befragung aller rund 920 ostdeutschen und Westberliner Parlamentarier durchgeführt, an der sich 403 Abgeordnete beteiligten¹. Im Frühsommer 1994, also kurz vor dem Ende der ersten Wahlperi-

1 An dieser Studie arbeiteten neben den Verfassern Dr. Andreas Eberwien, Prof. Dr. Berndt Musiolek, Mag. Gerhard Pilstl und Mag. Barbara Wasner mit. Zentrale Ergebnisse finden sich in den folgenden Publikationen: Werner J. Patzelt, *Legislators of new parliaments: The case of East Germany*, in: Lawrence D. Longley (Hrsg.), *Working Papers on Comparative Legislative Studies*, Appleton 1994, S. 15–33; leicht verändert auch in: Attila Agh (Hrsg.), *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest 1994, S. 270–288; ders., *Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews, Umfragen, Analysen*. Mit einem Vorwort von Rita Süßmuth, Berlin 1995; ders., *Die gesellschaftliche Vernetzung ostdeutscher Parlamentarier*, in: *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 20 (1995) 4, S. 87–122; ders., *Members of Parliament and Interest Groups. Findings from East Germany*, in: Attila Agh (Hrsg.), *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, Budapest 1996, S. 414–429; ders. (unter Mitarbeit von Roland Schirmer), *Repräsentanten und Repräsentation in den neuen Bundesländern. Forschungsbericht*, Dresden 1996.

ode in den neuen Bundesländern, wurde diese schriftliche Befragung – diesmal alle gut 2 800 deutschen Parlamentarier einbeziehend und wesentlich differenzierter – wiederholt, wobei sich 215 ostdeutsche und 641 westdeutsche Abgeordnete beteiligten². Im Vergleich der jeweiligen Ergebnisse³ werden die besonderen Voraussetzungen und Bedingungen ostdeutscher Parlamentarismusgründung ebenso sichtbar wie die Lernprozesse der ostdeutschen Abgeordneten und die auf relativ rasche Angleichung hinwirkende Funktionslogik der in Ost- wie Westdeutschland eingerichteten parlamentarischen Regierungssysteme.

II. Herkunft und Sozialisationserfahrungen der ersten „bundesrepublikanischen“ Abgeordnetengeneration Ostdeutschlands

Die politischen Biographien der ostdeutschen Abgeordneten sind vielgestaltig. Die meisten gingen ihren Lebensweg in mehr oder minder intensiver Verankerung im realsozialistischen System, während kompromißlose Widerstandskämpfer ebenso selten sind wie Spitzen der DDR-Elite. Ein großer Teil der Parlamentarier war Mitglied von Massenorganisationen der DDR; doch zu Mandaten in Volksvertretungen waren 70 Prozent der späteren Abgeordneten vor der Wende nicht gelangt. Das Gros der Parlamentarier von CDU, FDP und PDS gehörte schon zu DDR-Zeiten der Ost-CDU (80 Prozent), der LDPD (70 Prozent) oder der SED (90 Prozent) an; die Abgeordneten von SPD und Bündnis 90/Die Grünen hingegen waren bis 1989 meist parteipolitisch nicht aktiv und stammten später im wesentlichen aus den Bürgerbewegungen. Keine zehn Prozent der Abgeord-

2 An dieser Studie arbeiteten neben den Verfassern Dipl.-Kauffrau Ulrike Dirscherl und Brigitte Heller mit. Zentrale Ergebnisse finden sich in Werner J. Patzelt, *Deutschlands Abgeordnete im Profil. Die Volksvertreter sind besser als ihr Ruf*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (1996) 2.

3 Im folgenden kann nur ein kleiner Teil der gewonnenen Befunde vorgestellt werden; ausführlich sind sie in den o. a. Publikationen wiedergegeben sowie in W. J. Patzelt (unter Mitarbeit von R. Schirmer) (Anm. 1), S. 77–103.

neten aber gehörten vor der Wende noch keinerlei politischer Gruppierung an. Wer 1990 in die Parlamente gewählt wurde, war also bereits zu DDR-Zeiten im Durchschnitt politisch aktiver – meist in systemadäquater Weise – als die Mehrheit der Bevölkerung.

Diese Personen erlebten in der Zeit der Wende eine starke weitere Politisierung, zumal sich nun die Chance bot, bislang verwehrt Spielräume politischen Wirkens zu nutzen. Wer – von frei bekundetem Vertrauen getragen – gerade jetzt politisch aktiv blieb oder sich erstmals politisch betätigte, suchte bald auch nach die bisherige DDR transzendierenden politischen Konzepten und wollte Neues mitgestalten. Ob dabei die in Westdeutschland erprobten politischen Strukturen als akzeptabel, gar als wünschenswert galten und öffentlich angestrebt wurden, oder ob ein noch unbekannter „dritter Weg“ gesucht wurde, siebte dann aufgrund der davon mitbedingten Wahlergebnisse weiter aus. Und wer die politische Arena im Herbst 1990 weder freiwillig verließ noch aufgrund von Umbruch und Wahl aus ihr verdrängt wurde, war meist bereit, gemäß der – im einzelnen durchaus noch zu erlernenden – Funktionslogik des neuen Systems seine politische Arbeit zu tun. Genau dieser Selektions- und Siebungsmechanismus führte ganz wesentlich dazu, daß die Entwicklung der neuen politischen Strukturen überwiegend von auf konstruktiven Institutionenimport setzenden Personen mit schon praktisch erprobter politischer Grundbefähigung geleistet wurde.

Zwar fiel bei den meisten ostdeutschen Abgeordneten die Entscheidung, sich mit allen Konsequenzen auf Politik einzulassen, erst mit der Kandidatur zum Land- oder Bundestag. Doch Aktivitäten an Runden Tischen oder – vor allem – die Kandidatur zur letzten Volkskammer hatten hierzu oft die Weichen gestellt. Außerdem genügte es in der Zeit der Wende nicht selten, bei einer Veranstaltung das Wort zu ergreifen und einen guten Eindruck zu machen, um alsbald für eine Kandidatur in Aussicht genommen zu werden. Weil der bisherige Lebensweg meist in eine völlig andere Richtung gewiesen hatte, führte die Entscheidung für ein politisches Mandat in der Regel zu einer tiefgreifenden Umstellung des gesamten privaten und beruflichen Lebens. Nicht jeder hielt dies durch, so daß nicht wenige nach 1994 eine Verlängerung ihres parlamentarischen Mandats gar nicht mehr anstrebten.

Der berufliche Hintergrund der ostdeutschen Abgeordneten entspricht in seinen Grundzügen zwar dem von westdeutschen Parlamentariern. Lehrberufe, Anstellungen im Staatsdienst und in der Wirtschaft sowie Tätigkeiten als Ingenieur

oder Techniker treten hervor. Hinter ähnlichen Berufsverteilungen von Ost- und Westparlamentariern stehen allerdings recht unterschiedliche Lebenswelten. Alles in allem schlossen gut gebildete Funktionseleiten jene Lücke, die im politischen Leben durch den Abgang der SED-Elite entstanden war. Und da die neu zusammengesetzte politische Elite von den „alten“ politischen Rücksichtnahmen befreit, von den neuen aber noch nicht geprägt war, schlug in ihrer praktischen Arbeit zunächst die fachberufliche Sozialisation – zumal als Ingenieur und Techniker, als Wissenschaftler und Mediziner – durch und schuf kaum wiederholbare Voraussetzungen für eine sehr stark auf Sachpolitik ausgerichtete parlamentarische Arbeit. Ohnehin prägte der berufliche Hintergrund die politische Arbeit der ostdeutschen Parlamentarier zu Beginn ihrer Tätigkeit viel mehr, als dies bei den West-Abgeordneten der Fall ist, da nicht eine bereits längere politische Erfahrung solche Verfahrens- und Verhaltensweisen abpufferte, die vor allem aus der Berufswirklichkeit erwachsen. Außerdem verfügte die Mehrzahl der ostdeutschen Abgeordneten beim Antritt ihres Mandats über keine oder allenfalls spärliche Kenntnisse von der Rolle eines Politikers oder Parlamentariers, die dem neuen System angemessen wäre⁴. Alle waren sich bewußt, erheblich dazulernen zu müssen, um – gerade angesichts so großer Herausforderungen – ihren Aufgaben gerecht zu werden. Offensichtlich waren die Defizite auf juristischem Gebiet und beim Wissen um die praktische Funktionsweise der neuen Institutionen. Dabei wurde manches eher widerwillig gelernt, etwa sich auf bestimmte Themengebiete konzentrieren und auf innerfraktionelle Arbeitsteilung einlassen zu müssen. Learning by doing, auch für Neulinge in westdeutschen Parlamenten die einzig erfolgreiche Verhaltensweise, prägte insgesamt die parlamentarische Sozialisation. Schneller erfolgte sie im Bundestag, während es in den Landtagen weniger Hinwirken auf Anpassung und nicht so viele erfahrene Abgeordnete als Vorbilder gab.

Freilich prägten dort die gewaltigen Leistungsanforderungen. Darum sagten Abgeordnete aller Parlamente und Fraktionen, in den ersten eineinhalb Jahren sei es zu erheblichen Korrekturen ihrer Amtsführung gekommen. Nun bemühe man

4 Auch Erfahrungen aus der Tätigkeit der letzten Volkskammer waren für das Agieren unter parlamentarischen „Normalbedingungen“ nur eingeschränkt verwertbar. Daneben nannten die Abgeordneten – neben persönlichen Wertvorstellungen, gesundem Menschenverstand und persönlicher Lebenserfahrung – als wichtige Quellen ihres sich bald ausprägenden Rollenverständnisses vor allem die Arbeit im kirchlichen Umfeld vor 1989, die Hilfe der Westparteien und den Kontakt mit Abgeordneten aus den Altbundesländern sowie Informationen aus den westdeutschen Medien.

sich stärker, bei der Arbeit Schwerpunkte zu setzen; man wolle mehr konkrete und weniger programmatische Arbeit leisten; man versuche, sein Verständnis der parlamentarischen Institutionen ihrer tatsächlich erlebten Wirkungsweise anzupassen und setze etwa die Bedeutung der Ausschüsse höher, die des Plenums niedriger an; man gewichte stärker die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung; und man lerne, persönliche Netzwerke zu Rollenpartnern⁵ bewußter aufzubauen und zu pflegen. Hierzu gehörte vor allem die Übernahme innerparteilicher Führungsaufgaben und eine Verstärkung der Arbeit in der eigenen Partei. Insgesamt bestimmte die Praxis selbst die Kriterien für Erfolg oder Mißerfolg: Wer erfolgreich arbeiten wollte, mußte lernwillig sein und sich an die gegebenen Notwendigkeiten und Bedingungen anpassen. Im übrigen wurde die weitaus größte Zahl der Abgeordneten recht schnell zu Berufspolitikern, was einen völligen Bruch mit an der alten Volkskammer orientierten Rollenerwartungen darstellte. Er vollzog sich nicht ohne Widerstreben unter dem Druck einer Arbeitslast, die das parlamentarische Amt ganz einfach zur Vollzeitaufgabe machte.

III. Grundzüge des Amtsverständnisses

Das Amtsverständnis der ostdeutschen Abgeordneten ist heute ebenso wie 1991/92 vor allem geprägt vom Wunsch, die parlamentarischen Pflichten gut zu erfüllen (also die Regierung zu kontrollieren und auf den Gesetzgebungsprozeß Einfluß zu nehmen), sowie von einer großen Bereitschaft, auf Wünsche der Bürger einzugehen⁶. Diese Bereitschaft bekunden die ostdeutschen Abgeordneten auch viel stärker als ihre Westkollegen, in viel geringerem Ausmaß hingegen ihre Aufgabe, für Positionen auch offensiv einzutreten und politische Führung auszuüben. Ferner hat für ostdeutsche Parlamentarier die gesellschaftliche Vernetzung, die Ausübung einer Art „Bindegliedfunktion“, eine klar geringere Bedeutung als für Westabgeordnete. Insgesamt überwiegen hinsichtlich des Amtsverständnisses die Ähnlichkeiten zwischen Ost- und Westparlamentariern, was angesichts eines so unterschiedli-

5 Als „Rollenpartner“ werden jene Institutionen, Organisationen und Personen bezeichnet, mit denen ein Abgeordneter bei seiner Amtsausübung Kontakt pflegen muß.

6 „Responsivität“ ist der mittlerweile modisch gewordene Begriff für eine solche prozeßhafte Umsetzung des Demokratieprinzips zwischen den Wahlen.

chen sozialisatorischen Hintergrunds wohl darauf zurückgehen muß, daß das System selbst, in dem alle deutschen Abgeordneten agieren, angleichend prägt.

Was die auffälligen Unterschiede betrifft, so führte die besonders große Belastung ostdeutscher Abgeordneter mit parlamentarischen Aufgaben, die auf den Aufbau neuer politischer und administrativer Strukturen zurückgeht, zu einer gewissen, auch normativen Vernachlässigung der Bindegliedfunktion. Überdies konnten sich die ostdeutschen Abgeordneten zu Beginn ihrer ersten Amtszeit ganz einfach nicht an einer gesellschaftlichen Infrastruktur von Vereinen und Verbänden orientieren, wie sie in den alten Bundesländern zu intensiver Kontaktpflege in Wahlkreis und Gesellschaft einlädt oder gar nötigt. Und außerdem hatten viele ostdeutsche Abgeordnete die Bedeutung scheinbar unpolitischer Netzwerkpflege anfangs einfach nicht begriffen und schwerlich erkannt, daß es eine ihrer Aufgaben wäre, die so große Lücke zwischen den neuen politischen Institutionen und der Gesellschaft zu überbrücken. Allerdings entdeckten sie schon während des Interviewzeitraums von 1991/92 immer besser die Bedeutung der Bindegliedfunktion und der sie konkretisierenden Wahlkreisarbeit.

Zur geringeren Betonung der Führungsaufgabe werden vor allem die Erfahrungen mit dem autoritären SED-Regime bewogen haben, so daß die ostdeutschen Abgeordneten nun hierzu komplementär die responsive Seite ihres Amtsverständnisses hervorhoben. Hingegen setzte sich das Bewußtsein, nun einer politischen Funktionselite anzugehören, gemäß dieser neuen Rolle handeln und dabei eben Führungsaufgaben wahrnehmen zu müssen, nur langsam und oft gegen widerstrebendes Empfinden durch. Denn erst allmählich wurde den Abgeordneten bewußt, jetzt in einer grundsätzlich anderen politischen Rolle agieren zu müssen als in den Jahren der DDR oder während des Umbruchs von 1989/90.

IV. Grundzüge der Amtsausübung und gesellschaftlichen Vernetzung ostdeutscher Parlamentarier

1. Zur Gesamtstruktur der Amtsausübung

Insgesamt prägte – und prägt – die Parlamentsarbeit das Profil ostdeutscher Abgeordnetentätigkeit. 60 Prozent der ostdeutschen Abgeordneten legten ihren tatsächlichen Arbeitsschwerpunkt auf die Parlamentsarbeit, nur 15 Prozent auf die Wahl-

kreisarbeit⁷. Dies ist ein größerer Anteil für die Parlamentsarbeit, als er eigentlich gewünscht wird, denn daß der Schwerpunkt dort liegen sollte, gaben nur 33 Prozent der Befragten an⁸. Im Vergleich zu Westdeutschland waren bzw. sind gerade die ostdeutschen Landtagsabgeordneten viel stärker Parlamentarier als „Wahlkreisarbeiter“. Auch verwandten nur vier Prozent der ostdeutschen MdL mehr als die Hälfte ihrer Arbeitszeit auf die Wahlkreisarbeit, im Vergleich zu 17 Prozent bei den MdB⁹. Die Erklärung liegt darin, daß die ostdeutschen Landesparlamentarier einfach noch nicht soviel Zeit für eine ausgedehnte Wahlkreisarbeit hatten, mußten sie doch ihre neu errichteten Länder erst einmal mit den nötigen Gesetzen ausstatten, wofür die westdeutschen Landtagskollegen mehr als vier Jahrzehnte Zeit hatten. Außerdem gehörten die meisten ostdeutschen Bundestagsabgeordneten den großen Fraktionen an, in denen sie ihre gesetzgeberischen Aufgaben mit erfahrenen westdeutschen Kollegen teilen konnten; dies gab ihnen vergleichsweise mehr Spielraum für die Wahlkreisarbeit. Nicht zuletzt schätzten viele ostdeutsche Landtagsabgeordnete die Bedeutung der Wahlkreisarbeit zunächst falsch ein: Sie erkannten einfach nicht die Tragweite der – ein erhebliches Pensum an Wahlkreispräsenz bedingenden – Fundamentalregel, wonach in einer Demokratie nur der ein politisches Amt bekleiden kann, der auch gewählt wird. Solche Vernachlässigung der Wahlkreisarbeit führte zu einem gewissen „Abheben“ der im speziell parlamentarischen Gewerbe aufgehenden Abgeordneten von CDU und SPD. Davon wiederum konnte die PDS profitieren, die von folgenreicher – und daher zeitaufwendiger – parlamentarischer Arbeit freigestellt war und sich darum praktisch als äußerst bürgernah erweisen konnte. Die viele Westdeutsche überraschenden Wahlergebnisse der PDS sind Folge auch dieses Zusammenhangs.

Blickt man auf die Ergebnisse der durchgeführten Zeitbudgetanalysen, so fällt – ebenso wie beim Amtsverständnis – zunächst eine große Ähnlichkeit von ost- und westdeutschen Abgeordneten auf. Das gilt aber vor allem für das Zeitbudget der Parlamentsarbeit, schon viel weniger aber für jenes der Wahlkreisarbeit. Gleichförmiges wird

7 Die auf 100 Prozent fehlenden Angaben entfallen auf die für ein ausgewogenes Verhältnis stehende Mittelkategorie. Für 1994 lauten die Zahlen 59 Prozent vs. 11 Prozent.

8 Hinsichtlich der Wahlkreisarbeit gibt es einen solchen Unterschied zwischen Soll und Ist nicht; der Anteil derer, die den Arbeitsschwerpunkt im Wahlkreis haben wollten, lag bei 14 Prozent. Die entsprechenden Zahlen für 1994 sind 26 Prozent vs. 11 Prozent (gewünschter Arbeitsschwerpunkt im Parlament vs. Wahlkreis) und zeigen eine normative Neubewertung des Stellenwerts der Parlamentsarbeit an.

9 Die Zahlen für 1994 sind 10 Prozent vs. 13 Prozent.

auch hier darauf zurückgehen, daß die grundlegenden Merkmale der Arbeit eines Abgeordneten – und somit auch seines Zeitbudgets – von den systembedingten Anforderungen und Voraussetzungen geprägt werden, unter denen er agiert. Diese erzeugt aber in Ost- wie Westdeutschland ein von einflußreichen Parteien getragenes parlamentarisches Regierungssystem, das allerdings in den neuen Bundesländern noch nicht im westdeutschen Ausmaß gesellschaftlich verankert ist.

Vor dem Hintergrund großer und plausibler Ähnlichkeit sind wiederum die dennoch bestehenden Unterschiede aufschlußreich. Sie gehen dahin, daß auch vom investierten Zeitaufwand her die Ostparlamentarier weniger enge Verbindungen zum Bereich der Kommunalpolitik, zu den Grundorganisationen ihrer Parteien sowie zu Journalisten unterhalten. Ursächlich hierfür sind vor allem Besonderheiten der ostdeutschen Abgeordnetenrekrutierung sowie der geringere strukturelle Entwicklungsstand des ostdeutschen Parteiensystems.

2. Besonderheiten der Wahlkreisarbeit und gesellschaftlichen Vernetzung

Während sich im Bereich der Parlamentsarbeit der ostdeutsche Parlamentarismus rasch dem westdeutschen angleich, sind bis heute große Unterschiede bei der Wahlkreisarbeit festzustellen. Das liegt nicht nur an der besonderen Beanspruchung ostdeutscher MdL durch die Parlamentsarbeit. Sondern zunächst war von ihnen überhaupt erst einmal Verständnis für die Wichtigkeit der Wahlkreisarbeit zu entwickeln. Sodann brachten die in der DDR sozialisierten Abgeordneten nur wenig Kenntnis darüber mit, wie eine politisch nutzbare Tätigkeit im Wahlkreis konzeptionell, organisatorisch und praktisch durchzuführen sei, denn natürlich fehlte ihnen jene Erfahrung, die in den Altbundesländern im Lauf einer über viele Jahre ins Parlament führenden Karriere erworben wird¹⁰. Doch in erster Linie zeigt sich hier, daß der Entwicklungsstand des aus dem Westen importierten politischen Institutionensystems dem Entwicklungsstand der ostdeutschen Gesellschaft vorausgeeilt war. Viel stärker als im Bereich der Parlaments- oder sogar Parteiarbeit wirkte sich nämlich bei der Wahlkreisarbeit aus, daß das neue politische System vom Zentrum zur Peripherie und gewissermaßen von oben nach unten wuchs. Ein wichtiger Gegenpart der Wahlkreisarbeit von

10 Ein einfacher Erfahrungstransfer von West- nach Ostdeutschland war – im Gegensatz zur Lage bei der Parlamentsarbeit – hier schwierig, weil sich die Anforderungen an eine die Bürger wirklich erreichende Wahlkreisarbeit im Osten vielfach anders stellten als in den Altbundesländern.

Abgeordneten – der lebendige vorpolitische Raum mit seinen aktiven Verbänden, Vereinen und sonstigen Organisationen bzw. Institutionen – war nämlich 1991/92 im Umbruch, erst im Aufbau oder noch überhaupt nicht vorhanden. Seine zuvor in Betrieben, im FDGB oder in sonstigen Massenorganisationen verankerten Strukturen – in der DDR freilich alles andere als vorpolitisch – waren weitgehend zusammengebrochen, während Neues aufgrund der vorrangigen sozialen, wirtschaftlichen und biographischen Sorgen der Bevölkerung nur schwer aufzubauen war. Ein vorpolitischer Raum westlicher Prägung, die Organisationenvielfalt einer *civil society*, kann ja nur aus dem aktiven Handeln der Bürger entstehen. Zu ihm war die ostdeutsche Gesellschaft aufgrund ihrer Verunsicherung aber nur sehr eingeschränkt fähig. So fehlte auch seitens der Bürger jene Sogwirkung auf die Abgeordneten, welche diesen in einem etablierten System engen Dauerkontakt mit dem vorpolitischen Raum ermöglicht.

Im übrigen hatten die ostdeutschen Abgeordneten am Beginn ihrer Amtszeit durchaus Probleme, Mitgliedschaft gerade in unpolitischen Organisationen als ein effizientes Mittel zur Erfüllung einer „Bindegliedfunktion“ und somit auch genuin politischer Arbeit zu begreifen. Die meisten Positionen, welche die Ostparlamentarier über ihre Partei- und Parlamentsämter hinaus innehatten, fanden sich darum in eher politiknahen Organisationen. Immerhin fingen wenigstens einige Mandatsträger bald schon an, in ihren Wahlkreisen die Gründung von Vereinen im Bereich von Sport und Kultur anzuregen bzw. zu fördern und dergestalt dazu beizutragen, weitere Kommunikationskanäle und Kontaktmöglichkeiten zwischen Parlament und Bevölkerung zu schaffen.

Doch zweifellos haben zumal die Parlamentarier von Ostdeutschlands CDU und SPD in der ersten Wahlperiode die Arbeit an der Basis des politischen Systems, in ihren Wahlkreisen bzw. Betreuungsgebieten, allzu stark vernachlässigt. Darum konnten sie den Kampf um die „Lufthoheit über den Stammtischen“, um die „diskursive Hegemonie“ im politischen Meinungsstreit nicht im ausreichenden Umfang suchen. Sie gaben sich dadurch eine um so fatalere Blöße, als angesichts der Härten und Schwierigkeiten des Transformationsprozesses ein offensives, die Bürger unmittelbar in den Wahlkreisen erreichendes Informationsverhalten derer nötig gewesen wäre, die als Regierungsparteien für diese Härten – allerdings nicht für deren vorangehende Ursachen – verantwortlich waren. Zumal die PDS, organisationsstark und mit nur geringer legislativer oder administrativer Verantwortung belastet, konnte in solche Kommuni-

kationsnischen eindringen und profitiert davon heute in Gestalt eines großen und anscheinend stabilen Wählerpotentials, das 1990 kaum einer so erwartet hatte.

3. Grundzüge der Parteiarbeit, des Umgangs mit Interessengruppen und der Öffentlichkeitsarbeit

a) Parteiarbeit

In parlamentarischen Regierungssystemen mit (personalisiertem) Verhältniswahlrecht werden, aufgrund der Funktionsweise des Systems, die Parteien zu überaus wichtigen politischen Akteuren. Das gilt auch für die neuen Bundesländer. Allerdings waren die Parteien 1991/92 dort in keinem guten Zustand. In Umbruchs- oder Neuaufbauprozessen begriffen, waren sie – die PDS ausgenommen – nach Mitgliederzahl und organisatorischer Schlagkraft recht schwach. Zumal die neuen Parteien, doch auch die FDP und größtenteils die CDU, waren im Kern „Parteien von Mandatsträgern“ und hatten nur eine schmale Basis zwar „mandatsfreier“, doch aktiver Mitglieder. Ferner war die Identifikation der ostdeutschen Bürger mit Parteien und die Verlässlichkeit ihres Wahlverhaltens sehr gering. Hinzu kam, daß die ostdeutschen Abgeordneten, zumindest am Beginn ihrer parlamentarischen Tätigkeit, ihre Verantwortung und Aufgaben als lokale bzw. regionale Parteiführer nicht deutlich erkannten. Darin drückte sich vor allem eine Ablehnung der auch in der DDR verbreiteten Praxis aus, Parteiämter und Mandat zu koppeln. Vorstellungen von grundlegenden Systemreformen aus dem Ideenkreis der Perestrojka boten für solche Ablehnung mancherlei begründende Inspiration. Sie bewirkten anfangs eine Art „solidarischer Distanziertheit“ zwischen den ostdeutschen Abgeordneten und ihren Parteien, wobei die – faktisch nicht abzuweisenden – Parteiführungsaufgaben eines Parlamentariers bestenfalls als notwendiges Übel aufgefaßt und ausgeübt wurden¹¹. Doch je mehr die ostdeutschen Parteien neue Gestalt und Identität gewannen und je selbstverständlicher den Parlamentariern ihre neue Rolle wurde, um so mehr normalisierte – also intensiviertere – sich das Verhältnis der ostdeutschen Parlamentarier zu ihren Parteien. Auch gegen anderslaufende Wünsche wurde die Parteiarbeit so zu einem wichtigen Bestandteil der Amtsführung und Wahlkreisarbeit. Vor allem waren die Abgeordneten immer mehr bereit, trotz anfänglicher

11 Schon 1991/92 hatten aber 63 Prozent der ostdeutschen Abgeordneten Führungsfunktionen in ihren Parteien inne, v. a. auf Kreis- und Landesebene, doch auch auf Ortsebene; 1994 waren es 68 Prozent (Westabgeordnete: 75 Prozent).

Vorbehalte in ihren Parteien Führungsaufgaben zu übernehmen¹²: Während 1991/92 noch 23 Prozent der ostdeutschen Parlamentarier keinerlei Parteifunktionen ausübten, waren es 1994 nur noch 13 Prozent (Westabgeordnete: 7 Prozent). Wie in Westdeutschland wurde dabei der Kreis- bzw. Unterbezirksvorsitz zur zentralen Parteifunktion von Abgeordneten.

Auch für Ostdeutschland galt darum – trotz der ganz außergewöhnlichen Rekrutierungsbedingungen seiner Abgeordneten – von Anfang an, daß Partei und Parlamentarier einander entgegensetzen zu wollen am tatsächlich bestehenden und auch gegen Vorbehalte sich einstellenden Beziehungsgeflecht vorbeigeht. Allerdings bestand noch kein abgestimmter Wechselwirkungsprozeß zwischen dem politischen Selbstverständnis der Abgeordneten, der – mitunter allzu deutlich „westakzentuierten“ – Programmatik ihrer Parteien, den Ansichten und Wünschen der (aktiven) Parteimitglieder und der Sozialisation bzw. Interessenlage von Wählerschaft oder Klientel der jeweiligen Partei. Zusammen mit der in vierzig DDR-Jahren gewachsenen Aversion gegen Parteien im allgemeinen und gegen parteipolitisches Engagement im besonderen führte dies zu einer anfangs meist sehr geringen emotionalen Identifikation mit der eigenen Partei.

b) Der Umgang mit Interessengruppen und Verbänden

Am Beginn der ersten Wahlperiode hatte sich das bundesdeutsche Verbandswesen erst in geringem Umfang auf die neuen Bundesländer ausgedehnt. Organisationen aus der DDR waren untergegangen oder mit ihrer Neukonstituierung beschäftigt, neue Verbände im Aufbau begriffen oder noch gar nicht präsent. Die Abgeordneten begannen darum ihre Tätigkeit, ohne wie in den Altbundesländern funktionierende und leistungsstarke Verbände als Ansprechpartner zu haben. Dennoch waren die – meist von ihren „Mutterorganisationen“ in den Altbundesländern geprägten – Verbände Ostdeutschlands die ersten halbwegs funktionsfähigen Institutionen gesellschaftlicher Interessenvermittlung und die ersten ansatzweise stabilen intermediären Strukturen in der ihres angestammten politischen Überbaus beraubten ostdeutschen Gesellschaft. Eben darum wurden sie für die Abgeordneten rasch zu ganz unverzichtbaren Rollenpartnern, zumal sie, von den Altbundesländern unterstützt, ziemlich schnell den Parlama-

riern mit Informationen und Anregungen behilflich sein konnten¹³.

Solche Umstände prägten die Vorstellungen der ostdeutschen Parlamentarier nachhaltig, und zwar auf ein viel positiveres Verhältnis zu den Verbänden hin, als es unter Westabgeordneten verbreitet ist. Dies gilt um so mehr, als die Erfahrungen der ostdeutschen Abgeordneten mit Interessengruppen von praktischen Konflikten mit ihnen noch ziemlich unbelastet waren. Vielmehr erlebte man die sich formenden Interessengruppen vor allem als wertvolle, zur Regierung alternative und oft zunächst einzige nichtgouvernementale Informationsquellen über fachpolitische Themen. In dieser Funktion waren sie um so nützlicher, als es sich ohne lange einschlägige Vorbildung in komplexen Regelungsmaterien zurechtzufinden galt.

Doch natürlich kamen von Anfang an auch die typischen und nicht ganz unbegründeten Vorbehalte gegenüber Interessengruppen zum Vorschein. Immer wieder wurde – besonders von Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen – betont, Verbände würden zu hemmenden und störenden Rollenpartnern, wenn die Interessenvertretung für ihre Klientel in aggressiven und kompromißlosen Egoismus umschlüge. Und obschon in den neuen Ländern die Verbände damals nur begrenzt in Aktion traten, war unter den Abgeordneten die Sorge vor entstehendem „Lobbyismus“ verbreitet, der als Versuch unzulässiger Einflußnahme auf die Politik überwiegend abgelehnt wurde. In dem Maße, in dem die Parlamentarier praktische Erfahrungen im Umgang mit Verbänden sammelten, erwiesen sich diese außerdem als widersprechende Rollenpartner, was hinsichtlich der Haltung zu ihnen kritisch-distanzierte Züge förderte. Dies war darum auch die Haupttendenz in der Entwicklung des beiderseitigen Verhältnisses. Sie verstärkend kam hinzu, daß im Lauf der ersten Wahlperiode die sozialen und politischen Konflikte in der Gesellschaft als Folge des komplizierten Transformationsprozesses zunahmen, während zugleich die Verbände auf der Grundlage ihrer organisatorischen Konsolidierung und wachsenden Handlungsfähigkeit immer aktiver als eigenständige Akteure in solchen Konflikten auftreten konnten. Von wichtigen Informationsquellen wurden sie dergestalt auch zu parlamentarischen Kalkül durchaus störenden Impulsgebern und Kon-

¹³ In diesem Zusammenhang gewinnen neokorporatistische Interpretationen der Rolle von Verbänden weiteren Kredit. Denn offenbar spielten Verbände in dieser Phase weniger als Impulsgeber im pluralistischen Wettbewerb denn vielmehr als Verhandlungspartner im mühsamen Prozeß der Politikgestaltung sowie als Netzwerke vom politischen System hin zur Gesellschaft eine große Rolle.

¹² Nur Parlamentarier von Bündnis 90 und PDS blieben – nicht zuletzt aufgrund entsprechender Wünsche ihrer Basis – weitgehend bei ihrer Ablehnung einer Verbindung von Mandat und Parteiamt.

kurrenten im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß.

c) Öffentlichkeitsarbeit

Neu ins Parlament einziehende Abgeordnete müssen den Umgang mit Journalisten, den Gebrauch von Presseerklärungen und die Praktiken der Öffentlichkeitsarbeit meist erst erlernen. Ostdeutsche Parlamentarier hatten außerdem, durchaus im Unterschied zu den meisten westlichen Abgeordneten, die große Bedeutung erst einmal zu entdecken, welche die Medienarbeit für sie ganz persönlich haben konnte. Nicht zuletzt mußten sie überhaupt die Bereitschaft entwickeln, sich auf deren Anforderungen einzulassen. Ihnen dann gerecht zu werden war ein wichtiger Teil des parlamentarischen Sozialisations-, Professionalisierungs- und Selektionsprozesses.

Er war 1991/92 noch nicht allzuweit vorangekommen. Unter den ostdeutschen Parlamentariern besaß im Amtsverständnis und im Gesamtspektrum ihrer Tätigkeiten die Öffentlichkeitsarbeit nämlich einen recht geringen Stellenwert. Nicht wenige Parlamentarier begannen zwar schon jene persönlichen Vernetzungen mit Journalisten, Zeitungen und Medieninstitutionen zu entwickeln, die für professionell arbeitende westdeutsche Abgeordnete typisch sind. Allerdings war solche Netzwerkpflege noch nicht die Regel. Mehr und mehr wuchs aber wenigstens die Einsicht, daß ein Politiker für die eigenen Vorstellungen aktiv werben und politische Probleme mediengerecht anbieten muß. Doch bis heute folgt dem die ostdeutsche Praxis nur unzulänglich.

Die Ursachen für solche Unterentwicklung der Öffentlichkeitsarbeit sind leicht zu erkennen. Die ostdeutschen Abgeordneten waren erst einmal mit der Einarbeitung in ihre neuen parlamentarischen Aufgaben und mit der Bewältigung ihrer vielfältigen Herausforderungen beschäftigt. Hinzu kamen grundsätzliche Vorbehalte gegen „bloße Selbstdarstellung“ sowie eine gewisse Scheu vor der öffentlichen Werbung für stets doch umstrittene Parteipositionen. Darum waren Parlamentarier mit konzeptionell durchdachter Öffentlichkeitsstrategie klar in der Minderheit. Die meisten überließen es mehr oder weniger dem Zufall, wie ihre politischen Vorstellungen, Positionen und Leistungen den Bürgern und der Wahlkreisöffentlichkeit vermittelt würden, und ein nicht geringer Teil war sogar weitgehend passiv.

4. Zentrale Ost-West-Unterschiede

Im Grunde sieht das Muster von Ost-West-Unterschieden 1994 noch genauso aus wie 1991/92. Die Abgeordneten der neuen Bundesländer sind weni-

ger bereit, sich der Führungsaufgabe eines Politikers zu stellen¹⁴, sondern betonen stärker ihre Responsivität hinsichtlich von Bevölkerungswünschen. Ihre Bindegliedfunktion ist normativ wie praktisch weniger entwickelt. Noch liegt der Arbeitsschwerpunkt auf der Parlamentsarbeit, in deren Windschatten sich die Wahlkreisarbeit entfaltet. Und trotz einer deutlichen Verdichtung des „Wurzelwerks der Parlamente“ seit 1991/92 sind dessen Strukturen in den neuen Bundesländern noch viel lichter als in den alten. Ostdeutschlands Abgeordnete üben immer noch weniger gesellschaftliche Funktionen und kommunale Mandate aus; Parteien an ihrer Basis, Verbände¹⁵ und vopolitischer Raum sind in den neuen Bundesländern noch schlechter entwickelt und hinsichtlich der Wahlkreiskommunikation für die Abgeordneten weniger leistungsfähig¹⁶; und für dies alles nehmen sich Ostparlamentarier auch weniger Zeit als ihre Westkollegen. Bei der Parlamentsarbeit wirkt bis heute die Überschätzung des Plenums nach, und der Deutungshorizont parlamentarischen Geschehens kennzeichnet sich immer noch durch ein geringeres Verständnis für die Konkurrenz zwischen Regierungslager und Opposition bzw. für das Erfordernis von Fraktionssolidarität. Ansonsten ist das größte Defizit des ostdeutschen Parlamentarismus bis heute die unzulängliche Öffentlichkeitsarbeit seiner Vertreter. Das mag sich bald als seine Achillesferse herausstellen. Und gewinnen Führungsaufgabe und Bindegliedfunktion nicht bald größeres Gewicht, werden auch hieraus Probleme erwachsen.

Vor dem Hintergrund einer raschen grundsätzlichen Angleichung des ostdeutschen an den westdeutschen Parlamentarismus sind zentrale Unterschiede zwischen Ost- und Westabgeordneten also bestehengeblieben. Sie zeugen davon, daß Wandlungsprozesse sich in verschiedenen Rhythmen und Tempi vollziehen: Mentales und Strukturelles ändert sich viel langsamer, als sich organisatorische Verfahrens- und rationale Verhaltensweisen umformen. Die so anderen Sozialisations- und Rekrutierungsbedingungen der ostdeutschen Ab-

14 Dies gilt sogar im Bereich des Oppositionsverständnisses. Ostdeutsche Abgeordnete wünschen zwar einen größeren parlamentarischen Einfluß der Opposition, doch eben nicht im Hinblick auf Sach- oder Personalalternativen. Ihnen geht es vor allem darum, in einem weitgespannten Konsens fallweise Mitverantwortung zu erwirken. Das freilich entlastet von der Aufgabe, sich alternativer Führungsansprüche willen zu exponieren.

15 Geblieben ist bis heute das insgesamt positivere und offenerere Verhältnis ostdeutscher Abgeordneter zu Interessengruppen und Verbänden.

16 So gut wie alle abgefragten potentiellen Informationsquellen über die Lage im Wahlkreis erwiesen sich bei den ostdeutschen Abgeordneten als weniger wichtig denn im Fall der Westparlamentarier.

geordneten sind aber nun einmal – genau wie die ganz besonderen Rahmenbedingungen des ostdeutschen Parlamentarismus – Sachverhalte, die sich gar nicht oder nur langfristig ändern lassen. Politisches Institutionendesign kann sie nur mittelbar beeinflussen. Doch immerhin gelingt dies, wenn auch nicht mit raschem Erfolg. Darum gibt es Ost-West-Unterschiede vor allem dort, wo Ko-Prozesse der Systemevolution nötig sind: bei der gesellschaftlichen Verankerung des neuen Systems und bei der mentalen Prägung der Parlamentarier. Ähnlichkeit entstand hingegen, wo die Funktionslogik parlamentarischer Strukturen wirken konnte, ohne der Stützung durch andere gesellschaftliche Institutionen zu bedürfen. Dies war vor allem im engeren Bereich der Parlamentsarbeit der Fall. Dabei entwickelte sich keine „neue Art“ von Parlamentarismus, sondern nur eine von veränderlichen Rahmenbedingungen verursachte Modifikation des ansonsten gleichen Modells.

Auch bildete sich kein „neuer Abgeordnetentyp“ heraus. Vielmehr führten die von den freien Wahlen des Jahres 1990 ins Werk gesetzten Selektionsmechanismen vor allem solche Personen an Schlüsselstellen, die gemäß der rasch erkannten Funktionsweise des neuen Systems agieren und dessen Erfolg ebenso wie den eigenen in ihm wollten. Trotz ganz andersartiger Sozialisation erwies sich solchermaßen die neue Funktionselite als die am raschesten in den neuen Handlungszusammenhängen leistungsfähige Gruppe politischer Akteure. Vor allem ihr Wirken zeitigte dann weitere, beschleunigende Veränderungen. Nicht „hinter dem Rücken der Akteure“ wirkte also die Funktionslogik des neuen Systems, sondern mittels seiner Protagonisten. Mit Abstrichen und Modifikationen, doch in allen Grundzügen entstand darum auch in Ostdeutschland die aus Westdeutschland bekannte Politikerrolle. Sie entstand aber nicht einfach als Kopie, sondern als originäres Ergebnis des Wirkens verpflanzter Institutionen.

V. Parlamentarismusgründung in den neuen Bundesländern: eine vertane Chance?

In keiner Weise ist die so rasche Angleichung ostdeutscher politischer Strukturen als ein „Versäumnis“, als die bedauerliche Folge „ungenutzter Chancen“ anzusehen. Ganz im Gegenteil bewirkte gerade der solche Angleichungsprozesse nach sich ziehende Institutionenimport die rasche Wiederherstellung politischer Stabilität in der ehemaligen

DDR, die ihrerseits zur Grundlage für die im osteuropäischen Vergleich so beneidenswerte postsozialistische Entwicklung der neuen Bundesländer wurde. Gerade der systemvergleichende Blick auf die postsozialistischen Staaten zeigt, daß man dort am besten fuhr, wo – wie in Ungarn – bewährte Strukturelemente importiert wurden, während es nur Nachteile brachte, auf – in verfassungspolitische Machtkämpfe mündende – Verfassungsexperimente zu bauen (wie in Rußland) oder eine rasche Verfassungsreform in einem Zuge durch unsystematisches Stückwerk zu ersetzen wie in Polen.

In vergleichender Perspektive bewies außerdem bei der postsozialistischen Systemtransformation nicht einfach der Strukturtyp parlamentarischer Demokratie im allgemeinen, sondern vielmehr dessen besondere Ausprägung im Typ des parlamentarischen Regierungssystems gewaltige Vitalität und prägende Potenz. Auf diesen – in Westdeutschland ja auch historisch bewährten – Typ des parlamentarischen Regierungssystems mit starken Parteien zu setzen war darum aus durchaus nicht erstaunlichen Gründen ein Erfolgsrezept bei der Demokratiegründung in den neuen Bundesländern. Versuche, ausgerechnet im Zug der Wiedervereinigung dem etablierten parlamentarischen Regierungssystem seine Überzeugungskraft abzuspochen, waren darum schon im Ansatz kontraproduktiv und gewannen glücklicherweise keine Resonanz, die Veränderungszwänge nach sich zog.

Doch motiviert von ostdeutschen Besonderheiten wird seit den letzten Wahlen immer wieder versucht, nachdrücklich gegen dessen Funktionslogik zu agieren. Solchen Versuchen liegt nicht zuletzt die bislang wenig bekannte, doch äußerst folgenreiche Tatsache zugrunde, daß die Funktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems in den neuen Bundesländern noch weniger verstanden wird als in den alten, so daß gerade ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Systems ihm zum Vorwurf gemacht wird¹⁷. Zentraler Ausdruck solcher systeminadäquater Entwicklungstendenzen ist die derzeit aus leicht durchschaubaren politischen Kalkülen geförderte Popularität des Wunsches, an die Stelle von mit stabilen Mehrheiten und darum klarer politischer Verantwortung ausgestatteten Regierungen Minderheitskabinette zu setzen, wodurch Oppositionsparteien Mitregierungsbefugnisse eingeräumt werden, ohne daß „tolerierende Fraktionen“ auch die Last der Verantwortung teilen müßten. Dies wird mitunter gar als „Rückkehr

¹⁷ Siehe Werner J. Patzelt, *Ist der Souverän unaufgeklärt? Die Ansichten der Deutschen über Parlament und Abgeordnete*. Forschungsbericht, Dresden 1996.

zum wahren Parlamentarismus“ und als „Bereicherung“ des „eingefahrenen westdeutschen Parlamentarismus“ ausgegeben. Im schlimmsten Fall sehen dies die Befürworter solcher Entwicklungen auch aufrichtig so. Leider wäre das nicht das erste Beispiel dafür, daß funktionslogische Blindheit zur politischen Torheit gerät.

Das Experiment ostdeutscher Parlamentarismusgründung ist also noch nicht abgeschlossen. Sein

erfolgreicher Ausgang ist zwar wahrscheinlich, doch keine Selbstverständlichkeit. Ostdeutschen Politikern ist deshalb schonender Umgang mit den – fürs erste konsolidierten – Institutionen parlamentarischer Demokratie anzuraten. Westdeutschen Politikbeobachtern hingegen muß man größeren Respekt vor den in Ostdeutschland tatsächlich vollbrachten Leistungen der Demokratiegründung empfehlen, als man ihn gemeinhin erlebt.

Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages

I. Einführung

Ist der Bundestag strukturell in der Lage, sich kompetent mit längerfristigen Querschnittsproblemen zu befassen, Gestaltungsalternativen zu entwickeln und insbesondere auch angesichts neuer technologie- und umweltpolitischer Herausforderungen die Weichen zu stellen? Welchen Beitrag vermögen hier Enquete-Kommissionen zu leisten, die seit 1969 zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe eingesetzt werden können? Hintergrund dieser Geschäftsordnungsreform waren der Ausbau wissenschaftlicher Politikberatung bei den Ministerien, politische Planungsintentionen der Exekutive¹, die starke Abhängigkeit der Fraktionen und Abgeordneten von Informationsvorgaben und Vorlagen aus der Ministerialverwaltung und eine zunehmend fragmentierte Arbeitsstruktur des Bundestages, die ihm wenig Raum für die „eigenständige“ Bearbeitung von Querschnittsthemen ließ. Deutlich wird der damalige Hintergrund der „Planungsdiskussion“ in der Funktionsbeschreibung der „Enquete-Kommission Verfassungsreform“, die von Enquete-Kommissionen eine Stärkung der Position des Parlaments in all seinen Funktionen erwartete, vor allem aber eine Verbesserung der Gesetzgebungsarbeit und Kontrolle durch „planvollere Behandlung größerer Aufgabenbündel“². Zunehmend wird auch die Bedeutung von Enquete-Kommissionen (EKn) für die Stärkung der Kommunikations- und Repräsentationsfunktion des Parlaments gesehen.

Insgesamt wurden bisher 26 Enquete-Kommissionen eingerichtet, die sich mit 16 Themenkomplexen befaßten. In bisher zwölf Fällen wurde in der folgenden Wahlperiode (WP) erneut eine Enquete-Kommission zum gleichen Themenkomplex eingerichtet, weil die Arbeit noch nicht abgeschlossen war oder mit erweiterter Thematik fortgeführt werden sollte. Waren es bis zur 10. Wahlperiode (1983–1987) zwei oder drei EKn, kamen seither vier oder fünf zustande. Thematischer Schwerpunkt waren in den letzten 17 Jahren

neue Technologien und ihre ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen. Von den 20 seit 1979 eingesetzten EKn hatten elf primär technikbezogene Aufgabenstellungen, doch wird dieses Beratungsinstrument des Parlaments nach wie vor auch für andere Themenkomplexe genutzt (vgl. Tabelle). Alle Kommissionen waren bisher mit umfangreichen und bedeutsamen Sachkomplexen befaßt, wie die Geschäftsordnung dies vorsieht.

Auch in den Parlamenten der meisten Bundesländer ist inzwischen die Einrichtung von EKn möglich, doch wurden nur in jenen Ländern mehrere EKn eingesetzt, in denen eine parlamentarische Minderheit dies verlangen kann³.

II. Aufgaben und Zielsetzungen

Aufgabe von Enquete-Kommissionen ist es, Bestandsaufnahmen über Auswirkungen technischer und ökonomischer Entwicklungen sowie rechtlicher und politischer Maßnahmen vorzunehmen, künftige Regelungs- und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen und Empfehlungen für politische Entscheidungen zu erarbeiten (§ 56 Geschäftsordnung des Bundestages [GO-BT]). Diese in der Beschlußempfehlung des entsprechenden Ausschusses bzw. im Einsetzungs-Antrag formulierte allgemeine Aufgabenbestimmung wird regelmäßig ergänzt durch einen Katalog genauer umrissener Arbeitsaufträge, die allerdings keinen abschließenden Charakter haben. So erhielt die EK „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ die Aufgabe, „eine Bestandsaufnahme über die globalen Veränderungen der Erdatmosphäre vorzunehmen und den Stand der Ursachen- und Wirkungsforschung festzustellen sowie mögliche nationale und internationale Vorsorge- und Gegenmaßnahmen zum Schutz von Mensch und Umwelt vorzuschlagen“, spezifiziert in 13 „insbesondere“ zu bearbeitenden Einzelpunkten⁴. Die Aufgabenstellungen sind nach und nach präziser

1 Vgl. Klaus Lompe/Hans H. Rass/Dieter Rehfeld, Enquete-Kommissionen und Royal Commissions, Göttingen 1981, S. 192.

2 Zur Sache, (1976) 3, S. 138;

3 Vgl. Walter Euchner/Frank Hampel/Thomas Seidl, Länder-Enquete-Kommissionen als Instrumente der Politikberatung, Baden-Baden 1993, S. 36 ff.

4 Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 11/971; vgl. Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991, Baden-Baden 1994, S. 776 ff.

Tabelle: Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages

	Enquete-Kommission	Antragsteller	Einsetzungstermin Sitzung des Bundestages	Mitglieder (MdBs: Sachverständige)	Bericht der Kommission ^a
6. WP 1969–1972	Auswärtige Kulturpolitik	1) CDU/CSU 2) Auswärtiger Ausschuß	18. März 1970 39. Sitzung	5 : 4	6/3825 (Z)
	Fragen der Verfassungsreform	1) C. O. Lenz und CDU/CSU 2) SPD, FDP 3) Rechtsausschuß	8. Oktober 1970 70. Sitzung	7 : 12 ^b	6/3829 (Z)
7. WP 1972–1976	Auswärtige Kulturpolitik	CDU/CSU, SPD, FDP	22. Februar 1973 17. Sitzung	5 : 5	7/4121
	Verfassungsreform	CDU/CSU, SPD, FDP	22. Februar 1973 17. Sitzung	7 : 14 ^b	7/5924
	Frau und Gesellschaft	1) CDU/CSU 2) JFG-Ausschuß ^c	8. November 1973 64. Sitzung	5 : 5	7/5966 (Z)
8. WP 1976–1980	Frau und Gesellschaft	CDU/CSU, SPD, FDP	5. Mai 1977 25. Sitzung	5 : 5	8/4461
	Zukünftige Kernenergiepolitik	1) SPD, FDP 2) CDU/CSU 3) FT-Ausschuß ^d	29. März 1979 145. Sitzung	7 : 8	8/4341
9. WP 1980–1983	Neue Informations- und Kommunikationstechniken	1) SPD, FDP 2) Innenausschuß	9. April 1981 31. Sitzung	9 : 7	9/2442 (Z)
	Jugendprotest im demokratischen Staat	1) SPD, FDP 2) FJG-Ausschuß ^e	26. Mai 1981 38. Sitzung	7 : 5	9/1607 (Z) 9/2390
	Zukünftige Kernenergiepolitik	SPD, FDP	26. Mai 1981 38. Sitzung	7 : 8	9/2001 (Z) 9/2130 (Z) 9/2438 ^f
10. WP 1983–1987	Chancen und Risiken der Gentechnologie	1) SPD 2) Grüne 3) FT-Ausschuß ^d	29. Juni 1984 78. Sitzung	9 : 8	10/6775
	Einschätzung und Bewertung von Technikfolgen; Gestaltung von Rahmenbedingungen der technischen Entwicklung	1) CDU/CSU, FDP, Grüne 2) SPD 3) FT-Ausschuß ^d	14. März 1985 126. Sitzung	9 : 8	10/5844 10/6801 (Z)
11. WP 1987–1990	Gefahren von AIDS und wirksame Wege zu ihrer Eindämmung	1) SPD 2) CDU/CSU, FDP 3) Grüne 4) JFFG-Ausschuß ^g	8. Mai 1987 11. Sitzung	9 : 8	11/2495 (Z) 11/7200
	Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung	1) SPD 2) Grüne	4. Juni 1987 16. Sitzung	9 : 9	11/3267 (Z) 11/6880
	Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre	1) CDU/CSU, FDP 2) Grüne 3) Umwelt-Ausschuß ^h	16. Oktober 1987 34. Sitzung	11 : 9 ⁱ	11/3246 11/7220 11/8030
	Gestaltung der technischen Entwicklung; Technikfolgenabschätzung und -bewertung	1) Grüne 2) SPD 3) FDP 4) FT-Ausschuß ^d	5. November 1987 36. Sitzung	9 : 8	11/4606 11/4607
	Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000	1) SPD 2) Grüne 3) BW-Ausschuß ^j	9. Dezember 1987 48. Sitzung	9 : 8	11/5349 (Z) 11/7820
12. WP 1990–1994	Schutz der Erdatmosphäre	1) CDU/CSU, FDP 2) CDU/CSU, SPD, FDP, B'90/Grüne	25. April 1991 23. Sitzung	13 : 13 ^k	12/2400 (Z) 12/8300 (Z) 12/8350 (Z) 12/8600

	Enquete-Kommission	Antragsteller	Einsetzungstermin Sitzung des Bundestages	Mitglieder (MdBs: Sachverständige)	Bericht der Kommission ^a
noch 12. WP	Schutz des Menschen und der Umwelt – Bewertungskriterien und Perspektiven für umweltverträgliche Stoffkreisläufe in der Industriegesellschaft	1) SPD 2) Umwelt-Ausschuß ^b	14. Februar 1992 77. Sitzung	13 : 13 ^l	12/5812 (Z) 12/8260
	Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur	1) SPD 2) B'90/Grüne 3) CDU/CSU, FDP 4) CDU/CSU, SPD, FDP	12. März 1992 82. Sitzung	16 : 11	12/7820
	Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik	1) SPD 2) CDU/CSU, FDP	2. Dezember 1992 124. Sitzung	16 : 11	12/7876 (Z)
13. WP 1994–	Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltigen zukunftsträchtigen Entwicklung	CDU/CSU, SPD; B'90/Grüne, FDP	1. Juni 1995 41. Sitzung	11 : 11 ^m	
	Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik	CDU/CSU, SPD, B'90/Grüne, FDP	1. Juni 1995 41. Sitzung	11 : 11 ^m	
	Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit	1) CDU/CSU, B'90/Grüne, FDP 2) SPD 3) WIG-Ausschuß ⁿ	22. Juni 1995 44. Sitzung	11 : 11 ^m	
	Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft	1) SPD, B'90/Grüne 2) PDS 3) CDU/CSU, FDP 4) WIG-Ausschuß ⁿ	7. Dezember 1995 77. Sitzung	11 : 11 ^m	
	Sogenannte Sekten und Psychogruppen	1) SPD 2) WIG-Ausschuß ⁿ	9. Mai 1996 104. Sitzung	11 : 11 ^m	

a Nummer der Bundestagsdrucksache; (Z) = Zwischenbericht;

b davon sieben vom Bundesrat benannte Ländervertreter;

c Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit;

d Ausschuß für Forschung und Technologie;

e Ausschuß für Familie, Jugend und Gesundheit;

f Bericht über Stand der Arbeit;

g Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit;

h Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit;

i ab 7. Dezember 1988 elf Sachverständige;

j Ausschuß für Bildung und Wissenschaft;

k Hinzu kommen von den Gruppen der PDS/LL und Bündnis 90/Die Grünen jeweils ein Abgeordneter als nichtstimmberechtigte Mitglieder;

l Hinzu kommen von den Gruppen der PDS/LL und Bündnis 90/Die Grünen jeweils ein Abgeordneter und ein von ihnen ernannter Sachverständiger als nichtstimmberechtigte Mitglieder;

m Hinzu kommen von der Gruppe der PDS ein Abgeordneter und ein von ihr ernannter Sachverständiger als nichtstimmberechtigte Mitglieder;

n Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung.

Quelle: Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1982, Baden-Baden 1984, S. 641 ff.; ders., Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983–1991, Baden-Baden 1994, S. 769 ff.; Unterlagen des Sach- und Sprechregisters des Deutschen Bundestages und eigene Recherchen.

geworden, lassen aber der jeweiligen Kommission genügend Spielraum, Schwerpunkte zu bilden und inhaltlich Akzente zu setzen. Dies ist auch erforderlich, geht es doch im Unterschied zu herkömmlichen Untersuchungsausschüssen, deren Auftrag „hinreichend bestimmt“ sein muß, nicht primär um die Aufklärung „abgeschlossener“ Sachverhalte, sondern darum, komplexe Entwicklungen zu erfassen und zukunftsgerichtete Gestaltungsvorschläge zu erarbeiten.

Die Kommissionen selbst entwickeln auf der Grundlage dieser Vorgaben ein genaueres Arbeitsprogramm. Nach Artikel 44 des Grundgesetzes und im Einklang mit der Verfassungstradition können Untersuchungsausschüsse auch bei umfassenden Problemlagen und zur Vorbereitung von Gesetzen eingesetzt werden („Sachenquete“). Im Unterschied zur Weimarer Republik dienten sie aber in der Bundesrepublik von Anfang an vornehmlich der Aufklärung von Mißständen („Mißstandsenquête“)⁵. Diese Praxis verdeutlicht tendenziell auch in der Aufgabenstellung den Unterschied zwischen Untersuchungsausschüssen und EK_n (gem. § 56 GO-BT), obwohl es im Einzelfall letztlich vom politischen Kalkül und den erforderlichen Befugnissen abhängen kann, welches Gremium gewählt wird. So gingen der Einsetzung des „Transnuklear Untersuchungsausschusses“ Überlegungen voraus, ob nicht einer EK der Vorzug zu geben sei⁶. Auch Untersuchungsausschüsse beschränken sich ja nicht auf Sachverhaltsaufklärung, sondern unterbreiten häufig Änderungsvorschläge und Handlungsalternativen. Enquete-Kommissionen sind nach Zusammensetzung, Kompetenz und Funktion Ausschüsse besonderer Art. Hier arbeiten Wissenschaftler und andere Sachverständige (Verbandsvertreter) gleichberechtigt mit Abgeordneten zusammen. Dies gilt für die Beratungen (Antragsrecht, Sondervoten) wie auch für die Abstimmungen. Enquete-Kommissionen sind als die wohl intensivste Form direkter Politikberatung angelegt, die es auf Bundesebene gibt⁷. Ein unmittelbarer Informations- und Gedankenaustausch wird ermöglicht, wechselseitige kommunikative Lernprozesse können in Gang gesetzt werden – und zwar nicht nur ad hoc, sondern über einen längeren Zeitraum hinweg. Die Institution „Enquete-Kommission“ ist somit dem „pragmatischen Modell“ des Zusam-

menwirkens von Politik und Wissenschaft deutlich angenähert⁸.

III. Zusammensetzung, Ausstattung und Kompetenzen

Die Stärke der Kommissionen und die Zahl von Abgeordneten und Sachverständigen wird jeweils von den Fraktionen ausgehandelt und – meist aufgrund einer Beschlußempfehlung des federführenden Ausschusses – vom Plenum festgelegt. Die Anzahl der Kommissionsmitglieder schwankte zwischen zehn und 27 und liegt seit der 10. Wahlperiode stets bei mindestens 17. Nach der Geschäftsordnung des Bundestages (§ 56 Abs. 3) könnten sich die Fraktionen darauf beschränken, je einen Abgeordneten zu entsenden und die Kommissionen überwiegend mit Sachverständigen zu besetzen. Bislang wurde aber jeweils eine größere Zahl von Abgeordneten benannt, entsprechend der Stärke der Fraktionen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wurden die Kommissionen entweder paritätisch besetzt oder es überwogen die Parlamentarier. Den derzeit eingesetzten fünf Kommissionen gehören je elf Abgeordnete und elf Sachverständige an. Hinzu kommen als nicht stimmberechtigte Mitglieder je ein Abgeordneter der Gruppe PDS und ein von ihr benannter Sachverständiger. Die Fraktionen können aushandeln, welche Sachverständigen berufen werden sollen, doch wird in der Praxis durchweg entsprechend der Ausnahmeregelung der Geschäftsordnung verfahren (§ 56 Abs. 2 Satz 2). Demnach „benennen die Fraktionen die Mitglieder im Verhältnis ihrer Stärke“ und nutzen – besonders bei politisch brisanteren Themen – die Möglichkeit, der eigenen politischen Position nahestehende Sachverständige auszuwählen. Als Sachverständige werden überwiegend Wissenschaftler berufen, doch gehörten den meisten Kommissionen auch Verbandsexperten an. Werden sie als „Lobbyisten“ empfunden, so z. B. der Vorwurf der SPD-Opposition gegenüber dem Vorstandsmitglied der Daimler-Benz AG in der 2. EK „Schutz der Erdatmosphäre“, kann dies die Kommissionsarbeit erheblich beeinträchtigen⁹. Bei den Wissenschaftlern ist der Grad der Unabhängigkeit unterschiedlich. Gerade ihre Nähe zu bestimmten Großverbänden und Wirtschaftsinteressen können den Ausschlag dafür

5 Vgl. Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze, Opladen 1992, S. 423 ff.

6 Vgl. Nuklearbetriebe auf dem Prüfstand?, in: Frankfurter Rundschau vom 24. 6. 1987.

7 Vgl. Volker von Thienen, Technischer Wandel und parlamentarische Gestaltungskompetenz – das Beispiel der Enquete-Kommissionen, in: Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 4, Frankfurt/M. 1987, S. 87.

8 Vgl. Jürgen Habermas, Technik und Wissenschaft als „Ideologie“, Frankfurt/M. 1970⁴, S. 126 f.

9 Vgl. Plenarprotokoll (PlPr.), 12/243 vom 21. 9. 1994, S. 21659 (Abg. Ganseforth, SPD) und BT-Drs. 12/8600.

gegeben haben, daß sie von einer Fraktion benannt worden sind.

Den Vorsitz der ersten Kommission einer Wahlperiode erhält die größte Fraktion, die anderen Fraktionen werden entsprechend ihrer Stärke bei weiteren Kommissionen berücksichtigt; das Interesse an einem bestimmten Vorsitz hat gelegentlich taktische Erwägungen bei der Beantragung ins Spiel gebracht. Kleine Fraktionen konnten bisher keinen Vorsitzenden stellen. Zu Vorsitzenden wurden stets Bundestagsabgeordnete bestellt; dies gilt – mit einer Ausnahme – auch für die Stellvertreter. Der Vorzug dieser Praxis wird darin gesehen, daß dadurch eine „parlamentsbezogene“ Kommissionsarbeit begünstigt werde¹⁰. Grundsätzlich sind EK n ein geeignetes Instrument, um unabhängig von der „Exekutive“ Wissensgrundlagen und Handlungsalternativen zu erarbeiten. Ob und inwieweit dies gelingt, hängt insbesondere von der Zusammensetzung, der politischen Konstellation und Interessenlage, aber auch von der personellen und sächlichen Ausstattung ab. Durch fundierte Kenntnisse auf einem Spezialgebiet empfehlen sich Wissenschaftler noch nicht hinreichend für die Kommissionstätigkeit. Umfang und Komplexität der Thematik fordern darüber hinaus umfassendes Zusammenhangwissen, (politisches) Problembewußtsein und Lernfähigkeit. Detailinformationen lassen sich auch auf anderem Wege beschaffen. Diese Voraussetzungen werden bei der Auswahl nicht immer hinreichend beachtet.

Um ihren – meist höchst anspruchsvollen – Auftrag in angemessener Zeit bewältigen zu können, benötigen EK n ein gut ausgestattetes Sekretariat. Die vielfältigen Kontaktaufnahmen und sonstigen organisatorischen Arbeiten, aber auch die sachkundige Sichtung und Aufbereitung des wissenschaftlichen Materials können nicht von den Kommissionsmitgliedern allein geleistet werden. Ferner müssen sie die Möglichkeit haben, ihrerseits vielfältige Wege der Informationsgewinnung und der herkömmlichen Politikberatung zu nutzen. Die Sekretariate der ersten EK n waren personell ähnlich unzulänglich besetzt wie die der Fachausschüsse. Dies änderte sich mit der Einrichtung „technikbezogener“ Kommissionen mit ihrem unabwiesbaren Bedarf kompetenter Zuarbeit. Den „Wissenschaftlichen Sekretariaten“ wurden bis zu acht Wissenschaftler zur Seite gestellt, die für die Dauer der Kommissionsarbeit beschäftigt wurden. Für die laufende Wahlperiode wurde ihre Zahl nach einer Absprache des Bundestagspräsidiums für alle Kommissionen auf fünf festgelegt¹¹. Leitung und administrative Aufgaben der Sekreta-

riate werden weiterhin von Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung (besonders des Wissenschaftlichen Dienstes) wahrgenommen¹². Bei der Auswahl der wissenschaftlichen Kommissionsmitarbeiter „wurde auch angestrebt, sie möglichst aus unterschiedlichen Forschungs- und Anwendungsbereichen“ zu holen, um bereits bestehende Kontakte der Mitarbeiter zu den Forschungseinrichtungen zu nutzen¹³. Gestützt auf das wissenschaftliche Sekretariat, dessen Leiter ihm politisch meist nahesteht, kann der Vorsitzende einen der Kommissionsarbeit und ihrer parlamentarischen und öffentlichen Beachtung mehr oder weniger förderlichen Einfluß ausüben¹⁴. Die Persönlichkeit des Vorsitzenden hat die Arbeits- und Konsensfähigkeit der EK n nicht unwesentlich geprägt.

Mit dem eigenen Wissensstand und Erfahrungshorizont ihrer Mitglieder allein können sich EK n nicht zufriedengeben. Vielfältige, teils traditionelle, teils neue Wege der Informationsgewinnung werden eingeschlagen; die ganze Palette herkömmlicher Formen der Politikberatung gehört dazu. Es werden „externe“ Gutachten von wissenschaftlichen Instituten bestellt, Stellungnahmen von Behörden, Einzelpersonen, Unternehmen und betroffenen Personenkreisen eingeholt, interne und öffentliche Anhörungen mit Wissenschaftlern, Verbandsvertretern, Regierungsvertretern und betroffenen Gruppen durchgeführt. Oft werden auch Erkundungen „vor Ort“ im In- und Ausland vorgenommen. Die Akzente können hierbei eher bei der Informationsgewinnung oder der Mitwirkung an einem öffentlichen Kommunikationsprozeß liegen. Dies hängt wesentlich vom Thema, aber auch vom Selbstverständnis der Kommission ab. Expertenanhörungen und die Bestellung von Gutachten können dazu dienen, erforderliche Spezialkenntnisse zu gewinnen oder auch alternative Konzepte und Szenarien zu erarbeiten („Parallelgutachten“). Bei manchen Themen könnte es auch sinnvoll sein, durch „Planungszellen“ parallel Bürgergutachten erarbeiten zu lassen¹⁵. So hat die EK „Schutz der Erdatmosphäre“ (1992–1994) 24 Anhörungen mit annähernd 500 Wissenschaftlern, Regierungs- und Verbandsvertretern durchgeführt und 35 Einzelstudien vergeben, während die EK „SED-Diktatur“ sogar 44 öffentliche Anhörungen mit Wissenschaftlern und Zeitzeugen veranstaltet

12 Neben dem Leiter des Sekretariats (und ggf. einem stellv. Leiter) in der Regel ein Sachbearbeiter und zwei Sekretärinnen.

13 Vgl. BT-Drs. 10/6775, S. 2.

14 Vgl. Wolfgang Hoffmann-Riem/Udo Ramcke, Enquete-Kommissionen, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin – New York 1989, S. 1269 f.

15 Vgl. Peter Diemel, Die Planungszelle, Opladen 1991².

10 Vgl. BT-Drs. 10/6775, S. 311.

11 Vgl. BT-Drs. 13/1762 und Anm. 16.

und 148 Expertisen (zu 95 Themen) in Auftrag gegeben hat¹⁶.

Kommissionen führten auswärtige Sitzungen in Industrieunternehmen zur „Vertiefung des chemie- und industriepolitischen Dialogs“ durch. Mitglieder der Kommission und des Sekretariats besuchten zahlreiche wissenschaftliche Tagungen, Forschungsinstitute und Unternehmen¹⁷. Einen hohen Stellenwert haben bei den Kommissionen mit grenzüberschreitender oder gar globaler Thematik Delegationsreisen ins Ausland. So führten Delegationen der EK „Schutz der Erdatmosphäre“ Informationsreisen in zehn asiatische und amerikanische Staaten durch, wobei sie mit Parlamentariern, Regierungsvertretern und Wissenschaftlern zusammentrafen. Diese Reisen dienen nicht nur der Information über Bedingungen, Gedanken und Ansätze in anderen Ländern, sondern auch dazu, wechselseitiges Problemverständnis zu schaffen und Anregungen zu geben. Ohne internationale Kooperation auch vor Ort könne eine national wirkende Kommission mit der Konzeption einer ökologischen Stoffwirtschaft „nur scheitern“, formuliert der Bericht der EK „Mensch und Umwelt“ offensiv¹⁸. Auch die nach „außen“ gerichteten Aktivitäten der vornehmlich innenpolitisch orientierten Kommissionen „Frau und Gesellschaft“ und „Jugendprotest im demokratischen Staat“ verfolgten mehrere Ziele. Sie dienten den Kommissionsmitgliedern dazu, sich sachkundig zu machen, vor allem aber auch, die Öffentlichkeit anzusprechen: einmal, um konsensorientierte Kommunikationsprozesse anzuregen oder zu verstärken, zum anderen, um öffentlich zu verdeutlichen, daß der Bundestag bereit sei, Sorgen von (unterprivilegierten) Bürgern wahrzunehmen und auf (neue) Problemlagen zu reagieren¹⁹. Die Kommission „Jugendprotest“ ging nach Berlin-Kreuzberg und Gelsenkirchen, suchte Ge-

16 Vgl. BT-Drs. 12/8600, S. 16 und BT-Drs. 12/7820 vom 31. 5. 1994, S. 11: Neben dem wissenschaftlichen Gutachtervortrag konnten auch die „Alltagserfahrungen von Bürgern“ einbezogen und ausgewertet werden. Vgl. Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“, 9 Bde., Frankfurt/M. 1995. Durch eine Anfrage des Haushaltsausschusses veranlaßt, wurden die Mittel aufgrund einer Absprache des Bundestagspräsidiums für die Vergabe von Forschungsaufträgen seit 1995 für jede Kommission auf 400 000,- DM jährlich begrenzt, „wobei eine Überschreitung in begründeten Ausnahmefällen nicht ausgeschlossen“ sein soll (BT-Drs. 13/1762).

17 Vgl. BT-Drs. 12/8260, S. 16 f. (Schlußbericht EK „Schutz des Menschen und der Umwelt“).

18 Ebd., S. 18 f.

19 Vgl. Christoph Böhr/Ekkehard Busch, Politischer Protest und parlamentarische Bewältigung: zu den Beratungen und Ergebnissen der Enquete-Kommission „Jugendprotest im demokratischen Staat“, Baden-Baden 1984, S. 71; vgl. Zur Sache, (1983) 1, S. 23.

sprachskontakte zu Hausbesetzern u. a. und besuchte verschiedene alternative Projekte.

Um die Arbeitsfülle bewältigen zu können und das Kommissionsplenum nicht mit Spezialfragen zu überlasten, haben bisher alle EKs mehrere Arbeitsgruppen, Berichterstattergruppen oder Unterkommissionen gebildet. Sie bereiten u. a. Anhörungen vor, machen Vorschläge für die Erarbeitung von Studien und Berichtstexten. Nach wie vor ist der rechtliche Status von EKs umstritten, nachdem in der „Gemeinsamen Verfassungskommission“ (1993) die von den SPD-Mitgliedern beantragte Verfassungsregelung nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit fand²⁰. Ihre Befugnisse sind nicht gesichert. Artikel 44 des Grundgesetzes (Untersuchungsausschüsse) können sie nach herrschender Rechtsauffassung nicht zugeordnet werden, da ihnen auch Sachverständige angehören. Umstritten ist auch die Anwendbarkeit von Art. 43 GG (Zitierung und Zutritt von Regierungsmitgliedern). Die Bundesregierung hat das Zitierrecht bisher nicht ausdrücklich anerkannt²¹. Gewiß: Sie hat sich auch bisher offensichtlich dem Auskunftsverlangen der Kommissionsmehrheit formell nicht widersetzt und auch ihre Vertreter bei Sitzungen von EKs teilnehmen lassen. Die Qualität dieser Auskünfte ist aber recht unterschiedlich. Ähnlich wie bei Fachausschüssen werden Informationen – je nach Interessenlage der Ministerien – zum Teil selektiv gegeben²². Auch wenn Auskunftsansprüche nach Art. 43 Abs. 1 GG ausdrücklich anerkannt würden, reichte dies in keiner Weise aus, zumal Informationsansprüche gegenüber Behörden und Privatpersonen nicht abgedeckt wären. Um ihrer anspruchsvollen Aufgabe (einigermaßen) gerecht werden zu können, müßten EKs ähnliche Auskunfts- und Kontrollrechte wie bei den Untersuchungs- und Petitionsausschüssen gesetzlich garantiert werden. Da es dabei um die Außenwirkung geht, können diese Rechte nicht durch die Geschäftsordnung des Bundestages, sondern nur durch ein Verfahrensgesetz auf verfassungsrechtlicher Grundlage gesichert werden. Die EK „Verfassungsreform“ hatte daher dringend empfohlen, in einem neu einzufügenden Art. 44 GG EKs das Recht einzuräumen, „alle für ihren Auftrag erforderlichen Beweise zu erheben“, und in einem Verfahrensgesetz weitreichende Befugnisse – auch gegenüber „Privaten“ – festzulegen²³. Insbesondere sollten sie gegenüber Behörden Anspruch auf Auslieferung von Akten

20 Vgl. Zur Sache, (1993) 5, S. 182 f.

21 Vgl. Gerald Kretschmer, Zum Recht und Verfahren von Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, in: Deutsches Verwaltungsblatt vom 15. 9. 1986, S. 924.

22 Vgl. W. Ismayr (Anm. 5), S. 207 ff.

23 Zur Sache, (1976) 3, S. 138.

und Urkunden sowie auf schriftliche und mündliche Auskünfte (auch bestimmter Bediensteter) haben. Um diese Befugnisse auch im Konfliktfall durchsetzen zu können, sollten ihnen wirksame Sanktionsmöglichkeiten eingeräumt werden, gegenüber Dritten in modifizierter Form.

Angesichts der Bedeutung von Unternehmens- und Verbandsaktivitäten für die gesellschaftliche Entwicklung hielt die EK „Verfassungsreform“ es für zwingend erforderlich, EKn mit entsprechenden Befugnissen auch gegenüber Privatpersonen und Gesellschaften auszustatten²⁴. Der Anspruch auf Aktenvorlage und Auskunft gegenüber Privaten sollte sich auch auf Gegenstände beziehen, „die dem Berufs-, Steuer-, Bank-, oder Geschäftsgeheimnis unterliegen“. Andernfalls blieben diese Befugnisse in wichtigen Bereichen wirkungslos. Zum Schutz von Individualrechten und um Mißbrauch zu verhindern, sollte rechtlich gewährleistet werden, daß „solche Informationen nicht in der Form von Einzelerkenntnissen über bestimmte Personen oder Wirtschaftsbetriebe in die Beratungen der Enquete-Kommissionen“ eingeführt würden, „sondern nur in der Form von Zusammenfassungen, Statistiken und Übersichten“²⁵.

Angesichts fehlender Befugnisse der EKn gegenüber Privaten bleibt derzeit nur der Appell. Ihre Hilflosigkeit bei Auskunftsverweigerung stellt die parlamentarische Demokratie vor eine selbsterzeugte Belastungsprobe. Dies gilt selbst bei Fragen von existentiellem Gewicht: So hatte die EK „Schutz der Erdatmosphäre I“ keine Möglichkeit, ihre Forderung gegenüber der Industrie durchzusetzen, die sich weigerte, ihre Produktions- bzw. Verkaufszahlen von Treibgas (FCKW) offenzulegen²⁶. Aufgrund der fehlenden Befugnisse wurde in mehreren Fällen auf die Einsetzung zunächst vorgesehener EKn verzichtet²⁷.

In einem Verfahrensgesetz müßten auch die Anwesenheits- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Ministerialbürokratie beschränkt werden. Denkbar wäre, es den einzelnen EKn zu überlassen, inwieweit sie Regierungs- und Bundesratsmitglieder und -beauftragte zulassen wollen. Gegenwärtig nehmen Bundesregierung und Bundesrat für sich und ihre Beauftragten unbeschränktes Zutrittsrecht in Anspruch. Regelmäßig nehmen eine Reihe von Ministerialbeamten des Bundes und auch der Länder (Landesvertretungen) an den Sitzungen der Enquete-Kommissionen teil und wir-

ken zum Teil intensiv mit. Die Ministerien haben so die Möglichkeit, ihren Einfluß geltend zu machen und aufgrund regelmäßiger Rückmeldungen die eigene Arbeit inhaltlich und taktisch darauf abzustimmen. Die Einflußnahme variiert je nach Interessenlage, doch treffen insoweit die Erfahrungen in der EK „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ tendenziell auch für andere Kommissionen zu: „Die Ministerialbeamten konnten mit den Überlegungen der Kommission rechtzeitig vertraut werden und die ministerielle Strategie darauf einstellen. Sie konnten ihre in vielen Bereichen überlegene Informationsmacht nutzen. Die Ministerien ergriffen z. B. die Chance, eigene Vorlagen, die als Grundlage für Entwürfe von Berichtsteilen nutzbar waren, einzureichen. Sie erhielten die Chance, unerwünschte Positionen anzugreifen und zu relativieren oder erwünschte zu unterstützen.“²⁸ Die gegenwärtige Praxis kann die Unabhängigkeit der Kommissionsarbeit beeinträchtigen (und begünstigt ggf. den der Regierungsposition nahestehenden Teil der Kommission). Wer der Regierungsseite nahesteht, kann auf die angebotenen Informationen und Interpretationen der Ministerialbeamten zurückgreifen, während Oppositionelle und an alternativen Konzepten Interessierte bei den laufenden Beratungen auf sich selbst gestellt sind. Immerhin kann seit 1990 (auch) in nichtöffentlichen Sitzungen ein Mitarbeiter jeder Fraktion (formell ohne Rederecht) teilnehmen (§ 57 Abs. 4 GO-BT); in der Praxis sind dies regelmäßig die für die EKn zuständigen Fraktionsreferenten.

Wenn ein Befugnisgesetz bisher nicht erreichbar war, so einmal deshalb, weil die jeweilige parlamentarische Mehrheit offenbar der Ansicht war, daß die Stärkung dieses Instrumentes in erster Linie der Opposition zugute käme. Besonders gilt dies natürlich für die Ausgestaltung von Minderheitenrechten in Verfahrensfragen. Geht man allerdings von der bisherigen Praxis bei der Beantwortung aus, zeigten sich die Regierungsparteien kaum weniger an diesem Gremium interessiert als die Opposition. Von den bisher 26 EKn wurden sieben interfraktionell (oder nahezu gemeinsam) beantragt, 13 zunächst von Oppositionsfraktionen und sechs von Regierungsfraktionen (vgl. Tabelle). Fast alle Einsetzungsbeschlüsse wurden mit großer Mehrheit gefaßt, nachdem in einem mitunter mühsamen Aushandlungsprozeß ein Kompromiß erreicht wurde. Bedingt ist dies oft durch die Vorlage weiterer Einsetzungsbeschlüsse, da keine Fraktion ein Interesse daran haben kann, daß zwei

24 Vgl. ebd., S. 136 ff.

25 Ebd., S. 141.

26 Vgl. Zwischenbericht BT-Drs. 11/3246 vom 2. 11. 1988, S. 47; Die Welt vom 15. 3. 1988.

27 Vgl. Dieter Rehfeld, Enquete-Kommission in der Bundesrepublik Deutschland, in: K. Lompe u. a. (Anm. 1), S. 255 f.

28 Wolfgang Hoffmann-Riem, Schleichwege zur Nicht-Entscheidung. Fallanalyse zum Scheitern der Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“, in: Politische Vierteljahresschrift, 29 (1988), S. 71.

Kommissionen nebeneinanderher arbeiten. Aber auch aufgrund fehlender Verfahrensrechte sehen sich die beantragenden Minderheiten veranlaßt, sich auf Kompromisse bei der Ausgestaltung und Zielformulierung der Kommission einzulassen. Da es sich bisher jeweils um gesellschaftlich bedeutende Themenkomplexe handelte, kann es sich andererseits die Koalition (ggf. auch die Opposition) nicht leisten, in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, das Thema interessiere sie nicht.

Üblich ist, daß bei Vorlage mehrerer Anträge zunächst eine Ausschußüberweisung erfolgt und nach interfraktionellen Absprachen die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses dann mit breiter Mehrheit angenommen wird. Es brauchen durchaus nicht nur taktische Interessen vermutet zu werden, wenn die (formelle) Initiative zur Einsetzung einer Kommission von den Mehrheitsfraktionen ausgeht oder sie einen eigenen Antrag einbringen, wenngleich das Kalkül, anstehende Probleme zu vertagen, ein ernstzunehmendes Motiv ist. Das Interesse kann komplexen Problemfeldern gelten, bei denen der Erfolg zentralstaatlicher Politik in hohem Maße von Entscheidungen, Strukturveränderungen und Bewußtseinswandel auf anderen Ebenen der Politik (Kommunen, Länder, EU) und in der Wirtschaft abhängt. Möglich ist auch, daß es einer Fraktion geboten erscheint, angesichts innerparteilichen Drucks gegenüber der Regierungspolitik Entgegenkommen zu signalisieren²⁹.

Der Bundestag ist zur Einsetzung von EK n verpflichtet, wenn ein Viertel seiner Mitglieder dies verlangt (§ 56 Abs. 1 GO-BT). (Eine kleine Fraktion ist somit auf Unterstützung aus anderen Fraktionen angewiesen.) Obwohl nicht erforderlich, wurden auch in diesen Fällen Plenarbeschlüsse herbeigeführt, fast immer mit großer Mehrheit. Gegen den ausdrücklichen Willen der Mehrheit wurde bisher nur eine einzige EK durchgesetzt, die von der SPD-Opposition beantragte EK „Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung“³⁰. Denn ohne hinreichende Bereitschaft auch der anderen großen Fraktion zur konstruktiven Mitarbeit können EK n ihre spezifischen Arbeits- und Wirkungsmöglichkeiten kaum entfalten.

Als Minderheitenrecht ist bisher nur die Einsetzung einer Enquete-Kommission ausgebildet. Im

29 So die EK „Zukünftige Kernenergiepolitik“ (BT-Drs. 8/2353; 9/504).

30 Vgl. PIPr 11/16 vom 4. 6. 1987, S. 1041 ff., Antrag BT-Drs. 11/310. Vgl. auch Christian Metzger, Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, Frankfurt/M. u. a. 1995, S. 163 f.

Verfahren selbst wird mit Mehrheit entschieden; die Minderheit ist auf deren Fairneß angewiesen. Diese „Verfahrensherrschaft“ der Mehrheit ist oft kritisiert worden³¹. Minderheitenrechte in Verfahrensfragen, wie sie für Untersuchungsausschüsse teils gelten, teils gefordert werden, sollten ähnlich auch für EK n in einem Verfahrensgesetz verankert werden³². Insbesondere müßten die angestrebten Informationsbefugnisse nicht nur der Kommission als Ganzem, sondern einer Minderheit von einem Viertel oder Fünftel der Kommissionsmitglieder zustehen. Dies könnte dem Verfahren insgesamt zugute kommen, weil ergebnisorientiert arbeitende Abgeordnete der Regierungsfractionen u. a. bei der Entscheidung über die Wahrnehmung von Informationsbefugnissen weniger in Gefahr gerieten, die Kommissionsarbeit der Koalitionsräson unterordnen zu müssen.

IV. Arbeits- und Lernprozesse

Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg einer EK ist, daß Parteien und Regierung bei ihrer Einsetzung noch nicht eindeutig Position bezogen haben. So trat die EK „Gentechnologie“ zu einem Zeitpunkt zusammen, als die Regierung(smehrheit) selbst noch unsicher war. Die offene Entscheidungssituation ermöglichte eine relativ offene Diskussion³³. In der ersten EK „Schutz der Erdatmosphäre“ und auch in der EK „Mensch und Umwelt“ bewirkten schockierende Forschungsberichte über die globalen Folgen von Umweltbelastungen eine produktive Zusammenarbeit; ihre „großartigen“ Leistungen wurden von beiden Seiten des Hauses hervorgehoben³⁴. Bei manchen Kommissionen wurde ein eher problem-lösungsorientierter Arbeitsprozeß dadurch begünstigt, daß vor allem solche Abgeordnete aktiv als Mitglieder beteiligt waren, die schon Interesse für das Thema mitbrachten und sich mit Kollegen aus anderen Fraktionen (jedenfalls im Vorfeld von Entscheidungen) leichter verständigen konnten als mit fachlich anders orientierten Fraktionskollegen.

Zur inhaltlichen und taktischen Vorbereitung und Begleitung von Kommissionssitzungen werden auf

31 Vgl. Wolf-Michael Catenhusen (Vors. des Ausschusses für Forschung und Technologie) und Wolfgang Hoffmann-Riem, Referate zu EK n, Tagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen in Tutzing vom 11. bis 13. 5. 1987.

32 Vgl. W. Ismayr (Anm. 5).

33 So W.-M. Catenhusen (Anm. 31).

34 PIPr 12/93 vom 20. 5. 1992, S. 7576 (BK Helmut Kohl) und S. 7581 (Abg. Harald B. Schäfer, SPD).

Fraktionsebene Arbeitsgruppen (AKE) eingerichtet, in denen nicht nur Abgeordnete, sondern auch die „zugeordneten“ Sachverständigen der Kommission sowie Vertreter nahestehender Organisationen und parteinahe Wissenschaftler mitarbeiten, unterstützt von einem Fraktionsreferenten. „Sie bereiten Kommissionssitzungen und Anhörungen vor und werten sie unter taktischen und sachlichen Gesichtspunkten aus. Ihre Diskussionen beeinflussen entscheidend, ob die Kommissionsberatungen im Einklang mit den Ansichten der zuständigen Fraktions- und Parteigremien bleiben, diese fortentwickeln oder von ihnen abweichen.“³⁵ Sie tagen üblicherweise vor den Kommissionssitzungen. Die SPD-Arbeitsgruppe „Schutz des Menschen und der Umwelt“ hat zudem jüngst einen Projektbeirat aus Repräsentanten wichtiger Institutionen und kompetenten Einzelpersonlichkeiten eingerichtet, um das öffentliche Interesse und Verständnis zu erweitern.

In dem Maße, wie aufgrund parteipolitischer Festlegungen die Durchsetzung der Fraktions- bzw. Regierungsposition und somit instrumentell-strategische Argumentations- und Verhaltensmuster auch für die Abgeordneten der Kommission verhaltensbestimmend werden, sehen sich auch die Sachverständigen „gezwungen“, Verbündete zu suchen. Ihre Wirkungschance hängt dann davon ab, ob und inwieweit sie sich inhaltlich und taktisch auf Vorabsprachen, das Schnüren von Verhandlungspaketen und Gegenleistungen in einem Prozeß des „Aushandelns“ einlassen³⁶. Selbstverständlich begünstigt die regelmäßige Präsenz der Abgeordneten in Bonn Vorabsprachen und gemeinsame Festlegungen. Wissenschaftler können unter solchen Bedingungen in Rollenkonflikte geraten; nicht so sehr, weil sie wert- und entscheidungsorientiert mitwirken, sondern insofern sie ihre Unabhängigkeit preisgeben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich die „Sachverständigen“ dafür hergeben oder vereinnahmen lassen, die (bereits vorab fixierte) Position „ihres“ politischen Lagers „wissenschaftlich“ abzustützen³⁷. Die jeweilige politische Seite beruft sich dann in der Diskussion in erster Linie auf ihre jeweiligen Wissenschaftler³⁸. Wo es den politischen Lagern nicht

nur außerhalb, sondern auch in der Kommission um die Durchsetzung „ihrer“ politischen Position geht, wird Sachverstand „primär zur Legitimationsressource für politische Handlungskalküle“. Wissenschaftliche Information dient dann (oftmals) nur noch als „argumentative Manövrier-masse, die, wo sie dem eigenen Willen nutzt, zur Rechtfertigung politischer Handlungsabsichten herangezogen wird, wo nicht, aber unter Hinweis auf methodische Unsicherheiten entwertet wird“³⁹.

Ihren spezifischen Beitrag im politischen System können EK n nur leisten, wenn sie (ungeachtet ihrer Einbindung in den parlamentarischen Prozeß) tendenziell diskurs- und problemlösungsorientiert arbeiten. Wie bisherige Erfahrungen zeigen, ist dies auch bis zu einem gewissen Grad möglich, aber eben nur bei bestimmten Bedingungskonstellationen. Die Möglichkeiten der Sachverständigen, zu einer sachlich-diskursiven Auflockerung politisch fixierter Positionen beizutragen, ist unter den genannten Voraussetzungen recht begrenzt. Denn zum einen werden die Fraktionen (ähnlich wie bei Anhörungen) dann bei der Auswahl „ihrer“ Sachverständigen besonders auf die Nähe zur eigenen Position achten. Mit diesem Vorgang wird auch der Erkenntnis- und Problemlösungshorizont der Kommission abgesteckt und möglicherweise verengt. Zum anderen wächst der Druck, sich entweder auf das parteipolitische Kalkül (Fraktionslinie) einzustellen und die „Dominanz parlamentarischer Wahrnehmungs- und Entscheidungsmodi“ zu akzeptieren⁴⁰ oder Einflußlosigkeit in Kauf zu nehmen.

Von anderen Formen der (wissenschaftlichen) Politikberatung unterscheiden sich EK n durch die kontinuierliche, längerfristige Kooperation von Abgeordneten und Sachverständigen und die (formell) gleichberechtigte Mitwirkung bei Abstimmungen. Angesichts der Aufgabe, durch Mehrheitsentscheid politische Handlungsempfehlungen zu unterbreiten, ist es auch den beteiligten Wissenschaftlern verwehrt, sich auf die Position des „neutralen“ Analytikers zurückzuziehen. Mitarbeit in einer EK bedeutet für die beteiligten Sachverständigen immer auch, sich auf die parlamentarisch-partecipolitischen Arbeits- und Wirkungsbedingungen einzulassen. Dazu gehört, daß die beteiligten Abgeordneten eben unter Zeitdruck stehen und nur für wenige die Mitarbeit in einer EK Priorität hat. Jedenfalls läßt die Präsenz der Abgeordneten – und teilweise auch von Sachverständigen – an Sitzungen von EK n oft zu wünschen übrig, mit der Gefahr, daß der Argu-

35 Gerald Kretschmer, Enquete-Kommissionen – ein Mittel politischer Problemlösung, in: Hans-Herrmann Hartwich (Hrsg.), Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik, Opladen 1983, S. 262 f.

36 W. Hoffmann-Riem (Anm. 28), S. 72 ff.

37 Vgl. Reinhard Ueberhorst, Positionelle und diskursive Politik, in: Klaus Michael Meyer-Abich/Reinhard Ueberhorst (Hrsg.), AUSgebrütet – Argumente zur Brutreaktorpolitik, Basel 1985, S. 385; Gerhard Vowe, Wissen, Interesse und Macht. Zur Technikgestaltung durch EK n, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 17 (1986), S. 564 f.

38 Vgl. Anm. 31.

39 V. v. Thiemen (Anm. 7), S. 95; vgl. auch R. Ueberhorst (Anm. 37), S. 391.

40 W. Hoffmann-Riem (Anm. 28), S. 72 f.

mentationszusammenhang zerreißt und selbst Abstimmungen wiederholt werden müssen. Schrumpfen (bei einer allzu großen Zahl von Sitzungen) Präsenz und Motivation – auch der Sachverständigen – so eklatant wie bei der zweiten EK „Schutz der Erdatmosphäre“, dann reduziert sich die verbindende Funktion der Kommissionssitzungen und es entsteht die Gefahr der Fragmentierung, der entgegenzuwirken eine wichtige Aufgabe von EK_n ist. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen und die Expertisen stehen dann mehr oder weniger unverbunden nebeneinander. Aktuelle Orientierungen und kurzfristiger Vorteilsgewinn des parlamentarischen Alltags können den längerfristig angelegten Auftrag der EK überlagern. Grundsätzlich kritische Positionen oder ungewohnte Sichtweisen haben es schwerer, rezipiert zu werden als solche, die dem Vorverständnis der Parlamentarier entsprechen⁴¹. Pragmatische Reduzierung ist die Folge. Mehr noch als bei Gutachten und Anhörungen werden Sachverständige „nicht nur nach den optimalen, sondern vielmehr nach den auch noch vertretbaren Sachargumenten gefragt“⁴².

Mit der Einrichtung von EK_n war und ist die Erwartung verbunden, daß sie ein Gegengewicht zu instrumentell-strategischen Ausrichtungen der Politik bilden könnten: Auf sachlich fundierter Grundlage sollen in einem wechselseitigen kommunikativen Lernprozeß Wirkungszusammenhänge komplexer Problemlagen erkannt, Entwicklungsalternativen aufgezeigt und – möglichst konsensorientiert – Entscheidungsoptionen gewonnen werden können. Diese besonderen Ausschüsse können die gewünschte Wirksamkeit im Sinne ihrer längerfristigen, politikfeldübergreifenden Aufgabe nur angemessen entfalten, wenn die Kommissionsmitglieder argumentationsoffen an die Arbeit gehen und die Beteiligten sich nicht in erster Linie von politik- und interessenrationalen Motiven der Machtsicherung, des tagespolitischen „Punktgewinns“ und der strategischen Durchsetzung (parteipolitisch) fixierter Positionen leiten lassen⁴³. Als Ort eines politisch-wissenschaftlichen Diskurses gewollt, sind sie gewissermaßen als „Korrektiv“ zur parlamentarischen Alltagspraxis angelegt. Einen richtungweisenden Beitrag zur politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung können sie nur leisten, wenn sich die Beteiligten darauf einlassen, verschiedene Positionen und Entwicklungsalternativen zuzulassen und in einem ergebnisoffenen Informations- und Kommunikationsprozeß konsensorientiert zu prüfen. „Gefragt ist Offenheit für neue Fragestellungen

und Alternativen, Bereitschaft zum Denken in vernetzten Zusammenhängen und praktische Urteilskraft.“⁴⁴ Ob und in welchem Maße ein derart an Problemlösungen orientiertes kommunikatives Arbeiten möglich ist, hängt von den Rahmenbedingungen, aber auch von spezifischer Konstellationen ab.

Nicht nur für Politiker, sondern auch für Wissenschaftler (Sachverständige) stellt die Mitarbeit in einer EK eine ungewöhnliche Herausforderung dar. Dies nicht nur deshalb, weil sich Verständigungsschwierigkeiten zwischen eher handlungsbezogenen und „politikrational“ denkenden Politikern und „sachrational“ an Erkenntnisgewinn orientierten Wissenschaftlern ergeben könnten; sondern auch deshalb, weil die beteiligten Wissenschaftler mit ihren Spezialkenntnissen angesichts der Komplexität der Aufgabe oft rasch an die Grenzen ihrer wissenschaftlichen Kompetenz geraten. Parlamentarier wie Sachverständige sehen sich vor der schwierigen Aufgabe, Verständnis für vernetzte Systemzusammenhänge zu entwickeln, die sich ihrer Beurteilung als Ausschuß-Fachleute oder wissenschaftliche Spezialisten entziehen. In dieser Hinsicht sind Wissenschaftler nicht von vornherein Abgeordneten überlegen – die ja über ihre Spezialistenrolle hinaus auch als „Generalisten“ gefordert sind, was bei der Auswahl noch stärker berücksichtigt werden müßte. Zum einen sehen sich selbst in Einzelfragen die Nicht-Fachleute mit unterschiedlichen und widersprüchlichen Aussagen von Experten konfrontiert. Zum anderen geht es bei der Klärung vernetzter gesellschaftlicher, ökonomischer und ökologischer Wirkungskonstellationen und vor allem der Erarbeitung von Entwicklungsalternativen und Handlungsoptionen um einen wertorientierten politischen Kommunikations- und Entscheidungsprozeß. Der längerfristig angelegte Dialog von Sachverständigen und Politikern ist geeignet, den Informations- und Problemhorizont zu erweitern. Angesichts bestehender Unsicherheiten über komplexe Wirkungszusammenhänge kann es nicht um die einzig mögliche Problemlösung gehen. „Die Verkopplung von politischen Entscheidungsprozessen mit wissenschaftlicher Expertise dient einer Verbreiterung der fachwissenschaftlichen Basis, der inhaltlichen Öffnung für ergänzende und andersartige Fragestellungen, der Berücksichtigung divergierender Meinungen und der Kenntnisnahme alternativer Lösungsmöglichkeiten.“⁴⁵

44 Franz Büllingen/Thomas Petermann, in: *Einschätzung und Bewertung von Technikfolgen...*, Materialien zu BT-Drs. 10/6801, Bd. 1, S. 329.

45 Ebd., S. 331. Zur Technikfolgenabschätzung und ihrer Institutionalisierung vgl. W. Ismayr (Anm. 5), S. 495 ff., 516 ff.; Raban Graf von Westphalen (Hrsg.), *Tech-*

41 Vgl. ebd.

42 G. Kretschmer (Anm. 35), S. 267.

43 Renate Mayntz, in: M. Dierkes u. a. (Hrsg.), *Technik und Parlament*, Berlin 1986, S. 183 ff.

Bezogen auf Technikfolgen bedeutet dies, daß es nicht um Prognosen geht, sondern „nur“ um „Projektionen möglicher Zukünfte und deren Beschreibung“. Daß dies unter bestimmten Bedingungskonstellationen grundsätzlich auch von EKn geleistet werden kann, hat die Arbeit der ersten EK „Zukünftige Kernenergiepolitik“ gezeigt. Daß es ausgerechnet dieser, in einer politischen Kampfsituation angetretenen Kommission gelingen würde, „diskursiv“ und ergebnisoffen zu arbeiten, war kaum erwartet worden. In einem überraschenden Konsens konnten dann aber „Kriterien für die Bewertung von Energiesystemen und eine szenarienmäßige Beschreibung der energiepolitischen Handlungsmöglichkeiten für die nächsten 50 Jahre gemeinsam erarbeitet und verabschiedet werden“⁴⁶. Eine Voraussetzung war, daß sich in dieser politischen Kontroverse nicht Regierungsmehrheit und Opposition gegenüberstanden, sondern die (wenigen) Kritiker des viele Jahre hindurch fast unangefochtenen energiepolitischen Kurses sich in den Reihen der Regierungsparteien (SPD, FDP) fanden.

Haben hingegen Regierungsmehrheit und Opposition (sfraktionen) bereits im Vorfeld eindeutig Position bezogen, ist damit zu rechnen, daß auch in der Arbeit der Kommission diese „positionelle Politik“ ihre Fortsetzung findet und der Spielraum für die Erarbeitung und ernsthafte Erörterung konzeptioneller Alternativen relativ eng ist⁴⁷. Die Möglichkeit der von den Fraktionen benannten Sachverständigen, zu einer sachlich-diskursiven Auflockerung politisch fixierter Positionen beizutragen, ist unter solchen Voraussetzungen recht begrenzt. Wo dies in Einzelfragen doch geschieht, wird es politisch folgenlos bleiben. Denn zum einen werden die Fraktionen bei der Benennung „ihrer“ Sachverständigen dann besonders auf die Nähe zur eigenen Position achten. Zum anderen geraten Sachverständige noch deutlicher als sonst unter Druck, sich entweder an „Politikrituale“ anzupassen oder sich zu isolieren und jede kommissionsinterne Einflußmöglichkeit zu verlieren⁴⁸.

Sachorientiertes Erarbeiten der Informationsgrundlagen und wechselseitiges Lernen fallen vornehmlich in die Anfangsphase. Allgemein hat sich gezeigt, „daß mit dem Näherrücken des Kommissi-

onsgeschehens an politische Entscheidungsnotwendigkeiten tendenziell diese oftmals lange Zeit kognitiv ausgerichteten Kommunikationsprozesse zunehmend in politisch-positionelle übergeführt werden“⁴⁹. Verstärkt wird diese Tendenz, wenn die Abstimmungen über den Bericht gegen Ende der Wahlperiode, also in Wahlkampfzeiten, erfolgen. Dies könnte – und sollte – vermieden werden. Auch nach Einfügung einer entsprechenden Bestimmung in die Geschäftsordnung (§ 56 Abs. 4) hat sich jedoch an der bisherigen Praxis wenig geändert. So wurde über den Schlußbericht der EK „Schutz des Menschen und der Umwelt“⁵⁰ sowie den 2. und 3. Bericht der EK „Schutz der Erdatmosphäre“⁵¹ erst drei Wochen vor den Bundestagswahlen 1994 eine (knappe) Debatte geführt⁵² – während die Debatte über den Schlußbericht noch aussteht⁵³.

Das Bemühen um Konsens ist selbst bei solchen EKn ausgeprägt, deren Spielraum durch parteipolitische Richtungsvorgaben eingengt ist. Der Konsens ist freilich kein „Wert an sich“ und für eine EK nur auf der Basis zunächst erarbeiteter und diskursiv freigelegter Wissensgrundlagen, normativer Positionen und möglichst auch alternativer Szenarien erstrebenswert. Wie die Erfahrung zeigt, kann Konsenssuche zur Unzeit auch dazu dienen, Probleme zu verbergen oder zu bagatellisieren, den Erkenntnishorizont einzuengen sowie Gestaltungsalternativen auszublenden. In mehreren Kommissionen hat das Bemühen um einen möglichst gemeinsam getragenen Bericht dazu geführt, daß kontroverse Positionen und Alternativen durch Einigungsformeln verdeckt wurden. So wurde im Bericht der EK „Jugendprotest“ auf die „Formulierung differenzierter weltanschaulicher und politischer Positionen zugunsten des Konsensprinzips verzichtet“. Wie der Beratungsverlauf gezeigt habe, „wurden gleichsam im Zug und Gegenzugverfahren einzelne Begriffe und mit ihnen assoziierte Vorstellungen geopfert“⁵⁴.

49 V. v. Thienen (Anm. 7), S. 95.

50 Schlußbericht „Die Industriegesellschaft gestalten – Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen“, BT-Drs. 12/8260 vom 12. 7. 1994.

51 2. Bericht, BT-Drs. 12/8300 vom 5. 7. 1994 und 3. Bericht, BT-Drs. 12/8350 vom 27. 7. 1994. Der erste im Konsens vorgelegte Bericht „Klimaänderung gefährdet globale Entwicklung“ erschien am 31. 3. 1992 (BT-Drs. 12/2400) als Beitrag der Kommission zu der im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfindenden „Konferenz für Umwelt und Entwicklung“ und wurde allen Parlamenten und Umweltministerien der versammelten Staaten zugeleitet (vgl. BT-Drs. 12/8600, S. 17). Vgl. auch Anm. 34.

52 Vgl. PlPr 12/243 vom 21. 9. 1994, S. 21641 ff.

53 Schlußbericht der EK „Schutz der Erdatmosphäre“: „Mehr Zukunft für die Erde – Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz“, BT-Drs. 12/8600 vom 31. 10. 1994.

54 Ch. Böhr/E. Busch (Anm. 19), S. 87; BT-Drs. 9/2390, S. 48.

nikfolgenabschätzung als politische Aufgabe, München – Wien 1994²; Thomas Petermann (Hrsg.), Das wohlberatene Parlament, Berlin 1990; Axel Murswiek (Hrsg.), Regieren und Politikberatung, Opladen 1994.

46 Bericht der EK „Zukünftige Kernenergie-Politik“, BT-Drs. 8/4341 vom 27. 6. 1980, S. 2 (Vorwort).

47 So die EK „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“, die 2. EK „Zukünftige Kernenergiepolitik“ und z. T. die 2. EK „Schutz der Erdatmosphäre“.

48 W. Hoffmann-Riem (Anm. 28), S. 72.

Zu gegensätzlichen Voten kommt es vor allem dort, wo die Parteien bereits öffentlich Position bezogen haben. Selbst in der gesprächsoffenen EK „Jugendprotest“ verliefen die Kontroversen (fast) durchweg entlang der Fraktionsfronten, „in die sich auch die sachverständigen Mitglieder jeweils einordneten“⁵⁵. Jüngstes Beispiel waren die Abstimmungen über die unterschiedlichen Handlungsempfehlungen zum 2. Zwischenbericht und zum Schlußbericht der zweiten EK „Schutz der Erdatmosphäre“, bei denen die Koalitions- und Oppositionsabgeordneten mit „ihren“ Sachverständigen jeweils geschlossen abstimmten⁵⁶. In der „Kernenergie“-Kommission stimmten die der Union zuzuordnenden Sachverständigen in wichtigen Berichtsabschnitten mit der Koalition; die „abweichenden“ Sachverständigen wurden dafür heftig kritisiert und teilweise für die folgende Wahlperiode nicht mehr benannt⁵⁷. Einzelne Abweichungen kommen immerhin vor, so jüngst bei einem Sondervotum der SPD in der EK „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur“⁵⁸.

In Abstimmungen unterlegene Minderheiten haben häufig von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, ihre Position in Sondervoten darzulegen, die in die Berichte mit aufgenommen wurden. Sie betrafen in der Regel einzelne Berichtsteile, vereinzelt aber auch eine grundsätzliche „Gegenposition“. Sondervoten sind – ähnlich wie bei Untersuchungsausschüssen – ein wichtiges Mittel, um kontroverse Standpunkte und Sichtweisen öffentlich zu begründen und zur Diskussion zu stellen. Diese seit Bestehen dieser Institution eingeräumte, bis heute aber rechtlich nicht abgesicherte Möglichkeit stellt für die Minderheiten ein wichtiges Druckmittel dar, um die Mehrheit zu Kompromissen zu bewegen. In der Regel geht es um kontroverse Handlungsempfehlungen – während der Berichtsteil meist einvernehmlich verabschiedet wird.

V. Parlamentarische Umsetzung und öffentliche Resonanz

Die aufgabenbedingte Sonderstellung und die nicht eben ausgeprägte Integration der EK in die segmentierte, aktualitäts- und ressortbezogene Arbeitsorganisation von Parlament und Fraktio-

55 Ebd.

56 Vgl. Anm. 50–53.

57 Vgl. V. v. Thienen (Anm. 7), S. 97.

58 Vgl. BT-Drs. 12/7820, S. 178 ff.; Süddeutsche Zeitung vom 17. 6. 1994.

nen erschwert die Rezeption ihrer Arbeitsergebnisse und die Umsetzung ihrer Vorschläge. Neben den oft nur selektiv wahrgenommenen Berichten selbst bleibt eine Fülle ergiebigen Materials (Gutachten, Anhörungsprotokolle etc.) auf parlamentarischer Ebene oft weitgehend ungenutzt. Dies gilt selbst dann, wenn diese von der Kommission (nahezu) gemeinsam getragen werden. Selbst bei einmütig vorgeschlagenen Regelungen ist nach bisherigen Erfahrungen damit zu rechnen, daß sie von den Fraktionen ignoriert werden, wenn nicht im Verlauf der Kommissionsarbeit im Kontakt mit den zuständigen Ausschüssen und ggf. den Fraktionsführungen der „Mehrheit“ erfolgreich um Unterstützung geworben wurde. Diese Aufgabe liegt insbesondere bei den die Kommissionsarbeit begleitenden Arbeitsgruppen der Fraktionen sowie – ihrem Fachausschuß gegenüber – den einzelnen Kommissionsmitgliedern. Die laufende Beratung in den Parlaments- und Fraktionsgremien findet aber nur in bescheidenem Umfang statt; oft erfolgt sie „allenfalls durch den schriftlichen Kommissionsbericht“⁵⁹.

Erschwert wird die Rezeption insbesondere durch zwei Faktoren: einmal durch die „ressortübergreifende“ längerfristige Themenstellung, zum anderen dadurch, daß die Tätigkeit der Kommission (und der korrespondierenden Arbeitsgruppen) auf die jeweilige Legislaturperiode begrenzt ist. Die zumeist erst am Ende der Wahlperiode vorgelegten Berichte können dann erst von Plenum und Fachausschüssen des neuen Bundestages (eingehender) beraten und in die gesetzgeberische Arbeit aufgenommen werden. Ob und mit welchem Einsatz dies geschieht, hängt u. a. von „Themenkonjunkturen“ ab. Meist liegt es dann bei einzelnen, persönlich engagierten Abgeordneten, die Impulse weiterzutragen und für deren Umsetzung einzutreten. Die 1989 neu in die Geschäftsordnung aufgenommene Regelung, daß EK ihre Berichte so rechtzeitig vorzulegen haben, „daß bis zum Ende der Wahlperiode eine Aussprache darüber im Bundestag stattfinden kann“, hat bisher wenig bewirkt (§ 56 Abs. 4).

Mit ihrer Aufgabe, durch konzeptionelle Bearbeitung komplexer, zukunftsprägender Problemlagen die Gestaltungs- und Kontrollkompetenz „des“ Parlaments (und mithin der Opposition) zu stärken, sehen sich EK ressort- und aktualitätsbezogen arbeitenden Parlaments- und Fraktionsgremien gegenüber, die auf längerfristige „Querschnittsprobleme“ nicht im erforderlichen Maße eingestellt sind. Dies bedeutet, „daß eigentlich nur ganzheitlich definierbare und zu steuernde bzw. zu lösende Zusammenhänge in Einzelpakete

59 V. v. Thienen (Anm. 7), S. 100.

aufgelöst werden. So wird vorübergehend aufgehäuften Komplexität wieder reduziert – eine Tatsache, die die Einsetzung von EKn eigentlich wieder ad absurdum führt.⁶⁰ Eine Sensibilisierung der Fachausschüsse für „Querschnittsprobleme“ ist angesichts der „Zwänge“ üblicher Sitzungswochen schwierig. Erfolgversprechend könnten aber Klausurtagungen der besonders betroffenen Ausschüsse unter „Federführung“ der EK und (möglichst) unter Beteiligung der Fraktionsführungen mit Anhörungen, Vorträgen, Symposien etc. sein. Dabei kommt es darauf an, daß Vermittlungsaktivitäten dieser Art nicht erst nach Vorlage von Kommissions-Berichten, sondern „begleitend“⁶¹ durchgeführt werden. Hier sind die entsprechenden Arbeitsgruppen und -kreise der Fraktionen und Parteien gefordert. Allerdings gibt es bei thematisch engagierten Kommissionsmitgliedern auch die nicht unbegründete Befürchtung, daß eine zu frühe Rückbindung u.U. die innovative Kraft einer Kommission hemmen und die „Schrittmacherfunktion“ gefährden könnte. Es werde versucht, so die Einschätzung von Beteiligten, sich an die „Spitze der Bewegung zu setzen“ und die Fraktion „nach und nach darauf einzustimmen“. Welches Vorgehen erfolgversprechender ist, hängt von je spezifischen Bedingungen ab.

Zur Verbesserung der innerparlamentarischen Umsetzungschancen wird mit zunehmendem Nachdruck vorgeschlagen, den EKn das Recht einzuräumen, ihre Arbeit direkt dem Bundestag vorzulegen⁶². Nach der geltenden Geschäftsordnung sind Berichte von EKn zwar selbständige Vorlagen (gem. § 75 Abs. 1e), doch gelten die darin enthaltenen Vorschläge formell nicht als Beschlußempfehlungen. Allerdings stellt diese Einschränkung auch keine größere Hürde dar, da jede Fraktion die Möglichkeit hat, eine Befassung der Parlamentsgremien durch Anträge, Große Anfragen etc. zu veranlassen. Die Art der Behandlung – z. B. Dauer und Platzierung einer Debatte – hängt in jedem Fall von den Fraktionen und ihren Führungsgremien ab.

Die Wirkung von EKn läßt sich nicht nur an den „internen“ Reaktionen des Bundestages ablesen. Einmal ist von der – wohl ambivalent zu beurtei-

lenden – Situation auszugehen, daß sich die Ministerien das Wissen für ihre Argumentationen und Begründungen zunutze machen. Zum anderen ist die kommunikative, bewußtseinsbildende Funktion von EKn nicht zu unterschätzen: ihre stimulierende Wirkung auf die öffentliche Diskussion, die dazu beitragen kann, längerfristig die Aufmerksamkeit von Fachöffentlichkeiten (Wissenschaft, Verbände) und Massenmedien auf ein Thema zu lenken und ihrerseits Impulse der öffentlichen Kontroversen aufzunehmen. Davon können (längerfristig) Rückwirkungen auf die EK selbst, aber auch auf die politischen Institutionen ausgehen.

Ob vornehmlich Wissenschaft und Fachöffentlichkeiten oder auch Massenmedien und breite Bevölkerungskreise angesprochen werden, ist themenbedingt, hängt aber auch davon ab, wieweit sich die EKn bereit zeigen, ihre Arbeit transparent zu machen, öffentlich in Lernprozesse einzutreten und Impulse von Bürgern und Initiativen aufzunehmen. Hierzu dienen Gespräche mit Betroffenen vor Ort, öffentliche Symposien und Anhörungen, breit gestreute Umfragen, benutzer- und medienfreundliche Publikationen von Berichten und Materialien sowie Öffentlichkeitsarbeit. Der immense Umfang der meisten Berichte und das teilweise Fehlen parlaments- und publikumsfreundlicher Zusammenfassungen erschweren die parlamentarische Umsetzung wie die öffentliche Rezeption.

Der Bundestag ist bei der Einrichtung von EKn immer auch in seiner Kommunikationsfunktion angesprochen, ohne daß es dabei stets um den unmittelbaren Rückbezug zur Gestaltungs- und Gesetzgebungsaufgabe von Parlament und Regierung gehen muß. Geht es doch auch darum, an exponierter Stelle mit dem Bewußtmachen von Problemlagen zur Fortentwicklung der demokratischen politischen Kultur beizutragen und im Gespräch mit betroffenen und engagierten Bürgern Verständnis dafür zu entwickeln, wo die Gestaltungschancen und Notwendigkeiten staatlicher Politik liegen und wo Verbände, Wirtschaft, Wissenschaft und Bürger Verantwortung tragen und herausgefordert sind, die Folgen ihres Handelns im Kontext vernetzter Problemlagen zu beurteilen⁶³.

60 Otto Ulrich, Technikfolgen und Parlamentsreform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19–20/87, S. 22.

61 Ebd.

62 Vgl. BT-Drs. 10/6775., S. 312.

63 Vgl. Ulrich Beck, Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt/M. 1988, S. 256 ff.

Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa

Strukturen, Probleme und Perspektiven

James Bryce gab 1921 in einem Vergleich der Demokratien seiner Zeit mit dem Stichwort eines „Niedergangs der Parlamente“¹ eine seither oft zitierte Parole aus. In der Tat haben „Klagen vom unaufhaltsamen Niedergang der Parlamente ... wie fast alle Niedergangsszenarios, eine lange Tradition“². „Angesichts des Informationsvorsprungs der Exekutive und ihrer hervorragenden personellen Ausstattung mit kompetenten Ministerialbürokratien“, resümiert Peter Lösche die alt-neue Kritik, „sei das Parlament bzw. die Opposition immer mehr entmachtet worden, sie könne die Kontrollfunktion nur schwer, die Willensbildungs- und Artikulationsfunktion nur gelegentlich wahrnehmen und vermöge auch nur punktuell auf die Gesetzgebung einzuwirken.“³

Der vorliegende Beitrag gewinnt seine analytische Perspektive aus zwei Annahmen. 1. Mit dem Wachstum der Staatsaufgaben seit dem 19. Jahrhundert sind alle Parlamente in vergleichbarer Weise mit ähnlichen, aus der Literatur bekannten Herausforderungen konfrontiert worden⁴. Ein „dreifacher Wandel“ zur Demokratie, zum Sozialstaat und zum Parlamentarismus hat alle Parlamente „geradezu mit Funktionszumutungen“ überbürdet⁵. 2. Eine Anpassung ist nicht ohne Zielkonflikte zu erreichen. In bezug auf diese müssen die Parlamente klare Prioritäten bei der Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben im demokratischen Sozialstaat setzen. Ohne eine solche klare Entscheidung für alternative Optionen kommt es zu einem endlosen, wechsellvollen Laborieren mit Versuchen zur Parlamentsreform, die niemanden zufriedenstellen können⁶.

1 James Bryce, *The Decline of Legislatures*, in: Philip Norton (Hrsg.), *Legislatures*, Oxford [1921] 1990, S. 47–61.

2 Werner Jann, *Parlamente und Gesetzgebung. Akteure und Ressourcen der parlamentarischen Gesetzgebung im internationalen Vergleich* (Habilitationsschrift), Speyer 1989, S. 130f.

3 Peter Lösche, Stichwort „parlamentarische Regierungssysteme“, in: Everhard Holtmann/Heinz Ulrich Brinkmann/Heinrich Pehle (Hrsg.), *Politik-Lexikon*, München 1994, S. 422.

4 Siehe zum Problem der „steten Parlamentsüberforderung“ Winfried Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen 1979, S. 162.

5 Heinrich Oberreuter, *Aktuelle Herausforderungen des Parlamentarismus*, in: ders. (Hrsg.), *Parlamentsreform. Probleme und Perspektiven in westlichen Demokratien*, Passau 1981, S. 13f.

Ob solche Zielkonflikte real bestehen oder nur der analytischen Phantasie des deutenden Betrachters entspringen, kann nicht allein mit abstraktem Raisonement normativ entschieden werden. Wenn allerdings durch vergleichende Analyse der Verteilung von Strukturmerkmalen über zahlreiche Fälle eines vergleichbaren Gebietes hinweg (hier der 18 nationalen Parlamente in Westeuropa) tatsächlich gezeigt werden kann, daß bestimmte Schlüsselvariablen positiv oder negativ miteinander zusammenhängen, dann können die theoretisch vermuteten Zielkonflikte als real existent betrachtet werden⁷.

I. Alternative Rahmenbedingungen

Drei Grundentscheidungen stecken den Rahmen ab, in welchem Kontrolle bei gewandelten Aufgaben möglich ist. Die Art ihrer Verteilung in Westeuropa wird durch Tabelle 1 dokumentiert.

1. Ein Parlament kann in Reaktion auf wachsende Aufgaben die Regierung des Landes als seinen eigenen Exekutivausschuß aus gestandenen Abgeordneten mit einer langen, verhaltensprägenden

6 In der Regel führt der Streit miteinander schwer vereinbarere Ordnungsvorstellungen zu einem Kompromiß in der Gestaltung der Geschäftsordnung, beispielsweise in den erneuerten Demokratien Italien und Spanien. Vgl. dazu Ulrike Liebert, *Modelle demokratischer Konsolidierung: Parlamente und organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, Italien und Spanien (1948–1990)*, Opladen 1995. Zur Bestandsaufnahme der ständigen Bemühungen um Parlamentsreform im internationalen Vergleich Anne Huber, *Reform of Parliament. Report for the New Delhi Conference of the Association of Secretaries-General of Parliaments*, in: *Constitutional and Parliamentary Information*, (1994), S. 137–163.

7 So werden hier erste Ergebnisse eines DFG-Projekts zu den 18 Parlamenten Westeuropas berichtet, das am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung begonnen wurde und inzwischen an der Universität Potsdam fortgeführt wird. Dabei handelt es sich nicht um eine Sammlung monographischer Länderstudien. Vielmehr werden problemorientierte Querschnittsanalysen für die achtziger Jahre vorgelegt. Zu diesem Zweck werden von den Teilnehmern aus 15 Ländern, die Spezialisten zu den 18 Parlamenten umfassen, Materialien zu Entscheidungsstrukturen und Verhaltensweisen gesammelt und wechselseitig ausgetauscht. Siehe zu ersten Ergebnissen und der Liste der Teilnehmer Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt – New York 1995, S. 23.

„Lehrzeit“ in der parlamentarischen Versammlung bilden. Alternativ kann es dazu neigen, eher Spezialisten von außerhalb der Kammer in Ministerämtern zu wünschen.

Die Vorzüge einer Berufung von Ministern ausschließlich oder doch überwiegend aus den Reihen der Abgeordneten sind seit Max Weber bekannt⁸. Als „Auslesestätte“ für die politischen Leiter prägt die lange parlamentarische Lehrzeit einen auf Kompromiß, Teamarbeit und Stetigkeit in kollektiver Verantwortung ausgerichteten Verhaltenstyp. Die damit verbundenen Nachteile kommen weniger oft zur Sprache. Eine überwiegende Rekrutierung der Minister aus dem Parlament wird nämlich zur Abnahme von Fachleuten mit praktischer Berufserfahrung in den Kabinetten führen, weil mit der zunehmenden Professionalisierung der Abgeordnetenkarriere weniger Personen mit einer Berufserfahrung außerhalb der „politischen Klasse“ zu Abgeordneten werden. Diese Aussage ist kein gefälliges Klischee eines neuen Anti-Parteien-Affekts, sondern beruht auf hinreichender Analyse⁹.

Das Ausmaß, in welchem in den 15 Ländern Westeuropas, für die entsprechende Daten vorliegen, eine Legislative ihre führenden Abgeordneten in die Regierung als den „Exekutivausschuß“ des Parlaments delegiert, wird in Tabelle 1 durch den Anteil der Minister mit vorheriger parlamentarischer „Lehrzeit“ dokumentiert. Auch in der Schweiz, die wegen fehlender Möglichkeit eines Regierungssturzes durch ein Mißtrauensvotum kein parlamentarisches System mit der Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition ist, verfügen im Gegensatz zu den USA fast alle Minister über eine längere Erfahrung im Bundesparlament¹⁰.

8 Vgl. Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens, in: Max-Weber-Gesamtausgabe. Im Auftrag der Kommission für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften hrsg. von Horst Baier/M. Rainer Lepsius/Wolfgang J. Mommsen/Wolfgang Schluchter/Johannes Winckelmann, Bd. 15: *Zur Politik im Weltkrieg: Schriften und Reden 1914–1918*, Tübingen 1984.

9 In der Datensammlung des Westeuropa vergleichenden Projektes von Jean Blondel am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz über die Herkunft von Ministern in 14 westeuropäischen Ländern besteht ein Zusammenhang von Spearman's rho = - 0.59 zwischen der durchschnittlichen Anzahl von Berufsspezialisten und der Höhe des Anteils von früheren Abgeordneten unter den Ministern. Ich verdanke die Analysen aus dem Originaldatensatz Professor Lieven De Winter in Louvain-la-Neuve. Siehe zu zahlreichen weiteren Aspekten des Verhältnisses von Regierungsmehrheit und Opposition Winfried Steffani (Hrsg.), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen 1991.

10 Vgl. Alois Riklin, *Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich*, in: *Zeitschrift für*

2. Als Agent des Parlamentes, welches als Plenarversammlung unter dem allgemeinen Wahlrecht zu groß geworden ist, um anstehende komplexe Probleme rasch zu lösen, können kleine spezialisierte Fachausschüsse von der nominell die Souveränität behaltenden Plenarversammlung eingesetzt und mit weitgehenden Handlungsvollmachten, Hilfspersonal und gerichtlich erzwingbaren Mitteln zur Informationsgewinnung ausgestattet werden. Alternativ dazu kann das Parlament (wie in Großbritannien bis 1979) weitestgehend auf Einrichtung spezialisierter Fachausschüsse parallel zu den wichtigsten Ministerien verzichten.

Die Delegation von Kontrollbefugnissen aus dem Plenum an die Ausschüsse des Parlaments wird in Tabelle 1 durch eine Antwort auf zwei Schlüsselfragen erfaßt: 1. Dürfen die der Gesetzesberatung dienenden Ausschüsse Regierungsvorlagen redaktionell verändern, oder müssen sie die Gesetzesvorlage in der Originalfassung mit eigens kenntlich gemachten Änderungsvorschlägen präsentieren? 2. Können die Ausschüsse frei über ihre Tagesordnung bestimmen und darf ihnen eine zur Beratung zugewiesene Vorlage nicht entzogen werden, oder ist die Plenarmehrheit auch unbeschränkte Herrin des Verfahrens in den Ausschüssen¹¹?

3. Als Agenten können unter dem Souveränitätsvorbehalt des Parlamentes auch außerparlamentarische Behörden eingesetzt werden.

In allen Parlamenten Westeuropas (wie in der westlichen Welt) hat sich die Tendenz verstärkt, die „traditionellen Kontrollfunktionen des Parlaments durch neue Hilfsorgane der Volksvertretung“ wie beispielsweise die „Bürgerbeauftragten“ bzw. Ombudsleute zu verstärken. Dies liegt in der Logik der Delegation, bei der das Parlament als Auftraggeber die Oberhoheit behält, der Ombudsmann aber als Agent „in seiner Amtsführung völlig unabhängig und keinerlei Weisungen unterworfen“ ist¹².

Parlamentsfragen, 8 (1977), S. 374, gibt einen Prozentsatz von nur 75 an. Dabei berücksichtigt er nicht, daß viele Regierungsmitglieder direkt aus der Kantonalverwaltung kommen, aber über eine lange Erfahrung im Bundesparlament verfügten.

11 Im Gegensatz zur Bestimmung der Befugnisse der Ausschüsse in Herbert Döring, *Parlament und Regierung*, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), *Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Opladen 1994, S. 341–343, und Tabelle 5, S. 356, stützt sich der hier benutzte Index auf die Ergebnisse der Faktorenanalyse bei Ingvar Mattson/Kaare Strøm, *Parliamentary Committees*, in: H. Döring (Anm. 7), Tabelle 298, Tabelle 8.6. Die beiden hier ausgewählten Dimensionen sind die am stärksten auf den ermittelten Faktoren „ladenden“ Variablen.

12 Udo Kempf/Marco Mille, *Rolle und Funktion des Ombudsmannes – Zur personalisierten parlamentarischen Verwaltungskontrolle in 48 Staaten*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (1992) 1, S. 31 und 33.

Nur in einigen westeuropäischen Ländern steht über Parteien und Parlament noch ein unparteiischer, über die Einhaltung der Spielregeln wachender „Hüter der Verfassung“ in Gestalt eines Verfassungsgerichtes¹³. Keineswegs alle Verfassungsgerichte dürfen dabei Gesetze des Zentralparlamentes wegen Verfassungswidrigkeit annullieren. So ist das Verfassungsgericht der Schweiz, das immerhin nach den USA das erste in Europa war, auf die Überprüfung der Vereinbarkeit der Gesetze der Kantone mit dem Bund begrenzt.

Auch liegt ein zentraler, für das Verhalten von Parteien und Parlamenten strukturbestimmender Unterschied darin, ob eine bei der Schlußabstimmung im Parlament unterliegende Minderheit sofort im Wege der abstrakten Normenkontrolle das Verfassungsgericht mit dem Ziel der Annullierung des strittigen Gesetzes anrufen darf oder nicht. „Je kontroverser und ‚ideologischer‘ die Debatte um eine Gesetzgebungsmaterie geführt wird“, desto mehr neigt die in Deutschland „bundespolitisch unterlegene Minderheit“ dazu, „das Verfassungsgericht gegen den Mehrheitsbeschluß zu mobilisieren“¹⁴.

Ist diese These verallgemeinerbar? Stellt die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Worten keinen so einzigartigen Sonderfall dar? Hängt die Politisierung und Aufwertung der Verfassungsgerichte mit dem Recht unterlegener Minderheiten des Parlaments zusammen, einen externen Kontrolleur gegen die das Parlament beherrschende Mehrheit anzurufen? Ein Vergleich von Strukturdaten Westeuropas läßt diese Annahme als wahrscheinlich erscheinen. So hat Nicos Alivizatos für alle 18 Länder Westeuropas eine wohl subjektive, aber durch Sachkenntnis des vergleichenden Rechtswissenschaftlers fundierte Expertenschätzung des Ausmaßes der Politisierung von Verfassungsgerichten (definiert als Verzicht auf „judicial restraint“) aufgestellt. In der großen Mehrheit (d. h. in fünf von sieben) der von ihm als politisch aktiv bezeichneten Verfassungsgerichte besitzen

die Abgeordneten ein Recht zur Beantragung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens¹⁵.

Wie will man die Neigung des Parlamentes, wichtige Vorentscheidungen an außerparlamentarische Körperschaften zu delegieren, empirisch-komparativ valide bestimmen? In Ermangelung einschlägiger komparativer Forschungen zu allen Ländern Westeuropas bietet es sich an, zu den in der international vergleichenden Forschung üblichen Indikatoren für „Korporatismus“ zu greifen. Zwar wurden diese vor allem in den siebziger Jahren entwickelt und betreffen nur das Politikfeld von Arbeitsbeziehungen und Einkommenspolitik, aber sie können doch den bestmöglichen Anhaltspunkt geben. Da verschiedene Experten naturgemäß zu leicht unterschiedlicher Delegation von parlamentarischen Vorentscheidungen an Spitzengremien gelangen, kann der in Tabelle 1 verwendete Indikator nur eine zentrale Tendenz vermitteln. Der hier verwendete Indikator von Manfred G. Schmidt besitzt den Vorzug, daß er ausführlich in einer Abhandlung begründet wird, die in die Vorzüge und Schwäche der auch hier verwendeten Methodik der international vergleichenden Analyse mit Aggregatdaten einführt¹⁶.

Aus der Verteilung der 15 Länder in Tabelle 1 werden drei für die Rahmenbedingung parlamentarischer Kontrolle wesentliche Einsichten erkennbar:

1. Je stärker ein Land als „korporatistisch“ eingestuft werden kann, desto größer sind tendenziell die Befugnisse seiner Ausschüsse. Dieser Befund steht quer zu dem populären Klischee, daß eine

15 Vgl. Nicos Alivizatos, *Judges as Veto Players*, in: H. Döring (Anm. 7), S. 575, Tabelle 17.1. In Deutschland können neben einigen anderen Akteuren ein Drittel der Mitglieder des Bundestages, in Frankreich 60 Abgeordnete oder Senatoren, in Österreich ein Drittel der Abgeordneten zum Nationalrat, in Spanien 50 Kongreßabgeordnete oder Senatoren und in Portugal ein Zehntel der Abgeordneten der Nationalversammlung direkt Klage beim Verfassungsgericht gegen die Zulässigkeit eines Gesetzes erheben, um dessen Anwendung zu verhindern. In allen übrigen Ländern gibt es entweder keine Verfassungsgerichtsbarkeit, die Gesetze annullieren könnte, oder die Prüfung kann nur nachträglich erfolgen, wenn das strittige Gesetz auf dem ordentlichen Rechtsweg bereits zur Anwendung gelangt ist. Vgl. C. Starck/A. Weber (Anm. 13), S. 131, 165, 299, 321.

16 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Vergleichende Politikforschung mit Aggregatdaten: Inwieweit beeinflussen Parteien Regierungspolitik?*, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methoden*, Opladen 1995, S. 338 f., Spalte 10. Markus M. L. Crepaz/Arend Lijphart, *Linking and Integrating Corporatism and Consensus Democracy: Theory, Concepts and Evidence*, in: *British Journal of Political Science*, 25 (1995) 2, S. 281–288, haben aus den Korporatismus-Indikatoren aller Korporatismusforscher als arithmetisches Mittel eine neue standardisierte Skala gebildet. Der Zusammenhang von Schmidts Indikator mit der Skala von Lijphart liegt auf einem sehr hohen Spearman's rho von 0,73.

13 Vgl. Alexander von Brünneck, *Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien*, Baden-Baden 1992; die zweisprachige Ausgabe von Originaltexten durch Christian Starck/Albrecht Weber (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, Baden-Baden 1986; den umfassend dokumentierten Überblick bei Karl-Georg Zierlein, *Die Bedeutung der Verfassungsrechtsprechung für die Bewahrung und Durchsetzung der Staatsverfassung. Ein Überblick über die Rechtslage in und außerhalb Europas*, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 18 (1991) 14/15, S. 301–341.

14 Heidrun Abromeit, *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme*, Leverkusen 1993, S. 218.

Tabelle 1: Rahmenbedingungen parlamentarischer Kontrolle

		Rekrutierung Exekutive aus Legislative ¹					
		niedrig/mittel			hoch		
		Korporatismus-Indikator ²					
		schwach	gemäßigt	hoch	schwach	gemäßigt	hoch
Befugnisse Ausschüsse ³	hoch			*SWE		BEL\$\$\$	[*SWI] ⁴
	mittel		DEN\$\$\$	AUT		GER	
	schwach	*FRA	FIN	*NOR\$\$	ITA\$\$\$	ICE\$\$	
			*NET\$\$				
			*LUX				
						IRE\$\$\$	
						UK	

1 Quelle: Lieven De Winter, *The Role of Parliament in Government Formation and Resignation*, in: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt-New York 1995, S. 130, Table 4.3 für den Zeitraum 1970–1984. Die Grenze zwischen niedrig/mittel und hoch wurde bei 79 Prozent gezogen. Zur Berechnung der Zusammenhänge ohne eine solche Gruppierung der Daten siehe den Text.

2 Quelle: Manfred G. Schmidt, *Vergleichende Politikforschung mit Aggregatdaten: Inwieweit beeinflussen Parteien Regierungspolitik?*, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methoden*, Opladen 1995, S. 338, Tabelle 1, Spalte 10.

3 Quelle: Herbert Döring, *Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda*, in: ders. (Hrsg.) (Anm. 1), S. 236 und 238. Addition der Werte aus Tabellen 7.4 und 7.5.

4 Die Schweiz wurde in Klammern gesetzt, weil in ihr als einzigem der 18 Länder Westeuropas ein Sturz der Regierung durch Mißtrauensvotum nicht möglich ist.

* Inkompatibilität zwischen Ministeramt und Abgeordnetenmandat, Quelle: Rudy B. Andeweg/Lia Nijzink, *Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MPs*, in: H. Döring (Anm. 1), S. 160, Table 5.1.

\$\$ = Anteil der Regierungswechsel aufgrund des Verlustes der Vertrauensbasis im Parlament in der Nachkriegszeit zwischen 10 und 19 Prozent. Quelle: L. De Winter (Anm. 1), S. 138, Table 4.5, letzte Zeile.

\$\$\$ = Anteil der Regierungswechsel aufgrund des Verlustes der Vertrauensbasis im Parlament in der Nachkriegszeit zwischen 20 und 36 Prozent.

In Ländern ohne \$\$, \$\$\$ liegt der Anteil unter 10 Prozent.

Griechenland, Portugal und Spanien sind in der Tabelle nicht aufgeführt, weil für alle drei Länder eine Berechnung des Korporatismus-Indikators und für Griechenland und Spanien eine Berechnung des Anteils von Ministern mit vorheriger parlamentarischer Laufbahn fehlt.

Auslagerung von Entscheidungen aus dem Parlament in vorparlamentarische Gremien zu einer Entmachtung der Kammer führe. In Westeuropa besitzen Ausschüsse um so stärkere Befugnisse, je mehr eine solche vorparlamentarische Konzertierung stattfindet.

Dieser nur strukturelle Befund, der noch keine Rückschlüsse auf die tatsächliche Kontrolltätigkeit der Parlamente zuläßt, wird unabhängig von dem bereits in Tabelle 1 sichtbaren Muster durch eine in systemvergleichenden Fallstudien gewonnene Beobachtung von Klaus Armingeon gestützt. Nach seiner ganz Westeuropa umfassenden Untersuchung scheiterten konzertierte vorparlamentarische Absprachen gerade auf dem für den Korporatismus so typischen Feld der Einkommenspolitik daran, daß die von Spitzenverbänden und Staatsbeamten ausgehandelten Pakete nicht die notwendige gesetzgeberische Ratifizierung in den Parlamenten finden konnten¹⁷.

2. Ungeachtet ihrer starken Ausschüsse scheinen „korporatistische“ Länder sich eher zögerlich hinsichtlich der Entsendung führender Abgeordneter als Minister in die Regierung zu verhalten. Dagegen besteht eine Tendenz zu Spezialisten unter den Ministern in den „korporatistischen“ Ländern¹⁸.

Wenn man die beiden Teiltabellen mit „niedrig/mittlerer“ und „hoher“ Rekrutierung der Exekutive aus der Legislative miteinander vergleicht, zählen nur vier der insgesamt elf zum Korporatismus neigenden Länder zur Gruppe der dem Parlament eine klare Aufgabe als „Auslesestätte“ für Minister zuweisenden Länder. Dagegen sind drei der insgesamt vier nicht-korporatistischen Länder eindeutig in dieser verfassungspolitischen Grund-

17 Vgl. Klaus Armingeon, *Neo-korporatistische Einkommenspolitik. Eine vergleichende Untersuchung von Einkommenspolitiken in westeuropäischen Ländern in den 70er Jahren*, Frankfurt 1983.

18 Spearman's rho = .47.

entscheidung der Ernennung der Exekutive als eines aus dem Parlament hervorgegangenen Exekutivausschusses zu finden¹⁹.

3. Die Stärke der Befugnisse von Ausschüssen als Kontrollinstrumente der Regierung wird nicht vom Ausmaß der Rekrutierung der Exekutive aus der Legislative beeinflusst, denn in beiden Teiltabellen ist die Verteilung annähernd gleichmäßig.

Als zusätzliche Information, die die Rahmenbedingungen absteckt, unter denen Minister und Abgeordnete parlamentarische Kontrolle ausüben, markiert Tabelle 1 mit einem Stern diejenigen Länder, in denen Abgeordnete bei der Ernennung zum Minister ihr parlamentarisches Mandat niederlegen müssen. Nicht überraschend häuft sich diese Verfassungsvorschrift in der linken Teiltabelle, also in Ländern, in denen das Parlament nur in schwachem Maße „Auslesestätte“ der politischen Führung ist. Eine weitere wissenswerte Information, die uns die Abschätzung des Einsatzes der Kontrollinstrumente im Verhältnis von Exekutive und Legislative erleichtert, wird durch den mit Paragraphenzeichen markierten Anteil des Regierungsturzes durch Mißtrauensvotum gekennzeichnet.

Die annähernde Gleichverteilung dieser Fälle, in denen nicht der Volkssouverän in einer Neuwahl über die Ablösung einer Regierung entscheidet, sondern der Parlamentsouverän während einer laufenden Legislaturperiode durch Verlust der Vertrauensbasis im Parlament zum Sturz der Regierung beiträgt, zeigt, daß dieses letzte Mittel parlamentarischer Sanktion, die Ablösung der Regierung durch ein Mißtrauensvotum, nicht von den institutionellen Rahmenbedingungen parlamentarischer Kontrolle abhängt.

Für den Bestand der Regierung und die Beschränkung der Kontrollmöglichkeiten durch die einfachen Abgeordneten ohne Regierungsamt spielt allerdings die in der vergleichenden Forschung bisher wenig beachtete sogenannte „Rationalisierung“ des Parlamentarismus eine Rolle.

II. Ausmaß der „Rationalisierung“

Fast jedermann denkt, wenn von „Rationalisierung“ des Parlaments die Rede ist, an die V. Repu-

19 Das statistische Maß des Zusammenhangs zwischen Rekrutierung der Exekutive aus der Legislative und dem Korporatismus-Indikator zeigt selbst dann, wenn man mit nicht gruppierten Werten rechnet, eine starke Beziehung von einem Spearman's rho von -0.73 ($n=14$).

blik in Frankreich²⁰. Einige Kenner verweisen daneben auch auf Griechenland. Hat doch Pantélis in seinem Standardwerk über die neue Verfassung einen großen Teil des Buches mit dem Titel „Die Rationalisierung des parlamentarischen Regimes“ überschrieben²¹. Nur wenige Wissenschaftler sehen in der „Rationalisierung“ ein über die französische V. Republik hinausweisendes allgemein europäisches Problem²².

Niemand verknüpft mit der Problematik der „Rationalisierung“ den Gedanken an die Kontrolle der Tagesordnung des Parlaments durch die Regierung im Mutterland des Parlamentarismus, in Großbritannien. Schon gar nicht wird dabei in Erwägung gezogen, daß eine solche „Rationalisierung“ in Westminster schon gut siebzig Jahre vor Frankreich und neunzig Jahre vor Griechenland stattgefunden hat. 1881 hat man in Westminster die „closure of debate“ und 1887 die parlamentarische „Guillotine“ eingeführt. Man hat sie 1902 um den „Parliamentary Railway Timetable“ ergänzt²³. Ferner gibt es in Großbritannien und Frankreich Restriktionen bei der Einbringung finanzwirksamer Gesetzesvorlagen: Dieses Recht wird in Westminster so wie im Palais Bourbon ausschließlich der Regierung vorbehalten.

Diese auf den ersten Blick vielleicht überraschende Strukturähnlichkeit der beiden so verschiedenen Systeme ist allerdings nicht verwunderlich. Hat doch Michel Debré als der Verfassungsarchitekt De Gaulles bewußt viele Elemente des „Westminster Modells“ nach Frankreich eingeführt, obwohl dort kein Parteiensystem existierte, das eine solche Kontrolle des Parlaments durch die Regierung getragen hätte²⁴. Deshalb wurde die durch die neue Verfassung von oben oktroyierte Beschneidung der Rechte des Parlaments extrem übersteigert.

20 Vgl. Udo Kempf, Das politische System Frankreichs. Eine Einführung, Opladen 1980, Kapitel 4.1 und 4.2; Adolf Kimmel, Die Nationalversammlung in der V. französischen Republik, Köln 1983.

21 Antoine M. Pantélis, Les grands problèmes de la nouvelle constitution hellénique, Paris 1979.

22 Vgl. Constance Grewe/Hélène Ruiz Fabri, Droits constitutionnels européens, Paris 1995; Adolf Kimmel, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen, in: O. W. Gabriel (Hrsg.) (Anm. 11), S. 23–49; Philippe Lauvaux, Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'état confrontés aux expériences étrangères, Brüssel 1988.

23 Edward Hughes, The Changes in Parliamentary Procedure, 1880–1882, in: Essays Presented to Sir Lewis Namier, London 1956.

24 Vgl. neben der in Anm. 20 genannten Literatur speziell noch Karlheinz Reif, Party Government in the Fifth French Republic, in: Richard S. Katz (Hrsg.), Party Governments: European and American Experiences, Berlin–New York 1987, S. 39.

Tabelle 2: Ausmaß der „Rationalisierung“ des Parlamentarismus

		Sturz der Regierung durch Mißtrauensvotum ¹			
		erschwert		normal	
		Kontrolle Tagesordnung ²		Kontrolle Tagesordnung	
		stark/mittel	schwach	stark/mittel	schwach
Gesetzes- initiative einzelner Abgeordneter ³	beschränkt	FRA GER GRE SPA POR§§§	I	AUT IRE §§§ LUX II UK	ITA§§§ III
	unbeschränkt		SWE III	BEL§§§ III NOR§§§ III [SWI]	DEN§§§ FIN ICE§§ NET§§§ IV

1 Quelle: L. De Winter (wie in Tabelle 1, Anm. 1).

2 H. Döring (wie in Tabelle 1, Anm. 3), S. 225, Tabelle 7.1. Zur Erläuterung siehe Text.

3 Ingvar Mattson, Private Members' Initiatives and Amendments, in: H. Döring (wie in Tabelle 1, Anm. 1), S. 469, Table 14.2 und H. Döring (wie in Tabelle 1, Anm. 3), S. 232, Table 7.2. Zur Erläuterung siehe Text.

§ Legende wie in Tabelle 1.

§§§ Legende wie in Tabelle 1.

Unter sechs unterschiedlichen Aspekten des Begriffs „parlamentarische Kontrolle“ nennt Stefani auch die „Kontrolle des Parlaments durch die Regierung“ als eine Pflicht, die im Parlament entscheidende Mehrheit „politisch anzuführen“²⁵. Die Mittel, der Regierung ihre Aufgabe einer Kontrolle des Parlaments unter der Sanktion der Abberufung durch die Parlamentsmehrheit oder der Nichtwiederwahl durch den Wähler zu erleichtern, sind listenreich und vielfältig.

Man verschafft sich einen guten systematischen Überblick, wenn man von der extremen Steigerung einer solchen „Rationalisierung“ in der französischen V. Republik ausgeht und im Anschluß daran fragt: Welche dieser krassen Mittel finden sich in abgewandelter Form auch in den übrigen 17 Parlamenten Westeuropas wieder?

Gewiß, nirgendwo gibt es die berühmte und berüchtigte sogenannte parlamentarische „Guilotine“ des Artikels 49.3. Ihm zufolge „kann der Premierminister nach Beschluß im Ministerrat die Vertrauensfrage mit einem bestimmten Gesetzent-

wurf koppeln. Wird innerhalb der nächsten 24 Stunden kein Mißtrauensantrag eingebracht und mit absoluter Mehrheit angenommen, so gilt der Gesetzentwurf als angenommen“. Anders formuliert: Verbindet die Regierung einen bestimmten Gesetzentwurf mit der „besonderen“ Vertrauensfrage und wird kein Mißtrauensantrag eingebracht, kann dieses Gesetz ohne jegliche parlamentarische Abstimmung verabschiedet werden²⁶.

Auf drei anderen Ebenen gibt es allerdings Entsprechungen: 1. bei der Erschwerung des Sturzes der Regierung durch besonders qualifizierte Mehrheiten; 2. bei den Vorrechten der Regierung in der Gestaltung des Zeitplans der Kammer, also der Bestimmung dessen, was debattiert und über was entschieden wird; 3. bei der Beschneidung der Initiativrechte einfacher Mitglieder ohne Regierungsamt. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Verteilung dieser Merkmale in den westeuropäischen Parlamenten.

Ein „normaler“ Sturz der Regierung durch Mißtrauensvotum bedeutet, daß dazu bereits die nur relative Mehrheit der Abgeordneten genügt. Als „erschwert“ werden alle Länder klassifiziert, in denen es besonders qualifizierter Mehrheiten zur Regierungsablösung bedarf – von der Abberufung

25 Winfried Steffani, Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin – New York 1989, S. 1327.

26 U. Kempf (Anm. 20), S. 91.

durch eine absolute Mehrheit bis hin zum konstruktiven Mißtrauensvotum in der Bundesrepublik Deutschland und Spanien (und neuerdings in Belgien).

In der Kontrolle der Tagesordnung der Plenarversammlungen durch die Regierung gibt es feine Abstufungen. In einer ersten Gruppe von Ländern (Großbritannien und Irland) bestimmt allein die Regierung in etwa Dreiviertel aller Sitzungstage, welche Gegenstände behandelt werden sollen. Außerhalb der wenigen offiziellen „Oppositionstage“ wird die parlamentarische Opposition in Großbritannien nur informell konsultiert und besitzt kein einklagbares Recht der Mitgestaltung der Agenda.

In einer zweiten Gruppe von Ländern (Frankreich und Griechenland) setzt zwar formal nicht die Regierung allein, sondern eine Präsidentenkonferenz die Tagesordnung fest. Aber die Regierung genießt ein Übergewicht, das weit über ihren Mandatsanteil in der Kammer hinausgeht. Denn alle Ausschußvorsitzenden, die im Gegensatz zu anderen Ländern ausschließlich Politiker der Mehrheitsfraktion sind, gehören der Präsidentenkonferenz an.

In einer dritten Gruppe entscheidet eine strikt proportional nach Sitzen der Parteien in der Kammer zusammengesetzte Präsidentenkonferenz mit Majorität. In einer vierten Gruppe von Ländern wird in dem „Ältestenrat“ nicht abgestimmt, sondern Konsens gesucht. Allerdings genießt die parlamentarische Mehrheit die Prerogative, das Votum der Präsidentenkonferenz durch einfache Mehrheit im Plenum korrigieren zu können. Die Majorität besitzt keine so starke Kontrolle wie in den ersten drei Klassen, verfügt aber über eine sichere Notbremse, falls sie ihre Abgeordneten hinter sich weiß.

In einer fünften Gruppe entfällt dieser Rettungsanker. Der Beschluß der Präsidentenkonferenz oder des Präsidenten kann nicht mehr (oder nur durch Supermehrheiten von Dreivierteln) durch die Kammer rückgängig gemacht werden.

In einer sechsten Gruppe ist die Plenarversammlung rechtlich und faktisch souverän in der Gestaltung ihrer Agenda. Es gibt keinen Vorschlag eines dem „Ältestenrat“ vergleichbaren Büros, sondern die Kammer findet ihre eigene Tagesordnung in einer Debatte zu Beginn einer Plenarsitzung.

Tabelle 2 faßt die Gruppen 1 bis 4 zu „starker/mittlerer“ und die Gruppen 5 und 6 zu „schwacher“ Kontrolle der Tagesordnung durch die Regierung zusammen.

Die dritte Dimension in Tabelle 2 betrifft die Beschneidung der Gesetzesinitiative einzelner Abgeordneter. Darunter fallen vielfältige Mittel: von der Zuteilung nach Los (wie in Großbritannien) bis zur Zurückweisung finanzwirksamer Anträge. Wenn nur eines der Instrumente vorliegt, werden die Länder der Kategorie der „beschränkten“ Initiative zugeteilt, ansonsten gelten keinerlei verfahrensrechtliche Beschneidungen²⁷.

Auf allen drei Dimensionen weist nicht nur die französische V. Republik sehr hohe Werte auf, sondern es sind insgesamt fünf der 18 westeuropäischen Länder vertreten. Sie stellen eine vergleichsweise extreme Familie eines stark rationalisierten Parlamentarismus dar. Auf dem anderen Extrem weisen einige Länder keines der drei Merkmale einer verfassungsrechtlichen oder in der Geschäftsordnung des Parlaments verankerten Stärkung der Exekutive gegenüber der Legislative auf. Es sind dies Dänemark, Finnland, Island und die Niederlande. Diese beiden Extremtypen finden sich in den einander gegenüberliegenden Zellen links oben und rechts unten und sind in der Tabelle mit einem Kasten bzw. mit einem Kreis markiert.

Eine Ländergruppe, die in der Tabelle mit II gekennzeichnet ist, weist immerhin noch auf zwei der drei Dimensionen deutliche Merkmale einer das freie Spiel der Kräfte im ehemals „altliberal-klassischen“ Parlamentarismus begrenzenden Rationalisierung auf²⁸. So geben Großbritannien, Irland, Luxemburg und Österreich ihren Regierungen eine Kontrolle der Tagesordnung des Plenums an die Hand und beschneiden das Recht der einfachen Abgeordneten zum Einbringen von Gesetzen, erschweren aber verfassungsrechtlich nicht das Recht zum Regierungssturz durch die Kammer, weil in diesen Ländern die Regierung mit der relativen Mehrheit der anwesenden Abgeordneten aus dem Amt gewählt werden könnte.

27 In Portugal unterliegen Abgeordnete ohne Regierungsamt zwar nicht den prozeduralen Beschneidungen ihrer Gesetzesinitiative, die für neun der 18 westeuropäischen Länder gebräuchlich sind. Vgl. Ingvar Mattson, *Private Members' Initiatives and Amendments*, in: H. Döring (Anm. 7) (Hrsg.), S. 469, Tabelle 14.2. Aber ihr freies Recht des Einbringens von Gesetzesvorlagen gilt nur für nicht ausgabenwirksame Gesetze. Die ursprünglich im Westminster Modell (Großbritannien und die Republik Irland) übliche finanzielle Restriktion wurde nach dem Zweiten Weltkrieg im Systemwechsel von der französischen IV. zur V. Republik und von den erneuerten Demokratien in Griechenland, Portugal und Spanien übernommen. Vgl. Herbert Döring, *Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda*, in: ders. (Hrsg.) (Anm. 7), S. 232, Tabelle 7.2.

28 Zur Typologie vgl. Eberhard Schütt-Wetschky, *Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp*, Freiburg – München 1984.

Eine weitere Gruppe von Ländern, die in der Tabelle mit der Kategorie III gekennzeichnet ist, weist auf jeweils nur einer der drei strukturentscheidenden Dimensionen von „Rationalisierung“ eine Stärkung der Exekutive gegenüber der Legislative auf.

Die Länder, in denen sich nur ein einziges oder gar kein Merkmal einer „Rationalisierung“ der Kontrolle des Parlamentes durch die mit der Regierungsmehrheit der Fraktionen zur Funktionseinheit verschmolzenen Exekutive findet, sind in ihrer übergroßen Mehrheit (sieben von acht Ländern) dem „korporatistischen“ Typus der Interessenvermittlung durch außerparlamentarische Konzertierung zwischen den Spitzenverbänden zuzurechnen.

Ferner ist in einigen dieser Länder der Verhaltensstil der politischen Kultur so konsensual, daß es in den Niederlanden und in Schweden einer international vergleichenden Bestandsaufnahme zufolge niemals zur Benutzung der parlamentarischen Waffe politischer Obstruktion durch Oppositionsparteien gekommen ist²⁹. Dabei wären gerade in diesen Ländern die Mittel der Regierung, gegen solche Verzögerungstaktiken vorzugehen, äußerst gering.

Tabelle 2 enthält, so wie die vorangehende Tabelle 1, als zusätzliche Information auch noch Angaben über den Anteil von denjenigen Regierungswechseln in der Nachkriegszeit, die durch Verlust der Vertrauensbasis im Parlament bewirkt wurden. Ein §§ bezeichnet einen Anteil von zwischen zehn und 19 Prozent und ein §§§ einen Anteil zwischen 20 und 36 Prozent. Auch dies sind wieder Durchschnittswerte, die nichts über die Umstände einzelner Regierungswechsel aussagen. Allerdings ist für diese Art der Komparatistik bereits die aus einer solchen Anordnung der Daten plötzlich sichtbar werdende zentrale Tendenz aufschlußreich.

Wie man bei einer Überprüfung der Verteilung von Ländern leicht erkennt, steigt in der Tat (mit Ausnahme des Regierungssystems von Portugal, das ähnlich wie Finnland durch seinen volksgewählten, an der Regierung teilhabenden Präsidenten eine Sonderstellung einnimmt) die durch die Zeichen §§ und §§§ markierte durchschnittliche Häufigkeit eines Regierungssturzes durch das Parlament um so stärker, je geringer die parlamentarische Kontrolle in den Verfassungen und Geschäftsordnungen „rationalisiert“ ist.

29 Vgl. Joseph Bucker, Report on the Obstruction of Parliamentary Proceedings, in: Constitutional and Parliamentary Information, (1989) 158, S. 243–264.

Wenn wir auf diese Weise die Strukturdaten der Geschäftsordnung mit den (aggregierten) Daten tatsächlichen politischen Verhaltens kombinieren, ist als ein Ergebnis festzuhalten: In den in der Zwischenkriegszeit einstmals chronisch instabilen, von Regierungskrisen geschüttelten parlamentarischen Systemen hat der „rationalisierte Parlamentarismus“ der Nachkriegszeit tatsächlich sein Ziel erreicht, eine dem Parlament und dem Volk verantwortliche Exekutive für die Dauer einer Legislaturperiode im Amt zu stabilisieren und das Verdikt über die Leistungen der Regierung nicht dem Parlamentssoverän, sondern dem Volkssoverän in einer Neuwahl zu überlassen.

III. Preis der „Rationalisierung“

Doch welchen Preis hat diese Rationalisierung? Aufgrund demokratiethoretischer Überlegungen zeichnet sich ein Zielkonflikt ab. Auf der einen Seite ist zu fragen: Verringert die Stabilisierung der Exekutive, die Verantwortlichkeit und Kontrolle der Regierung gegenüber dem Wähler anstelle flüchtig wechselnder Parlamentsmehrheiten verbürgt, nicht die ebenso wünschbare Häufigkeit von Debatten im Plenum und öffentlichen Anhörungen in den Ausschüssen?

Auf der anderen Seite haben die in der Rational-Choice-Tradition empirischer Parlamentsforschung stehenden Theorien, die neuerdings stark stimulierend auf die vergleichende Parlamentsforschung gewirkt haben³⁰, auf einen wenig beachteten möglichen Vorzug restriktiver Rationalisierung verwiesen. Er wird in der Eindämmung der oft beklagten Inflation legislativer und regulativer Maßnahmen gesehen. Aus der Logik kollektiven Handelns und der Institutionsökonomik der Transaktionskosten haben verschiedene Autoren unabhängig voneinander die Vermutung abgeleitet: Je stärker die Antrags-, Kontroll- und Mitwirkungsrechte der einfachen Abgeordneten zugunsten von Vorrechten der Fraktionen im Gesetzgebungsverfahren eingeschränkt werden, desto mehr ist – ungeachtet der Unterschiede in der Gesetzgebungstechnik der einzelnen Länder – mit nur wenigen, wirklich wichtigen und allgemeinen

30 Vgl. Herbert Döring, Institutions and Policies: Why We Need Cross-National Analysis, in: ders. (Hrsg.) (Anm. 7), S. 27–50; Thomas Saalfeld, Rational-Choice Theory in Legislative Studies: Models of Politics Without Romanticism, in: Journal of Legislative Studies, 1 (1995) 1, S. 32–64; Kenneth A. Shepsle/Barry R. Weingast, Editors' Introduction: Formal Models of Legislatures, in: Legislative Studies Quarterly, 19 (1994) 2, S. 145–147.

Gesetzen zu rechnen anstelle vieler geringfügiger Gesetze, die regionalen oder partikularen Sonderinteressen dienen³¹.

Ist mit den vorstehenden Thesen ein unlösbares Dilemma festgeschrieben? Muß „Rationalisierung“ mit Öffentlichkeitsscheu erkaufte werden? Glücklicherweise lehrt uns die Anwendung der Logik kollektiven Handelns auf die Neigung von Parlamentsausschüssen zur Informationsgewinnung durch Keith Krehbiel, daß eine solche auf den ersten Blick unausweichlich erscheinende Alternative viel zu eng und irreführend wäre³². Allerdings deduziert er aus den Prämissen der Institutionsökonomik, der Anreiz zur Informationsgewinnung in spezialisierten Fachausschüssen des Parlamentes müßte durch Beschneidung der nachträglichen Abänderungsmöglichkeiten im Plenum zwecks „Draufsatteln“ durch flüchtige oder bunt zusammengewürfelte interessierte Mehrheiten flankiert werden.

Die vorstehenden Theorien sind kein im Elfenbeinturm ausgeheckter Selbstzweck. Vielmehr haben sie außerhalb Deutschlands bereits die empirische Parlamentsforschung stark beeinflusst³³. Auch im Querschnitt mit Aggregatdaten über die 18 Parlamente Westeuropas hinweg haben sich einige dieser Theorien als ermutigender Ansatz erwiesen. So soll in den folgenden beiden Abschnitten IV und V aus dem Muster der Streuung von Merkmalen in den 17 parlamentarischen Systemen Westeuropas (unter Ausklammerung der das Mißtrauensvotum nicht kennenden Schweiz) gefragt werden: Bestätigen sich die beiden skizzierten Annahmen, daß a) „Rationalisierung“ mit geringerer öffentlicher Kommunikation einhergeht und daß b) „Rationalisierung“ zugleich mit einer Verringerung der durchschnittlichen Anzahl verabschiedeter Gesetze in den Ländern Westeuropas zusammenhängt? Wenden wir uns zunächst dem vermuteten Zielkonflikt zwischen „Rationalisierung“ und Öffentlichkeit durch Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung im Parlament zu.

31 Vgl. Gary W. Cox/Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley 1993; Randall G. Holcombe/James D. Gwartney, *Political Parties and the Legislative Principal-Agent Relationship*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145 (1989), S. 669–675; Christian Henning, *A Formal Model of Law Production by Government as a „Natural Monopoly“*, in: H. Döring (Hrsg.) (Anm. 7), S. 593–614.

32 Vgl. Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor 1992 (Paperback of 1991).

33 Vgl. G. W. Cox/M. D. McCubbins (Anm. 31); John D. Huber, *Restrictive Legislative Procedures in France and the United States*, in: *American Political Science Review*, 86 (1992) 3, S. 675–687; K. Krehbiel (Anm. 32).

IV. Kontrolle durch Kommunikation

Ein Großteil parlamentarischer Kontrolle besteht nicht in der nachträglichen Überprüfung von Handlungen der Regierung mit der Sanktionsmöglichkeit eines Ministersturzes durch Mißtrauensvotum. Vielmehr eröffnet die „Befugnis des Parlaments, die Regierung und Verwaltung öffentlich zur rechenschaftgebenden Auskunft zwingen bzw. anhalten zu können“³⁴, einen weiten Spielraum indirekt ausgeübter Kontrolle durch Kommunikation. Dabei liegt in einigen Parlamenten der Akzent stärker auf dem Plenum (Fragestunden, Berichte der Regierung nach Kabinettsitzungen, allgemeine Debatten zum Haushalt und zu Gesetzesvorlagen sowie besonders anberaumte aktuelle Stunden). Zum Arsenal der Informationsgewinnung durch Ausschüsse zählt die Herbeirufung von Ministern und Vorladung von Beamten, soweit diese nicht wie in Deutschland und in der Schweiz ohnehin ständig in großer Anzahl den Beratungen der Ausschüsse beiwohnen. Ferner unterscheiden sich die Länder Westeuropas sehr stark in dem Ausmaß, in welchem Personen von außerhalb des Parlaments durch die Ausschüsse zu öffentlichen oder nicht öffentlichen Anhörungen (Hearings) eingeladen werden können.

Um nun die Frage zu prüfen, ob der rationalisierte Parlamentarismus tendenziell das Licht der Öffentlichkeit scheut, versucht Tabelle 3, aus der Art der Verteilung von Strukturmerkmalen über alle 18 Länder Westeuropas hinweg zu einer aussagefähigen zentralen Tendenz zu gelangen. Das Ausmaß der Rationalisierung, das in Tabelle 2 ermittelt und in den Kategorien I bis IV gruppiert wurde, wird kontrastiert mit der durchschnittlichen Häufigkeit von Anhörungen in den gesetzberatenden Ausschüssen aller 18 Länder während der achtziger Jahre. Neigen stark rationalisierte Länder im aggregierten Durchschnitt der querschnittsvergleichenden Tendenz, wie theoretisch zu erwarten ist, auch empirisch tatsächlich dazu, im Durchschnitt weniger Anhörungen zuzulassen? Zeichnen sich umgekehrt die Länder mit schwacher oder nicht vorhandener Rationalisierung (in dem im vorigen Abschnitt definierten Sinne) durch eine um so höhere Häufigkeit von solchen parlamentarischen Anhörungen aus?

Die Daten über die Häufigkeit von Anhörungen in Ausschüssen und die weiterführende Frage, ob solche Anhörungen von nicht dem Ausschuß angehörigern Zeugen und Verbandsvertretern in der Regel öffentlich oder eher hinter verschlossenen Türen

34 W. Steffani (Anm. 25), S. 1326.

Tabelle 3: „Rationalisierter Parlamentarismus“ und Kontrollöffentlichkeit

		Rationalisierung ¹			
		stark I	mittel II	schwach III	keine IV
Hearings ²	oft, öffentlich	GER		SWE	NET FIN
		POR	UK	BEL ITA	ICE
	selten, nicht öffentlich	FRA GRE SPA	AUT	IRE LUX	NOR [SWI] DEN

1 Index gebildet aus Verteilung der Länder in Tabelle 2. Zur Erläuterung siehe Text.

2 Quelle: Ulrike Liebert, Parliamentary Lobby Regimes, in: H. Döring (wie in Tabelle 1, Anm. 1), S. 426, Tabelle 13.4.

stattfanden, wurden von den Länderspezialisten des Potsdamer Parlamentsprojektes aus ihren nationalen Parlamentsstatistiken gesammelt und allen übrigen Projektteilnehmern für querschnittliche Analysen zur Verfügung gestellt. Ulrike Liebert hat daraus einen zusammenfassenden Indikator des Ausmaßes gebildet, zu dem in den einzelnen Ländern überhaupt Hearings häufig oder eher selten und öffentlich oder hinter verschlossenen Türen stattfanden³⁵.

Dabei zeigt sich in Tabelle 3: Mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland (GER), die stark rationalisiert ist und viele öffentliche Anhörungen kennt, und mit Ausnahme von Dänemark (DEN), das schwach rationalisiert ist und trotzdem keine solchen Anhörungen kennt, zeichnet sich ein allgemeines Muster ab. Stark rationalisierte Länder wie Frankreich, Griechenland und Spanien (eingeschränkt auch Portugal) weisen in der Tat eine sehr geringe Kontrollöffentlichkeit mittels öffentlicher Anhörungen in den Ausschüssen auf. Je geringer die Länder rationalisiert sind, desto stärker wächst im Durchschnitt (mit der Ausnahme Österreichs) auch ihre Bereitschaft, in einem stärkeren Ausmaß öffentliche Anhörungen zuzulassen. Ohne die beiden Außenseiter Dänemark und Deutschland berechnet, ist der Zusammenhang sehr stark.

Wie ist der von der zentralen Tendenz abweichende Befund für die Bundesrepublik Deutschland und Dänemark zu erklären? Ein Vorzug die-

ser Art von Komparatistik, die mit Aggregatdaten für zahlreiche Länder arbeitet und dafür den Nachteil besitzt, auf das in detaillierten Fallstudien zu erzielende Wissen verzichten zu müssen, besteht u. a. darin, gerade die für solche anschließenden Fallstudien wichtigen Fragen aus der Entdeckung „abweichender Fälle“ erkennen zu können, die sich wie Deutschland oder Dänemark der zentralen Tendenz nicht fügen wollen. Für Deutschland gibt es eine plausible, in der Besonderheit der Geschäftsordnung des Bundestags liegende Erklärung. Das uns vertraute Recht einer Minderheit von nur einem Viertel der Ausschußmitglieder, bei überwiesenen Vorlagen eine solche Anhörung (entweder öffentlich oder geschlossen) „verlangen“ und damit erzwingen zu können, stellt eine im westeuropäischen Vergleich einzigartige Besonderheit dar. In den übrigen Ländern bedarf es einer einfachen oder sogar absoluten Mehrheit der Ausschußmitglieder, die normalerweise von den Regierungsfractionen gestellt werden, um den Gang der routinemäßigen Gesetzesberatung durch eine Ladung von Zeugen, Sachverständigen und Interessengruppenvertreter zu unterbrechen³⁶.

36 Aus unveröffentlichten Projektinformationen ergibt sich das folgende Bild. In Dänemark dürfen Ausschüsse zwar keine Anhörungen beantragen, können aber auf Beschluß der absoluten Mehrheit der Ausschußmitglieder die Zulassung von „Deputationen“ gewähren. Dieses eigentümlich restriktive Verfahren macht den vom übrigen Westeuropa abweichenden Befund für Dänemark in Tabelle 3 plausibel. In Frankreich finden Anhörungen auf Vorschlag des Rapporteurs statt. In Portugal muß der Minister zustimmen. In Schweden soll ein Hearing auf Wunsch von 5 Ausschußmitgliedern stattfinden, sofern dadurch nicht eine Verzögerung der Ausschußarbeit eintritt. Keine Angaben gibt es zu Island,

Der hier gegebene quantitative Befund bestätigt eine qualitative Einsicht von Ingeborg Schäfer über den Nutzen von Anfragen und Debatten: „Das Instrument ‚Öffentlichkeit‘ und die Bekundung individuellen Interesses sind in gewisser Weise unabhängig von den Mehrheiten und den Strukturen der Parlamente einzusetzen. So können Anfragen und Debatten öffentlich machen, was für Regierung und Verwaltung unangenehm sein kann. Anhörungen und Zeugenvernehmungen – also Untersuchungen in den Ausschüssen – sowie Berichte an die Massenmedien können weitere peinliche Diskussionen in der Öffentlichkeit nach sich ziehen ... Damit wird Öffentlichkeit zum zentralen Faustpfand. Erst in ihrem Scheinwerferlicht gewinnen die formalen und institutionellen Kontrollinstrumente ihren vollen Wert. Die Wirkung der Kontrollarbeit hängt damit in besonderer Weise von den Massenmedien ab.“³⁷ So werden parlamentarische Mehrheiten versuchen, dieser Art öffentlicher Kontrolle auszuweichen, wenn sie dies nach den Regeln der Geschäftsordnung können.

So zerfällt die parlamentarische Kontrolle in parlamentarischen Regierungssystemen in eine öffentliche (aber der Sanktionsmöglichkeiten beraubte) Kontrolle durch die Opposition und eine wirksame, aber in der Regel nicht öffentlich vermittelte Kontrolle durch die Abgeordneten der Regierungsmehrheit. „Die in der Öffentlichkeit sichtbare Kontrolle der Opposition ist in der Regel nicht effizient, und die effiziente Kontrolle im Schoß der Mehrheit ist in der Regel in der Öffentlichkeit nicht sichtbar.“³⁸ Ist dies ein Nachteil, der von Kritikern der Rationalisierung immer befürchtet worden war, so haben wir uns jetzt einem wenig beachteten Vorteil zuzuwenden, der von den Theoretikern des „Social Choice“ betont wird.

V. Kontrolltyp und Zahl der Gesetze

Das folgende Schaubild prüft, ob sich die auf den ersten Blick etwas paradoxe Erwartung bestätigt,

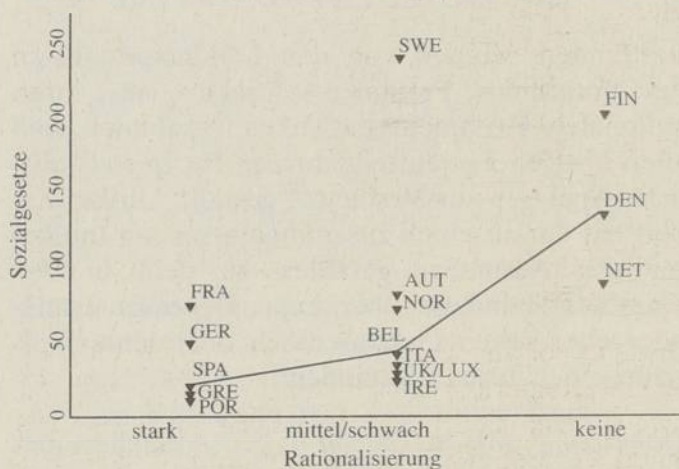
den Niederlanden und Spanien. In den restlichen der 18 Länder ist eine relative oder sogar absolute Mehrheit erforderlich (Belgien, Finnland, Griechenland, Italien, Luxemburg, Norwegen, Österreich und Schweiz). Zum Minderheitenrecht der öffentlichen Anhörungen in Deutschland und seine Praxis siehe Susanne S. Schüttemeyer, Öffentliche Anhörungen, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.) (Anm. 25), S. 1145–1159.

37 Ingeborg Eleonore Schäfer, Bürokratische Macht und demokratische Gesellschaft. Kontrolle der öffentlichen Verwaltung – ein internationaler Vergleich, Opladen 1994, S. 143 f.

38 H. Oberreuter (Anm. 5), S. 23.

daß eine Regierung im Schnitt um so weniger Gesetze verabschiedet, je mehr sie auf Grund der Rationalisierung des Parlamentarismus eigentlich in der Lage wäre, kontroverse Entscheidungen durch das Parlament zu peitschen. In der aus dem Potsdamer Parlamentsprojekt hervorgegangenen Buchpublikation wurde diese These an der aus den nationalen Gesetzgebungsstatistiken berichteten durchschnittlichen Zahl der Gesetze pro Jahr in den achtziger Jahren als zutreffend erwiesen³⁹. In dem folgendem Schaubild ist eine andere Datenquelle herangezogen worden. Es handelt sich um die von den Mitarbeitern des Internationalen Arbeitsamtes (ILO) in Genf Jahr für Jahr geführte Übersicht über alle Gesetze und Verordnungen ihrer Mitgliedsländer im Politikfeld der Sozialversicherung, das neben dem Arbeitsrecht von der ILO registriert wird.

Schaubild: Rationalisierung des Parlaments¹ und Anzahl von Sozialversicherungsgesetzen²



1 Index wie in Tabelle 3.

2 Für den Zeitraum 1981–1991 aus ILO Natlex Datenbasis.

Spearman's rho .69 (0,001).

Das Schaubild stellt die Gesamtzahl der Sozialversicherungsgesetze pro Land in den achtziger Jahren dem Grad der Rationalisierung des Parlamentarismus in diesen Ländern (so wie in Tabelle 2 begründet und bereits in Tabelle 3 als Indikator benutzt) gegenüber. Dabei ergibt sich ein eindeutiger Befund in der systematisch erwarteten Richtung. Zieht man durch den Median der drei Gruppen von stark rationalisierten, mittel/schwach und nicht rationalisierten Ländern eine Linie, so ergibt sich eine ansteigende Tendenz. Die Berechnung der Rangkorrelation mit nicht gruppierten Daten ergibt einen signifikanten und starken Zusammenhang (Spearman's rho = 0,69). Die Zahl der Sozial-

39 Vgl. Herbert Döring, Fewer Though Presumably more Conflictual Bills: Parliamentary Government Acting as a Monoplist, in: ders. (Hrsg.) (Anm. 7), S. 593–600.

versicherungsgesetze ist ein brauchbarer „Anzeiger“ (Indikator) für die Frage, ob materielle Sicherung gewährende Gesetzgebung stark fragmentiert aus vielen kleinen Gesetzen und Änderungsgesetzen besteht oder ob sie eher aus einem Guß mit wenigen großen Gesetzen verabschiedet wird.

Bei einer solchen Analyse mit Häufigkeiten der Anzahl von Gesetzen im Querschnitt über 16 Länder in den achtziger Jahren liegt allerdings immer die Gefahr eines „ökologischen Fehlschlusses“ nahe. Könnte sich hinter dem starken Zusammenhang in dem Schaubild nicht eine Scheinkorrelation verbergen? Könnte der Zusammenhang mit anderen Worten nicht doch auf ganz anderen Einflüssen beruhen? Verschwindet der Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der „Rationalisierung“ und der Anzahl der Gesetze, wenn man ihn auf plausible andere Einflüsse kontrolliert? In der Publikation wurde geprüft, ob bei Kontrolle auf die Zahl der Parteien in einem Parlament, die Bildung der Regierung aus linken oder rechten Parteien und die Entlastung des Zentralparlamentes in der Gesetzgebung durch regionale Parlamente von der positiven Korrelation zwischen der restriktiven Rationalisierung des Parlamentarismus und einer geringeren durchschnittlichen Anzahl der Gesetze in einem Lande überhaupt noch ein nennenswerter Effekt verblieb. Dabei erwies sich der gefundene Zusammenhang auch in der multivariaten Analyse als stabil⁴⁰.

Dies gilt vor allem auch für die Prüfung der Frage, ob eine Regierung im rationalisierten Parlamentarismus nicht schlicht Gesetzgebung im Parlament durch Verordnungstätigkeit aufgrund parlamentarischer Ermächtigung ersetzt, so daß die gefundene geringe Zahl der Gesetze eine Scheinkorrelation wäre. Durch die Datenbasis der ILO werden wir in die Lage versetzt, den Anteil von Verordnungen und Gesetzen in den einzelnen Ländern relativ genau bestimmen zu können, weil die ILO-Mitarbeiter in ihrer online abfragbaren maschinenlesbaren Datenbasis alle legislativen Instrumente eines Landes in den beiden Politikfeldern seit den achtziger Jahren registrierten⁴¹. Unser Befund blieb auch bei Kontrolle auf Verordnungstätigkeit stabil.

Auch die von George Tsebelis in seiner Theorie der „Veto Akteure“⁴² formulierten allgemeinen Erwartungen wurden durch die Daten des Potsda-

mer Parlamentsprojektes bestätigt. Tsebelis' These lautet, daß Regierungen mit zahlreichen Veto-Akteuren nur wenige wirklich wichtige und die Rechtslage verändernde Gesetze, wohl aber sehr viele kleine und eher symbolisch gemeinte Gesetzesvorhaben verwirklichen können⁴³.

Das Potential dieser Theorie über den Einfluß der Zahl von Veto-Akteuren auf das Politikergebnis wurde inzwischen auch durch eine querschnittliche Analyse der Veränderungen der Steuerpolitik in industriellen Demokratien zwischen 1986 und 1990 erbracht: Staaten mit mehr als nur einem „Veto-Akteur“ in der Regierung führten vergleichsweise weniger Reformen des Spitzensteuersatzes in der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer in einem Zeitraum durch, der als Periode der Steuerreform bekannt ist⁴⁴.

Für die Richtigkeit des hier querschnittlich mit Daten für die achtziger Jahre als plausibel erwiesenen Zusammenhangs zwischen Rationalisierung des Parlamentarismus und Verringerung der „Normenflut“ spricht auch die Betrachtung im historischen Längsschnitt. Als sich in Großbritannien in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine bis dahin beispiellose „Rationalisierung“ des Parlamentarismus nicht nur durch das Ansteigen der Fraktionsdisziplin, sondern auch durch die weitreichenden Reformen der Geschäftsordnung vollzog, die die Kontrolle der in der Parlamentsmehrheit verankerten Regierung über das Unterhaus garantierten, verringerte sich die durchschnittliche Anzahl der verabschiedeten Gesetze dramatisch gegenüber der überwiegend partikularen Sonderinteressen des

meralism, and Multipartism, in: *British Journal of Political Science*, 25 (1995) 2, S. 289–326.

43 Vgl. ders., *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies*, in: H. Döring (Hrsg.) (Anm. 7), S. 83–111. Um die Anzahl „wichtiger“ von eher unwichtigen Gesetzen unterscheiden zu können, bediente sich das Potsdamer Parlamentsprojekt einer aus der international vergleichenden Literatur abgeleiteten Expertenschätzung. Neben den Hunderten von Instrumenten, die in der maschinenlesbaren Datenbasis der ILO verzeichnet sind, haben komparativ arbeitende Juristen in einer als fortlaufende Lose-Blatt-Sammlung veröffentlichten internationalen Enzyklopädie zum Arbeitsrecht eine Beschreibung der Gesetzgebung aller westeuropäischen Länder (mit Ausnahme Islands und Norwegens) gegeben: Vgl. Roger Blanpain (Hrsg.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations* (Loose-leaf, 21 volumes [March 1993]). Alle Gesetze, die von den Länderbearbeitern in dieser Enzyklopädie für erwähnenswert gehalten worden sind, werden von uns in der ILO-Datenbasis als „wichtig“ kategorisiert und der Rest in einer Residualkategorie eingestuft.

44 Vgl. Scott Basinger/Mark Hallerberg/Kee-Seok Kim, *The Political Economy of Tax Reform in OECD Countries in the 1980's*. Paper Presented at the International Studies Association Conference, 19. April 1996.

40 Vgl. Herbert Döring, *Is Government Control of the Agenda Likely to Keep „Legislative Inflation“ at Bay?*, in: ders. (Hrsg.) (Anm. 7), Tabellen 22.4 bis 22.7.

41 Vgl. Evi Scholz/Georgios Trantas, *Legislation on „Benefits“ and on Regulatory Matters: Social Security and Labour Market*, in: H. Döring (Hrsg.) (Anm. 7), S. 628–653.

42 George Tsebelis, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multica-*

„goldenen Zeitalters“ des Parlamentarismus dienenden Gesetzgebung⁴⁵.

VI. Perspektiven

Durch die Befunde von Tabelle 3 und dem Schaubild ist das tendenzielle Vorhandensein zweier Zielkonflikte erwiesen worden. Rationalisierung, die als negative Nebenwirkung in den meisten Ländern mit einer Verringerung von Öffentlichkeit erkauft wird, geht in einem bislang wenig beachteten positiven Effekt eher mit einer Verringerung von „Gesetzes-“ wie „Verordnungsflut“ einher. Doch die darüber hinausführende spannende Frage lautet: Läßt sich nicht durch eine Steigerung der Öffentlichkeit in den Ausschüssen durch Hearings zum Zweck der Informationsgewinnung und -verarbeitung die Qualität der verabschiedeten Gesetze dann steigern, wenn Informations- und Kontrollöffentlichkeit in den Ausschüssen kombiniert werden mit restriktiven Regeln der Verabschiedung im Plenum?

Das Problem liegt ja nicht in dem „Zuwenig“, sondern weit eher in dem „Zuviel“ an Informationen. „Zudem sind die mitunter mit derartigen Informationen einhergehenden Interessenpositionen nicht immer ohne weiteres oder überhaupt hinreichend erkennbar.“⁴⁶ Ausschüsse werden um so eher die Mühe auf sich nehmen, selbst Informationen zu gewinnen, je stärker ihnen durch restriktive Abstimmungsregeln oder zusammenfassende Koordination der Gesetzgebungstätigkeit durch Führungsstäbe und Arbeitskreise der Fraktionen die Garantie gegeben werden kann, daß das Ergebnis ihrer kostspieligen Recherchen nicht durch wechselnde Zufallsmehrheiten im Plenum mit Abänderungsanträgen disparater Sonderinteressen in letzter Minute wieder zunichte gemacht werden kann.

Zur Prüfung dieser Frage sammelt das Potsdamer Parlamentsprojekt in seiner jetzt begonnenen zweiten Phase weitere Daten. Die hier berichteten

45 H. Döring (Anm. 40), S. 681–683. Zu partikularen Sonderinteressen in der Gesetzgebung aus der sogenannten „goldenen Zeit“ des Unterhauses siehe die von beißender Sachkenntnis getragene Kritik an älteren und neueren „geistesgeschichtlichen Kolossalgemälden“ durch Wolfgang Jäger, *Öffentlichkeit und Parlamentarismus. Eine Kritik an Jürgen Habermas*, Stuttgart 1973.

46 W. Steffani (Anm. 25), S. 1337. So auch Klaus Grimmer, *Der Deutsche Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem*, in: Raben Graf von Westphalen (Hrsg.), *Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*, München – Wien 1993, S. 295.

Analysen tragen nur vorläufigen Charakter, weil sie mit Aggregatdaten, d. h. für jedes Land mit einer einzigen Kennziffer ihrer durchschnittlichen Anzahl von Gesetzen in den achtziger Jahren, durchgeführt wurden. Für die nächste Phase des laufenden Projektes haben wir aus den beiden Politikfeldern Regulierung von Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen sowie der Sozialversicherungsgesetzgebung für die achtziger Jahre aus der komparativ validen Natlex Datenbasis der ILO in Genf insgesamt etwa 700 Gesetze aus 18 Ländern für eine auf typische Muster zielende Einzelfallanalyse des Gesetzgebungsverlaufs im Parlament und der Länge und Kompaktheit dieser Gesetze ausgewählt.

Gleichviel wie das Ergebnis ausfallen wird, läßt sich bereits jetzt festhalten, daß die auf den ersten Blick in Tabelle 3 so einzigartige Sonderstellung des Deutschen Bundestages durchaus der von Keith Krehbiel für den US-Kongreß und John D. Huber für die Nationalversammlung der französischen V. Republik⁴⁷ allgemein theoretisch behaupteten und empirisch hinreichend geprüften Logik entspricht: Das in Westeuropa einzigartige Minderheitenrecht zur Erzwingung öffentlicher Anhörungen geht einher mit der Beschränkung des Rechts einzelner Abgeordneter, im Plenum Abänderungsanträge zu stellen. (In der dritten Lesung dürfen diese nur noch von Fraktionen eingebracht werden.) Somit fügt sich die Steuerung des Gesetzgebungsverfahrens durch die Fraktionen im bundesdeutschen „arbeitsteiligen Fraktionenparlament“ durchaus in eine von der theoretisch inspirierten vergleichenden Parlamentsforschung erst in jüngster Zeit formulierte Neubewertung der Rolle von Kontrolle ein.

Dagegen bläst der Interfraktionellen Initiative Parlamentsreform der Wind ins Gesicht. Wenn der Geschäftsordnungsausschuß des Deutschen Bundestages bei der Ablehnung ihrer Reformvorschläge ausdrücklich betonte, Fraktionen seien „nicht überflüssige Fremdkörper in Parlamenten, sondern notwendige politische Gliederungen“⁴⁸, dann befand er sich nicht nur im Einklang mit der traditionellen Mehrheit der deutschen Parlamentskultur, sondern handelte auch gemäß einer Logik, die unabhängig vom bundesdeutschen Kontext mit dem Anspruch auf allgemeine, über Zeit und Raum spezieller Parlamente hinausweisende Geltung von den Theoretikern der politischen Handlungs- und Entscheidungstheorie als rationale Entscheidung zur freiwilligen Selbstbeschränkung herausgearbeitet worden ist.

47 Vgl. J. D. Huber (Anm. 33).

48 Zit. nach K. Grimmer (Anm. 46), S. 294.

Im Gegensatz zu diesen „Rational Choice of Restrictive Rules“⁴⁹ „dürfte für den fehlenden Erfolg der Interfraktionellen Initiative ursächlich sein, daß die Initiatoren ein klassisch-liberales Parlamentarismuskonzept zum Maßstab nahmen“, das auf die ‚klarere‘ Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive rekurriert und die Kontrollfunktion des ‚ganzen‘ Parlaments hervorhebt“⁵⁰. Ohne einen starken „demokratischen Leviathan“, der die Parlamentsarbeit in Vermeidung flüchtiger wechselnder Mehrheiten koordiniert, könnte die Parlamentsreform leicht zum Trojanischen Pferd der starken Durchsetzung gut

49 James M. Buchanan/Gordon Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor [1962] 1987, S. 314 f.

50 Hans Jürgen Lange, zit. nach K. Grimmer (Anm. 46), S. 294.

organisierter partikularer Sonderinteressen in der Gesetzgebung werden.

Wenn man den hier herangezogenen verschiedenen Theorien des sogenannten „neuen Institutionalismus“ in der Parlamentsforschung folgt, der alte Einsichten über den verhaltensprägenden Einfluß restriktiver Zwänge wiederbelebt, dann bedürfen Parlamente zur Vermeidung von wechselnden Zufallsmehrheiten eines „Hüters der Agenda“. Dabei sollte sich die freie Diskussion, unter deren Leitprinzip der Parlamentarismus ideengeschichtlich einmal gerechtfertigt worden war, auf die Informationsgewinnung in spezialisierten Fachausschüssen konzentrieren. Dabei müßte die Freiheit der Informationsgewinnung flankiert werden durch restriktive Regeln hinsichtlich der Beschneidung von Abänderungsanträgen im Plenum.

Sabine Lemke-Müller: Zur Parlamentsreform im Deutschen Bundestag: Mehr Transparenz, Öffentlichkeit und Effektivität

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/96, S. 3–19

Der Deutsche Bundestag verabschiedete im September 1995 ein aus drei Elementen bestehendes Reformpaket in eigener Sache, das eine Verkleinerung des Parlaments vorsieht, Abgeordnetenrecht und -bezüge neu regelt und eine funktionelle Parlamentsreform vorlegt. Die Zahl der Abgeordneten im Bundestag soll ab der 15. Legislaturperiode um etwa 100 verringert werden; auch eine Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre wurde ins Auge gefaßt. Eine Reformkommission ist seit einiger Zeit dabei, Vorschläge für die komplizierten Details des Neuzuschnitts von Bundestagswahlkreisen zu erarbeiten. Entscheidungen über eine Erhöhung ihrer Bezüge trugen den Abgeordneten bisher regelmäßig den Vorwurf unzulässiger Selbstbedienung ein. Mit einer Grundgesetzänderung beabsichtigten sie daher, die Diätenhöhe an einer plausiblen Bezugsgröße (Besoldung von Richtern an obersten Bundesgerichten) zu indexieren. Das Vorhaben scheiterte am Widerstand des Bundesrates. Statt dessen wurde mit einfachem Gesetz eine Diätenanpassung in mehreren Schritten beschlossen; künftig will der Bundestag nur noch zu Beginn einer jeden Legislaturperiode über die Abgeordnetenentschädigung debattieren und ihre Höhe für die folgenden vier Jahre festlegen.

Werner J. Patzelt/Roland Schirmer: Parlamentarismusgründung in den neuen Bundesländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/96, S. 20–28

Seit 1990 entstand in Deutschlands östlichen Bundesländern ein neues demokratisches Repräsentativsystem. Neue Landtage wurden errichtet, und frei gewählte Abgeordnete traten auf Landes-, Bundes- und Europaebene ihr Amt an. Wie sich dabei die Rolle des Parlamentariers herausbildete, förderten zwei Forschungsprojekte der Verfasser zutage. 1991/92 sowie 1994 wurden alle ostdeutschen und Berliner Abgeordneten zu ihrem Amts- und Systemverständnis, zu ihrer Amtsführung in Parlament und Wahlkreis sowie zu ihrer gesellschaftlichen Vernetzung befragt. Die zentralen Ergebnisse, die wesentlichen Veränderungen im Lauf der ersten Wahlperiode sowie das Muster der immer noch fortbestehenden Unterschiede zwischen west- und ostdeutschen Abgeordneten werden vorgestellt.

Wolfgang Ismayr: Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/96, S. 29–41

Enquete-Kommissionen nehmen eine aufgabenbedingte und strukturelle Sonderstellung im stark von Parteienkonkurrenz geprägten, fragmentierten und aktualitätsbezogenen parlamentarischen Geschehen ein. Seit 1969 in der Geschäftsordnung des Bundestages verankert und seit den achtziger Jahren häufiger genutzt, werden Enquete-Kommissionen eingesetzt, um zur Vorbereitung parlamentarischer Entscheidungen umfassende und bedeutende Sachkomplexe zu erfassen und zukunftsorientierte Gestaltungsvorschläge zu erarbeiten; dabei bilden die ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen neuer Technologien einen Schwerpunkt.

Mit der Einrichtung von Enquete-Kommissionen war und ist die Erwartung verbunden, daß sie ein Gegengewicht zur instrumentell-strategischen Ausrichtungen der Politik bilden könnten: Auf sachlich fundierter Grundlage sollen in einem wechselseitigen kommunikativen Lernprozeß Wirkungszusammenhänge komplexer Problemlagen erkannt, Entwicklungsalternativen aufgezeigt und – möglichst konsensorientiert – Entscheidungsoptionen gewonnen werden.

Herbert Döring: Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa. Strukturen, Probleme und Perspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/96, S. 42–55

Eine wichtige Aufgabe des Parlaments ist die Kontrolle der Regierung. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen parlamentarischer Kontrolle durch den Parlamentarismus (nämlich den Eintritt der führenden Abgeordneten in die Regierung) stark verändert. Auch das Wachstum der Staatsaufgaben, das mit dem Ausbau des unter dem Vorbehalt des Gesetzes stehenden Sozialstaats einhergeht, verändert die traditionellen Kontrollaufgaben. Angesichts der tendenziellen Überforderung der Parlamente, deren Verfahrensregeln aus einer vordemokratischen Zeit mit geringer Staatstätigkeit stammen, stehen ihnen alternative Optionen offen, deren Wahl allerdings Zielkonflikte eröffnet. Solche Zielkonflikte können aus einer neuen Generation von „Rational-Choice-Ansätzen“ der Parlamentsforschung abgeleitet werden, die empirische Beschreibungen von Institutionen in die Analyse mit einbeziehen.