

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Klaus Troltsch
Der Verhaltenskodex
von Abgeordneten
in westlichen Demokratien

Edwin Czerwick
Debattenordnung
und Debattenstil

Wolfgang Ismayr
Ansätze und Perspektiven
einer Parlamentsreform

Carl-Christoph Schweitzer
Anmerkungen zur Diskussion
um die Parlamentsreform

ISSN 0479-611 X

B 24-25/85
15. Juni 1985

Klaus Troltsch, M.A., geb. 1955; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie, Rechtswissenschaft und Psychologie in Stuttgart und Bonn; seit 1981 wissenschaftlicher Assistent am Studiengang Angewandte Informatik der Erziehungswissenschaftlichen Hochschule Rheinland/Pfalz, Abt. Koblenz.

Veröffentlichung: Legitimierung im Kontext der Legitimationsstrukturen. Eine Analyse zur Begriffsbestimmung und Operationalisierung, Koblenz 1983.

Edwin Czerwick, Dr. phil., geb. 1951; z. Z. Lehrstuhlvertreter der Professur für Sozialwissenschaft am Studiengang „Angewandte Informatik“ an der Erziehungswissenschaftlichen Hochschule Rheinland-Pfalz in Koblenz.

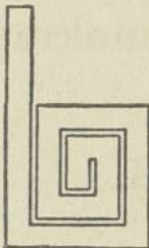
Veröffentlichungen u. a.: Oppositionstheorien und Außenpolitik. Eine Analyse sozialdemokratischer Deutschlandpolitik 1955 bis 1966, Meisenheim 1981; (zus. mit Ulrich Sarcinelli) Wahlkampf und Außenpolitik, Koblenz 1982; Parlamentarische Kommunikation im Wahlkampf, Koblenz 1983; Legitimationsstrategien der Parteien zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik 1979—1983, Koblenz 1984.

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

Veröffentlichungen u. a.: Das politische Theater in Westdeutschland, Königstein, 1977 (2. Aufl. 1985); Parlamentarische Kommunikation und Abgeordnetenfreiheit. Praxis im 9. Deutschen Bundestag und Perspektiven einer Parlamentsreform, Frankfurt 1982; Hochhuths politisches Theater, in: Test + Kritik, Heft 58, April 1978; Kulturpolitik und demokratische Kultur, in: Die Mitarbeit. Zeitschrift zur Gesellschafts- und Kulturpolitik, 1979, Heft 2/3; Perspektiven einer kulturellen Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/79; Parlamentsreform ohne Chance? in: Materialien zur Politischen Bildung, (1982) 3; Parlamentarische Debatte und Abgeordnetenfreiheit im 9. Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1982) 3.

Carl-Christoph Schweitzer, geb. 1924, Dr. phil., o. Professor für Politikwissenschaft, Universität Bonn, Direktor des dortigen Seminars für Politikwissenschaft, Honorarprofessor an der Universität Köln; Studium der Geschichte und Staatsphilosophie an den Universitäten Freiburg i. Br. und Oxford; Gastprofessor 1967/68 an der Duke Universität, USA, 1977 Universität Oxford, 1982 Universität Toronto; 1963—1969 Lehrstuhlinhaber in Berlin, seit 1969 in Bonn; 1972—1976 und 1980 Mitglied des Deutschen Bundestages.

Veröffentlichungen u. a.: Amerikas chinesisches Dilemma, Opladen 1969; Der Abgeordnete im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland, UTB 814, Opladen 1979; Weltmacht USA — Kontinuität und Wandel ihrer Außenpolitik nach 1945, München 1983; (zus. mit E. O. Czempiel) Weltpolitik der USA nach 1945, Opladen 1984.



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

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Der Verhaltenskodex von Abgeordneten in westlichen Demokratien

I. Vorbemerkung

Die gegenwärtige Situation unseres Parlamentarismus findet exemplarisch ihren Ausdruck in der Unterbewertung der Rolle des Bundestages im politischen Prozeß, der insbesondere von Parteien und Regierung dominiert wird, d. h. die öffentliche Wahrnehmung der Bedeutung des Bundestags und die verfassungsrechtlich festgeschriebene Rolle des Parlaments klaffen relativ weit auseinander. Dies gilt auch für die Wahrnehmung des Abgeordneten und seiner Funktion. Ein hoher und zunehmend höher werdender Anteil der Bevölkerung erkennt im Abgeordneten nicht mehr den Repräsentanten des Volkes, sondern den Vertreter persönlicher, parteilicher und anderer Interessen¹⁾, ein Faktum, das zu denken geben sollte: Der Parlamentarier als homo oeconomicus und nicht mehr als homo politicus? Auf Grund dieser veränderten Wahrnehmung ist es verständlich, daß gegen-

wärtig in der Bundesrepublik eine Diskussion geführt wird, die genau diesen zuletzt genannten Aspekt betrifft. Um diese häufig emotional geprägte Diskussion etwas zu versachlichen, erscheint es sinnvoll, sich mit Regelungen zu beschäftigen, wie in westlichen Demokratien das Verhalten von Parlamentariern unter diesem Gesichtspunkt normiert worden ist. Eine solche komparative Analyse erlaubt zudem, Kriterien und dazugehörige Normen zu gewinnen, die für eine Übernahme in den bundesrepublikanischen Kontext geeignet scheinen und daher in die öffentliche Diskussion eingeführt werden können. Ein gewisser Pessimismus scheint in dieser Beziehung allerdings angebracht, da diejenigen, die von dieser Art von Regelungen betroffen sind, gleichzeitig darüber entscheiden, welche Regelung letzten Endes verhaltensrelevant werden soll.

II. Zur Stellung des Abgeordneten in westlichen Demokratien

Die Zentralität des Abgeordnetenmandats in den politischen Systemen der westlichen Welt steht in engem Zusammenhang mit der Bedeutung, die den Parlamenten im politischen Prozeß durch die jeweiligen Verfassungen zugesprochen wird. Ungeachtet der strukturellen und funktionalen Unterschiede in den jeweiligen Ländern kann die Stellung der Parlamente vor allem dadurch charakterisiert werden, daß sie in freien Wahlen zu konstituieren sind, maßgeblich an der politischen Willensbildung teilnehmen und über verfassungsmäßig garantierte Hoheitsrechte bei der Gesetzgebung, der Staatshaushaltsaufstellung sowie der Kontrolle der Exekutive verfügen.

Notwendigerweise ist damit auch der Bereich abgesteckt, der das Tätigkeitsfeld des Abgeordneten umfaßt und in dem dessen Rechtsstatus seinen rechtlichen Ausdruck findet.

Ohne nun im Detail auf die einzelnen Normierungen, die den Status des Abgeordneten betreffen, einzugehen, sollen im folgenden einige wichtige Charakteristika genannt werden, die die Rechtsstellung des Abgeordneten betreffen und entweder im Verfassungsrecht, im Parlamentsrecht, den Geschäftsordnungen, den Wahlgesetzen oder in speziellen Abgeordnetengesetzen ihre rechtliche Normierung gefunden haben²⁾.

¹⁾ E. Noelle-Neumann (Hrsg.), Allensbacher Jahrbuch für Demoskopie. 1978—1983, Bd. VIII, S. 235; G. Loewenberg/S. C. Patterson, Comparing legislatures, Boston 1979, S. 285; R. Liedtke, Die tun sowie so, was sie wollen, München 1983, S. 25.

²⁾ Vgl. dazu A. Blaustein/P. Flanz/H. Gisbert (Eds.), Constitutions of the World. A series of updated texts. Constitutional chronologies and annotated bibliographies, 15 Bände, Ergänzungen in Loseblattform, New York 1971 ff.; P. C. Mayer-Tasch (Hrsg.),

1. Rechtliche Aspekte des Abgeordnetenstatus

Als gemeinsame Nenner in der rechtlichen Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus lassen sich die Normen der Freiheit, der Gleichheit und der Partizipation an der Staatsgewalt fixieren. Diese Grundprinzipien sollen vor allem der normativen Vorgabe Rechnung tragen, daß mit der Übernahme eines Mandats bestimmte Verantwortlichkeiten verknüpft sind, nämlich die der Beteiligung an der Ausarbeitung von Politik und deren Kontrolle, die der Rechtfertigung eigener Handlungen oder derjenigen des Parlaments gegenüber der Wählerschaft bzw. der Bevölkerung und die der Hilfestellung und Unterstützung von Bürgern³⁾.

Der Verbindlichmachung dieser Verantwortlichkeiten, wie sie in kommunistisch regierten Staaten durch die Norm des *Imperativen Mandats* und andere Vorkehrungen, die vom persönlichen Rechenschaftsbericht bis zur Abberufung durch die Wähler reichen, getroffen worden sind, steht das Prinzip des *Freien Mandats* in westlichen Demokratien gegenüber.

Ausgehend von dem Grundgedanken, daß der Abgeordnete in keiner Weise eine rechtliche Verpflichtung einzelnen Wählern oder gesellschaftlichen und politischen Gruppen gegenüber eingehen soll, wird der westliche Mandatsträger als Repräsentant der gesamten Bevölkerung gesehen. Einerseits folgen aus diesen Normierungen die *Unabhängigkeit des Mandats* und andererseits das *Gebot der Gemeinwohlorientierung*. Das westliche Mandatsmodell ist demnach nicht an direkter Delegation von Inhalten, Meinungen usw. durch den Abgeordneten interessiert, sondern

Die Verfassungen der nicht-kommunistischen Staaten Europas. Mit einem Essay, verfassungsgeschichtlichen Abrissen und einem vergleichenden Sachregister, München 1975²⁾; A. F. Eldridge (Ed.), *Legislatures in plural societies. The search for cohesion in national development*, Durham (N. C.) 1977; M. L. Mezey; *Comparative legislatures*, Durham (N. C.) 1979; A. Kornberg (Ed.), *Legislatures in comparative perspective*, New York 1973; V. Herman, *Parliaments of the World. A reference compendium*, (hrsg. von der Inter-Parliamentary Union), Berlin 1975.

³⁾ Allgemein zu Funktionen des Parlaments G. Brunner, *Vergleichende Regierungslehre: ein Studienbuch*, Zürich 1979, Bd. 1, S. 236f.; ebenso G. Loewenberg/S. C. Patterson (Anm. 1), S. 44f.; vgl. dazu R. Wassermann (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Reihe Alternativkommentare*, 2 Bde, Neuwied-Darmstadt 1984, Bd. 2, S. 266f.; V. Herman (Anm. 2), S. 182.

orientiert sich an einer allgemein gehaltenen Gemeinwohlklausel. Mangels anderer Möglichkeiten bleibt dem Bürger in modernen Repräsentativverfassungen — soweit er nicht über andere Kanäle seiner Stimme Ausdruck verleiht — zumeist nur die Chance, in den darauffolgenden Wahlen vielleicht eine Änderung herbeizuführen.

Eng mit der Unabhängigkeit des Abgeordneten ist demnach auch die Unentziehbarkeit des parlamentarischen Mandats verbunden. Diese Aussage gilt allerdings nur unter gewissen Einschränkungen, wie die folgende Übersicht zeigt⁴⁾:

— Nur in einigen Ländern ist der Ausschluß vom Parlament bzw. der Mandatsverlust prinzipiell nicht möglich, wie zum Beispiel in Belgien, Israel, Irland, Italien und Norwegen.

— Wird eine mit dem Mandat nicht zu vereinbarende Tätigkeit nicht aufgegeben, so führt das beispielsweise in Österreich, Frankreich, den Niederlanden und anderen Ländern zum Mandatsverlust.

— Weitere Ausschlußkriterien hängen mit dem Verlust der Wählbarkeit zusammen, d. h. das Mandat wird einem Amtsinhaber abgesprochen, wenn er nicht mehr den Voraussetzungen entspricht, die durch seine Wählbarkeit vorgegeben waren (Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Finnland, Niederlande, Schweden und weitere).

— Längere Nichtteilnahme an Plenar- oder Ausschußsitzungen kann in Australien, Finnland und anderen Staaten mit dem Ausschluß bestraft werden.

— Ungebührliches Verhalten und anti- bzw. unparlamentarische Aktivitäten sind Ausschlußgründe in Japan, Australien, Kanada, Großbritannien, USA.

— Bei kriminellen Delikten und dem Verlust der Bürgerrechte folgt in Demokratien wie Kanada, Frankreich, Schweden und den USA der Mandatsverlust.

Wie schon erwähnt, ist der Rechtsstatus des Abgeordneten ferner durch das Prinzip formalisierter Gleichheit charakterisiert. Damit soll sichergestellt werden, daß personale oder positionelle Unterschiede zumindest auf der Ebene formaler *Chancengleichheit* in bezug auf den *Zugang* zum Mandat nicht zum Tragen kommen und daß die *gleichberechtigte Ausübung* des Mandats gewährleistet ist. Die erste Komponente findet ihren Ausdruck vor allem in den Regelungen zur Wählbarkeit von

⁴⁾ Ebd., S. 186f.

Abgeordneten, während die zweite Komponente mehr das Stimm-, Rede- und Antragsrecht des Abgeordneten betrifft.

Die untersuchten Länder weisen in bezug auf ihre Wählbarkeitskriterien zwar alle das Alter des Bewerbers, seine Nationalität und Regelungen bezüglich seines Wohnorts als Kategorien aus, sind aber im Zusammenhang mit unserer Gesamtfragestellung nicht weiter relevant. Weitaus wichtiger erscheint hier die Frage nach Personen- bzw. Berufsgruppen, für die Ausschlußgründe im Hinblick auf eine Kandidatur zum Parlament vorliegen. Diese Ausschlußregelungen beziehen ihre Rechtfertigung vor allem aus drei Gründen:

„1) not to jeopardise the separation of powers by ensuring that a Parliament consists of Members who are in no economic or occupational sense subordinated to or dependent on the Government;

2) to guarantee the freedom of the elector by preventing certain persons from profiting by the influence which they have acquired from the positions they hold in particular constituencies;

3) to secure the independence of Members of Parliament from private interests.“⁵⁾

Durch diese Rechtfertigungsgründe sind folgende Berufskategorien — wenn auch jeweils mit bestimmten Unterschieden — betroffen⁶⁾:

— Öffentliche Bedienstete in Australien, Frankreich, Irland (mit Einschränkungen), Italien (Höherer Dienst), Großbritannien u. a.

— Mitglieder des Militärs, der Polizei etc. in Finnland, Irland, Italien und Großbritannien.

— Mitglieder der Judikative in Finnland, Irland und Großbritannien.

— Vertragspartner mit der öffentlichen Hand in Australien und Italien.

— Inhaber von Geschäftsleitungsfunktionen in öffentlichen Unternehmen in Australien.

— Keinerlei Nichtwählbarkeitskriterien gibt es außer in den sozialistischen Staaten in Österreich, den Niederlanden, der Schweiz und in Belgien.

Zwar gibt es in einigen Ländern noch eine Restgruppe an Nichtwählbarkeitsgründen, die mit Ämtern in der Exekutive und mit Parlamentsmandaten, beispielsweise in Länderparlamenten, zusammenhängen; weitaus interessanter aber ist hier die Frage nach den

Konsequenzen, die sich aus der oben beschriebenen Rechtsstellung des Abgeordneten unter politiksoziologischen Aspekten ergeben.

2. Politische Aspekte des Abgeordnetenstatus

Aus den hier erwähnten, zugegebenermaßen selektiven Aspekten, die die zentrale Rechtsstellung des Abgeordneten in den einzelnen Ländern umschreiben sollten, lassen sich folgende analytische Dimensionen bestimmen⁷⁾:

— Die Dimension der Basisbindung; gemeint ist hiermit der demokratische Bezug der Abgeordneten auf ihre Wähler und ihre Partebasis hin.

— Die Dimension der Legitimation; im Zentrum dieser Dimension steht die Rechtfertigung politischen Handelns sowohl in bezug auf die Person des Abgeordneten als auch unter Bezugnahme auf seine Partei und das Parlament.

— Die Dimension der Willensbildung; dabei steht als Aufgabe die Kontaktaufnahme zu den in politischen Entscheidungsprozessen mitbeteiligten Akteuren wie Interessengruppen, Ministerien, Verwaltung, Parlament etc. im Zentrum.

— Die Dimension der Kompetenz bzw. Leistung; sie betrifft die Erarbeitung spezieller Politikbereiche und das Einbringen der Arbeitsergebnisse in den Willensbildungsprozeß, beispielsweise über die Arbeit in den Parlamentsausschüssen.

Sämtliche Normierungen zum Parlamentsmandat und zu den Aufgaben und Rechten des Abgeordneten sind sowohl dem Prinzip der Demokratie als auch dem Prinzip der Stabilisierung und Funktionalität von politischen Systemen verpflichtet. Dabei tendieren die ersten beiden Dimensionen mehr in Richtung auf Demokratie, die beiden letzten Dimensionen mehr in Richtung auf Funktionalität.

Damit ist allerdings die Funktionslogik des Mandats selbst durch eine gewisse Ambivalenz gekennzeichnet: Zum einen wird Wert darauf gelegt, daß die Unabhängigkeit des

⁷⁾ Vgl. H. Kaack, Parteiensystem und Legitimation des politischen Systems, in: H. Kaack/U. Kaack (Hrsg.), Parteien-Jahrbuch 1975, Meisenheim 1978, S. 348 ff.; H. Kaack/R. Roth (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parteiensystems: Struktur und Politik in der Bundesrepublik Deutschland zu Beginn der achtziger Jahre, Band 1: Parteienstrukturen und Legitimation des Parteiensystems, Opladen 1980, S. 12f.

⁵⁾ Ebd., S. 57.

⁶⁾ Ebd., S. 58f.

Abgeordneten so weit wie möglich sichergestellt ist, zum anderen aber soll gleichzeitig unter Aspekten der Funktionalität des politischen Systems die Einbindung des Mandatsträgers in Entscheidungsabläufe und -strukturen garantiert werden, was wiederum zu bestimmten Abhängigkeiten führt.

Der politische Spielraum und die persönliche Abhängigkeit des Abgeordneten werden vor allem von folgenden Faktoren bestimmt:

1. dem Wahlsystem und der Form der Kandidatenaufstellung;
2. der Struktur der Parteien, der Fraktionen und der parlamentarischen Konfliktaustragungsmuster;
3. der Einbindung des Abgeordneten in den außerparlamentarischen Raum, insbesondere seine Verflechtung mit politischen Interessengruppen;
4. der materiellen Situation des Abgeordneten und seinen eigenen ökonomischen Interessen.

Gehen wir diesen Faktoren im einzelnen nach, so macht es wohl keinen besonderen Sinn, an dieser Stelle auf die unterschiedlichen wahlsystematischen Regelungen in den verschiedenen Ländern im Detail einzugehen. Sicherlich ist es zum Beispiel für den einzelnen Abgeordneten von Relevanz, in welcher Form er bei der Verteilung der Stimmen auf die einzelnen Parteien „verrechnet“⁸⁾ wird; eine weitaus größere Bedeutung hingegen muß der Kategorie des Stimmgebungsverfahrens zugesprochen werden, da hierbei ein direkter Bezug des Abgeordnetenverhaltens auf den Wähler und umgekehrt möglich ist.

⁸⁾ Am ausführlichsten Chr. Sasse (Hrsg.), *Das Wahlrecht der Neun: Wahlsysteme in der europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1979, Ausführungen zu Stimmverrechnungsverfahren mit Proportionalitätsindices in bezug auf einzelne Techniken bei R. Rose, *Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives*, in: V. Bogdanor/D. Butler (Eds.), *Democracy and Elections. Electoral Systems and their political consequences*, Cambridge u. a. 1983, S. 20f.

⁹⁾ Vgl. V. Herman (Anm. 2), S. 111; vgl. dazu auch D. Sternberger/B. Vogel (Hrsg.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane*, Ein Handbuch, Band 1: Europa, Berlin 1969, S. 43; ebenso D. Nohlen, *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch*, München 1978, S. 71f; M. Steed, *The Electoral system and functioning of Parliament*, in: J. P. Mackintosh (Ed.), *People and Parliament*, Westmead (Honts) 1978, S. 51. Eine Klassifikation der Stimmgebungsverfahren bringt V. Bogdanor (Anm. 8), S. 17.

Zur Erläuterung mag hierzu das von Valentine Herman vorgegebene Raster zur Typisierung der *Stimmgebungsverfahren*⁹⁾, bei dem zwischen kategorialen und ordinalen Verfahren unterschieden wird, als Grundlage dienen:

— Die erste Variante des Kategoriailverfahrens besteht in der Vergabe einer Stimme für einen einzelnen Kandidaten, wie dies zum Beispiel in Kanada oder in Großbritannien, aber auch in Finnland und Frankreich der Fall ist (1).

— Die zweite Variante dieses Verfahrens erlaubt eine Stimmvergabe für einen einzelnen Kandidaten einer Partei und/oder eine Parteienliste, so beispielsweise in Belgien (2).

— Die erste Variante des Ordinalverfahrens macht die Vergabe von Präferenzstimmen für verschiedene Kandidaten einer Parteienliste erforderlich; beispielhaft ist hierfür Italien, wo jeder Wähler je nach Wahlkreisgröße drei bis vier Präferenzstimmen zur Verfügung hat. In Österreich ist ein zusätzliches Stimmensplitting unter verschiedenen Parteienlisten möglich (3).

— Die zweite Variante dieses Verfahrens gestattet dem Wähler, die Kandidaten verschiedener Parteien in seine eigene Präferenzordnung zu bringen, so z. B. in Australien und Irland (4).

— Bei der letzten Variante, dem Schweizer Wahlsystem, erlaubt das Stimmgebungsverfahren dem Wähler, bestimmte Kandidaten mit Präferenzstimmen zu belegen. Dieser hat darüber hinaus die Möglichkeit des Stimmensplittings zwischen verschiedenen Listen, der Kandidatennamenwiederholung bzw. -austreichung und der Formung neuer Listen zumindest in einer bestimmten Anzahl von Kantonen.

Nicht ohne Grund wurde eine Auflistung der Stimmgebungsverfahren in dieser Reihenfolge gewählt, läßt sich doch an ihr möglicherweise die umgekehrte Proportionalität des Wähler- und des Parteinflusses illustrieren. Im Fall der ersten Variante des Kategoriailverfahrens ist der Spielraum des Wählers relativ eingengt und der Machteinfluß der Parteien aus der Perspektive des Bewerbers ungeheuer groß. Im Falle der letzten Variante des Ordinalverfahrens werden diese Verhältnisse auch aus der Sicht des Kandidaten, zwar nicht gleich umgekehrt, aber doch zumindest relativiert.

3. Parteiendominanz im Nominierungsprozeß

Sieht man einmal von den länderspezifischen Unterschieden in bezug auf die Parteifunktionen der einzelnen Systeme ab und fragt nach dem Nominierungsprozeß unter den Aspekten der Kandidatenpräsentation, so läßt sich folgendes feststellen¹⁰⁾: In den meisten Ländern wird die *Nominierung* der Kandidaten von den Parteien beherrscht, ob nun auf der Grundlage gesetzlicher Vorkehrungen oder allein aufgrund ihrer faktischen Dominanz im Nominierungsprozeß. Dies ist der Fall in Österreich, Finnland, Italien, Japan, Schweden und der Schweiz. In einer zweiten Gruppe von Ländern ist es sowohl Gruppen von Einzelpersonen als auch Parteien möglich, Kandidaten zu benennen, so in Australien, Belgien, Kanada, Frankreich, Israel, Norwegen, Großbritannien und den Vereinigten Staaten, sieht man einmal von deren Vorwahlmodus ab. Außerdem wird die Parteiendominanz noch dadurch gestärkt, daß in einigen Ländern an parteilose Kandidaten und Bewerber, deren Parteien noch nicht im Parlament vertreten sind, zusätzliche Anforderungen gestellt werden.

Vergegenwärtigt man sich nochmals die aufgelisteten Stimmgebungsverfahren, so ist es einsichtig, daß die Reihenfolge, in der die nominierten Kandidaten auf dem Wahlzettel auftauchen, von nicht zu unterschätzender Bedeutung für das eigene Erfolgskalkül des künftigen Abgeordneten sein sollte. Hier schließt sich nun die Frage an, wer die Reihenfolge bestimmt, wobei die Antwort lautet: nicht die Wähler, sondern die Parteiorganisationen.

Die Unabhängigkeit des Abgeordneten wird darüber hinaus nicht zuletzt durch die Struktur der *Fraktionen* und des parlamentarischen Konfliktaustragungsprozesses bestimmt¹¹⁾. Wenn auch nicht in allen Parlamenten Abgeordnetengruppen bzw. Fraktionen ihre offizielle Anerkennung gefunden haben, so ist die faktische Notwendigkeit derartiger Zusammenschlüsse für die Parteien kaum zu bestreiten. Daraus ergibt sich — zu-

mindest unter normativen Gesichtspunkten — ein Konflikt zwischen dem Interesse des Abgeordneten an relativ freier Mandatsausübung und dem Interesse der Parteien an der problemlosen Durchsetzung ihrer Beschlüsse im Parlamentsplenum.

Folgt man Alexander Ruch¹²⁾, so gibt es im Zusammenhang der Fraktionsdisziplin bzw. -loyalitäten sozusagen zwei Endpunkte: die Vereinigten Staaten auf der einen und Großbritannien auf der anderen Seite. In den USA existieren keinerlei parteidisziplinarische Versuche und die generelle Bindungslosigkeit des Abgeordneten wird durch Fraktionsbeschlüsse, die bindenden Charakter haben und zu deren Durchsetzung in den Fraktionsatzungen auch in den USA entsprechende Möglichkeiten bestehen, kaum gestört, während im Gegensatz dazu für Großbritannien gilt: „Die stärkste Parteidisziplin besteht im englischen Unterhaus. Nach der Entstehung der Parteienordnung ... wurde der Abgeordnete mehr und mehr von seiner Partei abhängig, so daß er zwangsläufig mit seiner Nichtwiederwahl zu rechnen hatte, wenn er nicht mit der Partei stimmte“¹³⁾. Wenngleich sich dieser Sachverhalt heute etwas modifiziert darstellt, so scheint doch für das britische Regierungssystem ein relativ streng gehandhabter Abstimmungszwang sicherlich eher notwendig als in anderen Staaten, da die Ablehnung eines als wichtig bezeichneten Regierungsentwurfs zum Rücktritt der jeweiligen Regierung führt.

Weitaus stärker als durch die fraktionelle Einbindung dürfte jedoch die Unabhängigkeit von Abgeordneten durch *außerparlamentarische Einflüsse* gefährdet werden. Dies läßt sich vor allem aus dem Sachverhalt folgern, daß Abhängigkeiten, die im Parlament und insbesondere in der Fraktion entstehen, wenigstens im Rahmen der Institution sichtbar werden. Sie betreffen häufig auch nicht nur einen einzelnen Politiker, sondern ganze Gruppen von Abgeordneten, die wiederum rechtliche Möglichkeiten der Gegenwehr haben. Abhängigkeiten von außerparlamentarischen Interessenten bilden sich hingegen überwiegend auf den einzelnen Abgeordneten bezogen und vollziehen sich in diskreter Vertraulichkeit. Zugleich betreffen sie un-

¹⁰⁾ Vgl. dazu V. Herman (Anm. 2), S. 71 f.

¹¹⁾ Vgl. zu Bedeutung von Fraktionen und Parteien weiterhin J. Hartmann, Politische Profile der westeuropäischen Industriegesellschaften. Ein vergleichendes Handbuch, Frankfurt-New York 1984, S. 37 f., S. 156 f.; H. J. Laski, Das britische Unterhaus, in: G. Doeker/M. Wirth, Das politische System Großbritanniens, Berlin 1982, S. 306; E. Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem. Eine politologische Analyse, Opladen 1981⁴, S. 64.

¹²⁾ A. Ruch, Das Berufsparlament. Parlamentarische Struktur- und Funktionsprobleme unter Darstellung der Parlamente in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, den Vereinigten Staaten von Amerika und Dänemark, Basel-Stuttgart 1976.

¹³⁾ Ebd., S. 58.

gleich häufiger die ökonomischen Interessen der Abgeordneten selbst. Die Gefahr derartiger Einflüsse steigt in dem Maße, in dem Abgeordnete von ihren politischen Ämtern finanziell abhängig sind, was insbesondere auf die sogenannten Berufspolitiker zutrifft, deren Anteil in den letzten Jahrzehnten stetig gestiegen ist. Abgeordnetenentschädigung und -altersversorgung bilden offenbar selbst dann, wenn sie staatlich in großzügiger Weise

gewährt werden, keinen absoluten Schutz gegen die Gefahr der Kommerzialisierung des Mandats, die mit der Vertretung spezieller Einzelinteressen einhergeht. Um so wichtiger sind daher Regelungen, die die Unvereinbarkeit von Mandat und solchen Tätigkeiten sicherstellen, die die Unabhängigkeit des Abgeordneten in normwidriger Weise beeinträchtigen können, worauf im folgenden eingegangen werden soll.

III. Inkompatibilitäten und Offenlegungsprinzipien für private Tätigkeiten

1. Zweck von Inkompatibilitätsregelungen

Die Absicherung des Parlamentsmandats durch Inkompatibilitätsregelungen in bezug auf öffentliche Ämter und Mandate schien den meisten Gesetzgebern in den untersuchten Ländern nicht ausreichend zu sein. In einigen Fällen hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Unvereinbarkeit des Mandats nicht nur auf bestimmte öffentliche Ämter zu beschränken, sondern auch auf gewisse private Berufe und Tätigkeiten auszudehnen, um so einerseits die Unabhängigkeit der Parlamentarier in ökonomischer und finanzieller Hinsicht zu sichern und auf der anderen Seite den Abgeordneten von Verlockungen abzuhalten, d. h. ihn davor zu ‚bewahren‘, bei der Ausübung seines Berufes aus dem Mandat ungerechtfertigt Nutzen zu ziehen¹⁴). Prinzipiell ist die Intention derartiger Normierungen in der Verhinderung von Interessenkonflikten zu sehen, die einer normgerechten Ausübung des parlamentarischen Mandats zuwiderlaufen könnten¹⁵). Diese Regelungen zur Inkompatibilität finden in den Verfassungen und Gesetzen, in Parlamentsbeschlüssen und -bräuchen sowie in Geschäftsordnungen ihren Niederschlag.

2. Inkompatibilitätsdimensionen

Aus der Analyse der rechtlichen Normierungen lassen sich insgesamt vier Dimensionen von Inkompatibilitäten in bezug auf private Tätigkeiten von Abgeordneten zusammenfassen:

— Aufrechterhaltung der Trennungslinie zwischen Legislativ- und Exekutivorganen, d. h.

¹⁴) Ebd., S. 17f.; ebenso: H.-A. Roll, Verhaltensregeln für Abgeordnete, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, (1984) 1, S. 9—13, S. 9.

¹⁵) Vgl. dazu M. Lohmeier, Ausländische Regelungen für wirtschaftliche Interessenkonflikte („Beraterverträge“) von Abgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1978) 4, S. 470—488.

Schutz des parlamentarischen Mandats vor Einwirkungen der Exekutive und damit Schutz der Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive.

— Inkompatibilitäten des Mandats mit Berufstätigkeiten in oder für Wirtschaftsunternehmen, wobei davon ausgegangen werden kann, daß eine unzulässige Einflußnahme beispielsweise durch Nutzung spezifischer Informationen des Abgeordneten und dessen gleichzeitige Abhängigkeit von Unternehmen eingedämmt werden soll.

— Absicherung der Gesetzgebungsfunktion des Parlaments durch Unvereinbarkeitsregelungen, die sich auf das Vorliegen gewisser finanzieller Interessen des Abgeordneten richten und in diesem Fall auf einen Verzicht auf eine Stimmabgabe bei parlamentarischen Entscheidungen zielen.

— Diejenigen Inkompatibilitäten, die Werbung mit dem Mandat für ein Unternehmen oder andere wirtschaftliche Einrichtungen als unvereinbar ansehen, lassen sich auf dem Hintergrund der Legitimationsfunktion des Parlaments verstehen.

a) Mandatsinkompatibilitäten mit Tätigkeiten in staatlichen und staatsunterstützten Unternehmen

Rigoros wird die Vereinbarkeit des parlamentarischen Mandats mit führenden Positionen in verstaatlichten Unternehmen bzw. in privaten Unternehmen, die Subventionen und andere Vorteile von der öffentlichen Hand erhalten oder sogar dafür tätig sind, untersagt.

In Frankreich sind gemäß der Neuregelung von 1972¹⁶) die Funktion als Unternehmens-

¹⁶) Verordnung mit Organgesetzeskraft über die Bedingungen der Wählbarkeit und über die parlamentarischen Inkompatibilitäten vom 24. Oktober 1958, geändert durch Organgesetz vom 24. Januar

chef, als Präsident oder Delegierter des Verwaltungsrates, als Vorsitzender oder Mitglied des Direktoriums, als Vorsitzender des Aufsichtsrates, als Generaldirektor oder als Geschäftsführer inkompatibel, und zwar in Organisationen wie

- rein staatlichen Unternehmen,
- in Gesellschaften, die mit der Ausführung von Dienstleistungen für Rechnung oder unter Kontrolle des Staates, öffentlichen Körperschaften bzw. Einrichtungen betraut sind¹⁷⁾,
- in Gesellschaften oder anderen Einrichtungen, die in Form von Zinsgarantien Subventionen oder andere Vorteile vom Staat oder einer öffentlichen Körperschaft erhalten, allerdings mit der Ausnahme, daß in den Fällen, in denen eine Funktionskompatibilität bestehen kann, sich diese Vergünstigungen aus einer allgemein geltenden Gesetzgebung herleiten lassen¹⁸⁾.

Eine weitere Ausnahme besteht darin, daß eine Vereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat für den Fall möglich ist, daß Abgeordnete in ihrer Eigenschaft als Mandatsträger zu Mitgliedern des Verwaltungsrates in staatlichen Unternehmen auf der Grundlage einschlägiger Gesetze bestimmt werden¹⁹⁾. Ansonsten bleibt die Übernahme einer leitenden

Stellung in staatlichen Unternehmen untersagt²⁰⁾. Auch die Regelungen in Italien sind besonders prägnant und weisen in die gleiche Richtung wie die französischen, zumal der Katalog der Funktionsinkompatibilitäten um die Aufgabenbereiche des Syndicus und des Liquidators erweitert ist²¹⁾. Diese Art der Inkompatibilitätsregelung besteht ebenso in den USA²²⁾, in Griechenland²³⁾, das die Inkompatibilitäten sogar in die Verfassung aufgenommen hat, sowie in Belgien²⁴⁾.

1972 (letzteres *Loi organique* genannt) und in Ausführung von Art. 24 Abs. 1 der Verfassung (Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée... les conditions d'éligibilité... et des incompatibilités).

¹⁷⁾ Loi organique Art. 146.

¹⁸⁾ Ebd.

¹⁹⁾ Art. Loi organique 145, Art. 2.

²⁰⁾ Ebd. Abs. 1.

²¹⁾ Gesetz Nr. 60 vom 13. Februar 1953 über die parlamentarischen Inkompatibilitäten, vgl. Art. 2.

²²⁾ Vgl. H.-A. Roll (Anm. 14), S. 10.

²³⁾ Verfassung, Art. 56, Abs. 1; Art. 57, Abs. 1.

²⁴⁾ J.-M. Duffeau, *Les Règlements des Assemblées parlementaires belges*. Bruxelles 1977, S. 6f.

b) *Inkompatibilitäten von Tätigkeiten in oder für Wirtschaftsunternehmen*

Diese Unvereinbarkeitsregelungen beziehen sich insgesamt gesehen auf folgende Wirtschaftsbereiche:

- auf Bankinstitute (Italien²⁵⁾, Österreich²⁶⁾ und Frankreich²⁷⁾),
- auf Aktiengesellschaften (Italien, Österreich, Frankreich);
- auf Immobiliengesellschaften (Frankreich, Griechenland²⁸⁾),
- auf GmbHs der Industrie und des Handels (Österreich),
- auf Versicherungsgesellschaften (Österreich).

In bezug auf die Form der Tätigkeit beziehen sich diese Regelungen in erster Linie auf leitende Funktionen wie Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat, Geschäftsführer etc. (Österreich und Frankreich) und auf juristische und anders geartete Beratungsfunktionen (Italien, Frankreich, Griechenland). Zu Frankreich bleibt in diesem Zusammenhang noch zu sagen, daß insbesondere Rechtsanwälte, für die diese Normierung besonders relevant ist, prinzipiell nicht gegen die öffentliche Hand auftreten dürfen und auch die Mandatsübernahme bei Strafprozessen wegen strafbarer Handlungen gegen das Gemeinwesen, wegen Pressevergehen oder wegen Kreditgefährdung untersagt ist.

c) *Inkompatibilitäten bei pekuniärem Interesse des Abgeordneten oder am Abgeordneten*

Diese Art von Inkompatibilitätsdimension, die ihre Regelung vor allem in Ländern wie Großbritannien, Australien und den Vereinigten Staaten erfährt, betrifft den Sachverhalt, daß ein Mandatsträger ein unmittelbares pekuniäres Interesse an einer bestimmten parlamentarischen Materie oder einem Abkommen mit der öffentlichen Verwaltung hat. Der parlamentsfunktionale Hintergrund dieser Normierung zielt insbesondere auf die Regulierung verzerrender Einflußnahmen auf den Gesetzgebungsprozeß, die dann notwendig wird, wenn allgemeines Mandat und von au-

²⁵⁾ Gesetz Nr. 60 (Anm. 21), Art. 3.

²⁶⁾ Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Bundesorgane und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeitsgesetz vom 30. Juli 1925, geändert durch Bundesgesetze vom 26. März 1931 und vom 5. November 1980; darin § 8, Abs. 1).

²⁷⁾ Art. Loi organique, 146.

²⁸⁾ Verfassung (Anm. 23), Art. 57, Abs. 4.

ben stimulierte finanzielle Interessen des Abgeordneten sich zu überlagern drohen.

Die Regelungen sind in dieser Hinsicht recht eindeutig:

— Die Verfassung von Australien nimmt solche Bestimmungen sogar schon in die Nichtwählbarkeitskriterien auf, wonach bei Vorliegen finanzieller Interessen des Kandidaten an einem Abkommen mit der Verwaltung weder eine Wahl zum Senator noch zum Mitglied des Repräsentantenhauses möglich ist²⁹⁾. In der Geschäftsordnung des Repräsentantenhauses wird darüberhinaus bestimmt: „no Member shall be entitled to vote in any division upon a question...in which he has a direct pecuniary interest not held in common with the rest of the subjects of the Crown“³⁰⁾. Dieses Verbot der Stimmabgabe kann bei erfolgter Abstimmung bis zu deren Ungültigkeitserklärung führen. Eine Aberkennung des Mandats nach Art. 45 Nr. III der australischen Verfassung wird dann durchgeführt, wenn ein Senator oder ein Mitglied des Repräsentantenhauses direkt oder indirekt „eine Gegenleistung für Dienste für den Staat oder Dienste im Parlament für irgend jemand oder für irgendeinen Staat entgegennimmt“³¹⁾.

— In Großbritannien war seit längerem als bestehender Parlamentsbrauch festgelegt, daß bei persönlichen finanziellen Interessen des Abgeordneten eine Offenlegung in der Debatte zu erfolgen hatte. Dies wurde durch einen Beschluß des Unterhauses vom 22. Mai 1974³²⁾ nochmals ausdrücklich festgehalten. Prinzipiell verboten sind die Annahme von Geschenken, Honorarzahungen, direkte Geldzuwendungen und die Annahme von Gegenleistungen für bestimmte Tätigkeiten, die mit dem Ziel gemacht werden, Verfahren im Parlament zu beeinflussen oder das Verhalten des Abgeordneten in eine bestimmte Richtung zu lenken.

— Der Verbotstatbestand in den USA bezieht sich auf die Förderung von Gesetzesvorhaben aus partikulären oder pekuniären Interessen seiner eigenen Person, seiner engeren Familie oder anderer Personen.

Liegen solche Interessenkonflikte vor, so sollen sich die Mitglieder der Stimme enthalten. Darüberhinaus ist die Annahme von Geschenken im Wert von über 100 Dollar (pro

²⁹⁾ Verfassung für das Commonwealth vom 9. Juli 1900 mit Änderungen bis 1. Dezember 1977, Art. 44.

³⁰⁾ House of Representatives. Standing Orders as last revised 18. April 1972, Canberra 1972, Nr. 196.

³¹⁾ M. Lohmeier (Anm. 15), S. 484.

³²⁾ Vgl. ebd., S. 482.

Jahr), die von Personen kommen, bei denen ein besonderes Interesse an der Gesetzgebung des Kongresses vorliegt, verboten³³⁾.

d) *Inkompatibilität des Mandats mit Werbefunktionen für Unternehmen etc.*

Als Grundlage zur Erklärung dieses Komplexes an Normierung der Inkompatibilität wäre denkbar, daß der jeweilige Gesetzgeber jegliche Art von Werbungs- und Marketingstrategien für Wirtschaftsunternehmen oder Sozietäten deshalb für unvereinbar hält, weil derartige Tätigkeiten mit dem Ansehen und der Reputation des Parlaments nicht verträglich und der Legitimationsfunktion des Parlaments für das politische System insgesamt abträglich sind. Darunter fallen beispielsweise in Frankreich Werbetätigkeiten für Industrie-, Finanz- und Handelsunternehmen, wobei auch die Verantwortlichen des Unternehmens mit Geld- und Gefängnisstrafen belegt werden können³⁴⁾. Diese Art von Verbotstatbestand gilt auch für die USA und für Belgien³⁵⁾.

3. Offenlegungsprinzipien

Behandelte die bisherige Übersicht Regelungen, in denen Berufstätigkeiten bzw. Nebentätigkeiten entweder völlig oder nur unter bestimmten Voraussetzungen als inkompatibel mit Parlamentsmandaten erklärt wurden, so sollen im folgenden die Verfahren aufgezeigt werden, in denen die Regelungen erst zum Tragen kommen. Mit anderen Worten: Es gilt die Technik zu erklären, mit deren Hilfe gewisse Regelungen durchgesetzt werden können. Dazu lassen sich zwei Prinzipien der Offenlegung unterscheiden:

— Das erste Verfahrensprinzip wird in zwei Stufen durchgeführt:

- 1) Verzicht auf jede Tätigkeit, die als inkompatibel normiert ist, und
- 2) Nennung von Tätigkeiten, die der Parlamentarier beibehalten will und als kompatibel ansieht.

— Das zweite Offenlegungsprinzip erfolgt ebenfalls in zwei Stufen:

- 1) Verzicht auf mandatsinkompatible Tätigkeit und
- 2) Offenlegung von Tätigkeiten unter Einbeziehung der Bezahlung, der Quellen der Ein-

³³⁾ Standing Order, Senate, Rule XLV.

³⁴⁾ Art. Loi organique 150; Revue droit public, 1972, S. 429.

³⁵⁾ Gesetz über die Inkompatibilitäten vom 6. Aug. 1931, Art. 2; zitiert nach M. Lohmeier (Anm. 15), S. 477.

künfte etc., die durchaus als kompatibel angesehen werden.

a) Offenlegung nach Vertrauensprinzip

In Frankreich wird das Verfahren der Offenlegung von Berufstätigkeiten in Art. 151 Wahlgesetz geregelt, wobei zwei Wochen nach der Übernahme inkompatibler Funktionen bzw. nach der Entscheidung des Verfassungsrates im Wahlprüfungsverfahren der Verzicht ausgesprochen werden muß. Im selben Zeitraum sind dem Bureau der Nationalversammlung diejenigen Tätigkeiten zu nennen, die der Abgeordnete beizubehalten oder zu übernehmen gedenkt und von deren Kompatibilität er ausgeht. In Streitfällen kann daher das Bureau der Nationalversammlung, der Justizminister oder der Abgeordnete selbst den Verfassungsrat anrufen³⁶⁾. Wird in der Entscheidung des Conseil Constitutionnel eine Unvereinbarkeit mit dem Mandat festgestellt, dann hat sich der Abgeordnete zwischen seinem Parlamentsmandat und der Berufstätigkeit zu entscheiden, wobei ihm im Falle seiner Untätigkeit der Verfassungsrat seines Mandats für verlustig erklärt. In der Praxis ist dies aber außerordentlich selten geschehen³⁷⁾.

Auch Österreich sieht in seinem Unvereinbarkeitsgesetz eine derartige Regelung vor. Zwar ist die zeitliche Frist für die Bekanntgabe inkompatibler Tätigkeiten auf einen Monat nach Eintritt in das Parlament bzw. nach Übernahme einer derartigen Tätigkeit festgesetzt und unter Bekanntgabe der damit verbundenen Bezüge mitzuteilen³⁸⁾. Der für diesen Zweck konstituierte Parlamentsausschuß, der über die Zulässigkeit zu entscheiden hat, bleibt aber auf die im Gesetz genannten Inkompatibilitätskategorien beschränkt. Entsprechende Verfahren wie in Österreich und Frankreich gelten auch in Italien³⁹⁾.

b) Offenlegung nach Transparenzprinzip

In Großbritannien wird eine Offenlegung nach dem Transparenzprinzip praktiziert, d. h. durch Einrichtung eines Registers, das von jedem Mitglied des Unterhauses eine Offenlegung seiner Interessen abverlangt und das der öffentlichen Einsichtnahme offenstehen muß. In einem Beschluß vom 12. Juni 1975 wurde das Register in neun Kategorien eingeteilt:

³⁶⁾ M. Lohmeier (Anm. 15), S. 475.

³⁷⁾ Ebd.; ebenso H.-A. Roll (Anm. 14, S. 9).

³⁸⁾ § 4 Abs. 2 Unvereinbarkeitsgesetz.

³⁹⁾ Gesetz Nr. 60 (Anm. 21), Art. 7.

^{39a)} M. Lohmeier (Anm. 15), S. 483.

„1. Direktor in öffentlichen oder privaten Gesellschaften gegen Entgelt;

2. Arbeits- oder sonstige Berufstätigkeit gegen Entgelt;

3. gewerbliche, freie und sonstige Berufe gegen Entgelt;

4. die Namen von Klienten, wenn die angegebenen Interessen persönliche Dienste durch das Mitglied beinhalten, die sich in irgendeiner Weise aus der Mitgliedschaft im Hause ergeben oder sich darauf beziehen;

5. finanzielle Unterstützungen,

a) als Parlamentskandidat, wenn nach Kenntnis des Mitglieds die Förderung in irgendeinem Falle 25% der Wahlkampfausgaben des Kandidaten übersteigt, oder

b) als Mitglied des Parlaments durch irgendeine Person oder Organisation, wobei anzugeben ist, ob eine solche Förderung irgendeine Zahlung an das Mitglied oder einen materiellen direkten oder indirekten Vorteil einschließt;

6. Auslandsreisen, die sich auf die Mitgliedschaft im Hause beziehen oder sich aus ihr ergeben, wenn die Kosten der Reisen nicht voll vom Mitglied oder aus öffentlichen Mitteln getragen werden;

7. alle Zahlungen oder materiellen Vorteile im Auftrage einer ausländischen Regierung, Organisation oder Person;

8. Land und Vermögen wesentlicher Bedeutung oder solches, das wesentliches Einkommen abwirft;

9. die Namen von Gesellschaften oder anderen Körperschaften, in denen das Mitglied nach seiner Kenntnis entweder selbst oder im Namen seines Ehegatten oder seiner minderjährigen Kinder ein rentierliches Anteilsrecht hat, wenn der Nominalwert der Anteile höher ist als 1 v. H. der ausgegebenen Kapitalanteile.“^{39a)}

Diese gesamten Angaben sind dem Registerführer, zugleich ein höherer Beamter in der Abteilung des Clerk of the House (Parlamentsdirektor) und gleichzeitig Sekretär des Select Committee on Members' Interests, zur Verfügung zu stellen und dann zu veröffentlichen, was seit 1975 regelmäßig geschieht⁴⁰⁾.

⁴⁰⁾ Etwas zu bescheiden formuliert W. W. Hamilton: „Our Register is a timid step in the right direction. We will learn to adapt it in the light of experience“, in: ders., Members and outside interests, in: The Parliamentarian, 56 (1975) 4, S. 227—231.

⁴¹⁾ Fundstelle nach H.-A. Roll (Anm. 14), S. 10: US Code Congressional and administrative News,

Für Mitglieder des Repräsentantenhauses, des Senats und eine Reihe von Mitarbeitern des Kongresses der Vereinigten Staaten steht ein komplexes und ausgefeiltes Raster von Offenlegungspflichten zur Verfügung, die im sogenannten *Ethics in Government Act* von 1978⁴¹⁾ festgehalten sind und in ihrer gesamten Differenziertheit und Tragweite an dieser Stelle überhaupt nicht dargestellt werden können. Nur einige grundlegende Regelungsbereiche gilt es im folgenden zu erwähnen, wobei insbesondere die Senatsbestimmungen im Vordergrund stehen sollen⁴²⁾.

Folgende Bereiche sind mit Offenlegungspflichten bedacht:

— Funktionen als Direktor, Gesellschafter, Berater, Eigentümer, Bevollmächtigter oder Mitglied des Vorstandes einer Körperschaft, Gesellschaft oder anderer Geschäftsunternehmen³³⁾;

— Einkommen unter Bekanntgabe des Betrags und der Quelle bei Überschreitung der Grenze von 100 Dollar im Jahr, wobei Einkünfte aus künstlerischen Tätigkeiten, Abfindungsvereinbarungen und Einkünfte aus Familienunternehmen unberücksichtigt bleiben⁴⁴⁾. Dies gilt auch für finanzielle Vereinbarungen, aus denen der Ehegatte oder Angehörige Einkommen erzielen können⁴⁵⁾;

— Geschenke jeglicher Art sowie andere Vergünstigungen wie Unterkunft, Verpflegung, unentgeltlicher Transport sind bei einem Wert von mehr als 250 Dollar pro Jahr offenzulegen;

— Vermögen an Immobilien, Geschäfts- oder Investmentanteile, die 1000 Dollar übersteigen; Schulden, soweit sie über die Grenze von 2500 Dollar hinausgehen; Kauf und Verkauf von Grund- und Kapitalvermögen im Werte von mehr als 10000 Dollar⁴⁶⁾;

— Absprachen über die Beurlaubung bzw. Gehaltsweiterzahlungen für die Zeit der Kongreßmitgliedschaft bzw. über Einstellungszusagen an Senatoren für die Zeit danach⁴⁷⁾.

1978, Bd. 1, S. 1824ff; weitere Bestimmungen finden sich in den jeweiligen Geschäftsordnungen (Standing Orders) des Repräsentantenhauses und des Senats.

⁴²⁾ Unterschiede der Vorschriften für den Senat und das Repräsentantenhaus bestehen weniger in der Art der Regelung als vielmehr in der Höhe der Begrenzung von Einkünften etc.

⁴³⁾ Rule XLII, Abs. 1 und 2 der Standing Order des Senats; M. Lohmeier (Anm. 15), S. 485.

⁴⁴⁾ Rule XLIV, Abs. 3.

⁴⁵⁾ Rule XLII, Abs. 3.

⁴⁶⁾ M. Lohmeier, (Anm. 15), S. 485.

⁴⁷⁾ Rule XLII, Abs. 2.

Die Abgeordneten und Senatoren sind verpflichtet, vollständige Berichte in bezug auf die oben beschriebenen Offenlegungskategorien anzufertigen. Diese Berichte sind dann — z. B. im Fall des Senats — dem Sekretär des Senats auszuhändigen, der sie an das Select Committee on Ethics⁴⁸⁾ als dem für die Senatoren zuständigen Ehrenausschuß weiterleitet und sie darüber hinaus der Öffentlichkeit zugänglich macht⁴⁹⁾. Beide Ausschüsse prüfen die Angaben, führen entsprechende Untersuchungen durch und erstatten Bericht.

Parallel dazu verläuft eine stichprobenmäßige Überprüfung durch den Rechnungshof (Comptroller General), dem die Aufgabe obliegt, im Laufe von sechs Jahren zumindest einen Bericht eines jeden Senators zu prüfen. Dem Rechnungshof soll außerdem von jedem Senator in einem versiegelten Umschlag ein Bericht eingereicht werden, der die Kopien sämtlicher Einkommenssteuererklärungen und der dazugehörigen Dokumente über sich und seinen Ehegatten umfaßt⁵⁰⁾.

Die Sanktionsmöglichkeiten, die den Ausschüssen bei Verstößen gegen das Gesetz und die Ehrenordnung zur Verfügung stehen, reichen von einfachen parlamentarischen Verweisen bis hin zum Ausschluß des Abgeordneten, da dem Kongreß die Disziplinargewalt zusteht. Ergänzend ist noch auf einige strafrechtliche Bestimmungen hinzuweisen, die die aktive und passive Bestechung von und sonstige gesetzlich nicht reglementierte Zahlungen an Kongreßmitglieder und anderes unter Strafe stellen⁵¹⁾.

Ein wichtiger Aspekt von Offenlegungsvorschriften bedarf in diesem Zusammenhang noch der Hervorhebung, nämlich die Offenlegung und Anrechnung von Nebentätigkeitseinkünften (bzw. Berufstätigkeitseinkünften) in bezug auf Höhe und Quellen.

In den Vereinigten Staaten ist dabei eine Regelung ins Auge gefaßt worden, die in bezug auf die an sich erlaubten privaten Berufstätigkeiten eine Begrenzung dieses Einkommens auf 15 v. H. der Diäten für Senatoren und auf 30 v. H. der Diäten für Abgeordnete vorsieht,

⁴⁸⁾ Bzw. Committee on Standards of Official Conduct als Ehrenausschuß des Repräsentantenhauses.

⁴⁹⁾ Wobei sie innerhalb von sechs Jahren von jedem eingesehen werden können

⁵⁰⁾ Vgl. M. Lohmeier (Anm. 15), S. 486.

⁵¹⁾ Vgl. ebd., S. 488 unter Bezugnahme auf den U. S. Code.

wobei das Inkrafttreten dieser Regelungen für den Senat noch ausgesetzt ist⁵²).

Mitglieder der Assemblée in Frankreich sind verpflichtet, Auskunft über ihre beruflichen Aktivitäten zu geben, müssen aber keine Angaben über Höhe und Herkunft ihrer Einkünfte machen.

In Italien steht eine gesetzliche Regelung an, wobei Mitglieder derzeit schon freiwillig Auskunft über ihr Einkommen und dessen Herkunft geben können.

Griechenland fordert von seinen Parlamentariern, daß sie ihre Steuererklärungen veröffentlichten und somit Informationen über ihre finanziellen Verhältnisse weitergeben⁵³).

Die Bestimmungen in den Niederlanden gehen von einem interessanten Modell aus, nach dem sich jedes Mitglied der Zweiten Kammer, das eine jährliche Grundentschädigung in bestimmter Höhe erhält, seine Einkünfte aus nichtparlamentarischen Tätigkeiten von einer gewissen Untergrenze an anrechnen lassen muß. Die Diäten werden dann um die Hälfte des Betrages, der über dieser Mindestgrenze liegt, gekürzt, wobei allerdings eine bestimmte Mindestgrenze für die Diätenhöhe erhalten bleibt⁵⁴).

4. Offenlegung des Parlamentslobbyismus

Sieht man von der Betrachtung der Verbände als geschlossene außerparlamentarische Interessengruppen einmal ab, so ergeben sich institutionalisierte Einflußmöglichkeiten insofern, als eine Vertretung der Interessengruppen durch den Abgeordneten selbst erfolgen kann. Diese Lobbyisten sind zumeist als Experten zugleich die wichtigsten Mitglieder der für ihre Interessen jeweils einschlägigen Parlamentsausschüsse.

In den Vereinigten Staaten ist man zur Eindämmung von Interessengruppeneinflüssen

⁵²) Vgl. H.-A. Roll (Anm. 14), S. 10; demgegenüber M. Lohmeier (Anm. 15), S. 487 mit der dafür einschlägigen Rule XLIV Abs. 1; ebenso J. Meister, Die Regelung wirtschaftlicher Interessenkonflikte von Abgeordneten des Kongresses der USA, Diss., Heidelberg 1976, S. 89f.

⁵³) Vgl. Bericht im Namen des Ausschusses für Geschäftsordnung und Petitionen über die Durchführung von Art. 8 der Geschäftsordnung (Erklärung der finanziellen Interessen der Mitglieder 19. Januar 1983), Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1982/83, Dokument 1-1097/82, S. 7.

⁵⁴) Diäten der europäischen Parlamentarier: Die Niederlande, in: Europa, (1979) 6.

auf Parlament und Parlamentarier dazu übergegangen, einen jeden Abgeordneten, der gegen Bezahlung durch einen Interessenverband zur Beeinflussung von Gesetzgebungsverfahren im Sinne des Verbandes beitragen soll, aufzufordern, sich beim Clerk des Senats einzuschreiben. Auf der Grundlage dieses *Federal Lobbying Act*, der ein Bestandteil des *Legislative Reorganisation Act* von 1946 ist, wird von Abgeordneten verlangt, in vierteljährlichen Berichten über ihre Finanzen Rechenschaft abzulegen, jede Einzeleinnahme von mehr als 100 Dollar anzuzeigen sowie den Finanzier zu nennen. Diese Angaben werden unter Eid abgenommen. Ganz analog zu den bisher erwähnten Regelungen des amerikanischen Parlamentsrecht steht auch hier nicht das Verbot oder die Inkompatibilität bestimmter Tätigkeit, sondern deren Transparenz im Vordergrund. Ein paritätischer Ausschuß, bestehend aus zwölf Mitgliedern, überprüft das Verhalten der Abgeordneten.

Ziel dieser Regelung war es, „den Einfluß der Verbände auf den Abgeordneten zu bremsen, ohne die Vorteile ihrer Informationsmittlung abzuschneiden... Diese Gesetzgebung hat sich indessen nicht bewährt und läßt der Infiltration von Sonderinteressen freien Lauf.“⁵⁵) Hierfür werden insbesondere Konstruktionsmängel bei der Erstellung des Gesetzes in bezug auf die Weitmaschigkeit zur Erfassung von Gesetzgebungsbeeinflussung und das Fehlen einer Überwachungsinstanz verantwortlich gemacht⁵⁶).

Erfahrungen, die Frankreich in der Phase der III. und IV. Republik infolge mißglückter Verbotregelungen machte, haben in den Geschäftsordnungsregelungen der V. Republik zu einer Normierung geführt, die nicht nur auf ein Verbot innerparlamentarischer Konsolidierungen wirtschaftlicher Interessen abzielt, sondern auch die „constitution... de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels“⁵⁷) untersagt. Ebenso sind Gruppierungen verboten, die die in der genannten Regelung formulierten Interessen zu verteidigen suchen. Dies kann mit disziplinarischen Strafbestimmungen geahndet werden.

⁵⁵) A. Ruch (Anm. 12), S. 206.

⁵⁶) Ebd.

⁵⁷) Règlements, Art. 23, Abs. 1, zitiert nach A. Ruch (Anm. 12), S. 206.

IV. Verhaltensregeln für Parlamentarier in der Bundesrepublik — Konsequenzen aus dem internationalen Vergleich

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Die Abgeordneten im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik nehmen sowohl unter rechtlichen als auch unter politiksoziologischen Aspekten in bezug auf die Mehrzahl der bisher erwähnten Kategorien eine mittlere Position ein. Dies kann etwa für folgende Bereiche geltend gemacht werden:

— Die Mandatsunabhängigkeit und die Regelungen zur Entziehbarkeit, wie sie in bezug auf Wählbarkeit und die normierten Mandatsincompatibilitäten bei öffentlichen Ämtern geregelt sind, stehen in einem durchaus vergleichbaren Rahmen⁵⁸).

— Analoges gilt auch für politiksoziologische Bereiche wie Nominierung und Fraktionsdisziplin, in denen eben auch die Dominanz der Parteien offen zutage tritt, sowie für die Struktur der Tätigkeitsfelder des Abgeordneten.

Mit der Regelung vom 19. Oktober 1972 und der Ergänzungsregelung von 1980 hat der Bundestag einen Katalog von Verhaltensregeln für Abgeordnete beschlossen und versucht, damit der öffentlichen Auseinandersetzung um den Mandatsmißbrauch, die in den fünfziger Jahren mit der Diskussion um eine Ehrenordnung und in den siebziger Jahren mit der Affäre Geldner und dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts (1975) ihre Höhepunkte fand, ein Ende zu bereiten. Die derzeit gültige Verhaltensordnung kann wie folgt beschrieben werden:

— Generelle Offenlegungspflicht in Form einer Veröffentlichung im amtlichen Handbuch besteht gemäß Nr. 1 des Regelkatalogs nur beim Beruf des Abgeordneten, einschließlich der Personen, Firmen, Institutionen und Organisationen, für die er tätig ist. Darüber hinaus gilt dies auch für bezahlte Tätigkeiten als Mitglied eines Unternehmerorgans (Vorstand etc.) und für Verbände und Organisationen, soweit diese mit Bundestag oder Bundesregierung zu tun haben (Nr. 4).

— Partielle Offenlegungspflicht, das heißt Anzeigepflicht gegenüber dem Präsidium, besteht für den Abgeordneten bei 1. vergüteten Nebentätigkeiten, 2. sämtlichen Beraterver-

trägen mit Verbänden, Firmen, Organisationen oder Einzelpersonen ab einer monatlichen Grenze von 3000 DM, 3. Spenden für seine politische Tätigkeit ab 10000 DM pro Jahr und 4. bei gerichtlichem Verfahren für oder gegen die öffentliche Hand ab einem Honorar von 1500 DM.

— Offenlegungspflicht gegenüber Ausschüssen tritt dann ein, wenn ein Gegenstand behandelt wird, an dem ein Abgeordneter ein berufliches oder finanzielles Interesse hat und er dies im allgemeinen Offenlegungsverfahren noch nicht publiziert hat.

— Verbotstatbestände betreffen 1. die Werbung mit der Abgeordneteneigenschaft bei nichtparlamentarischen Angelegenheiten und als wesentlich wichtigeren und erst 1980 geregelten Punkt 2. die sogenannten Beraterverträge: „Danach darf ein Mitglied des Bundestages kein Rechtsverhältnis eingehen, das ihm Bezüge verschafft, die es, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhält, weil von ihm im Hinblick auf sein Mandat erwartet wird, daß es im Bundestag die Interessen des Zahlenden vertreten und nach Möglichkeit durchsetzen wird⁵⁹).

Die einzige rechtliche Sanktionsmöglichkeit, die sowohl für eine Verletzung der Verbotstatbestände als auch für die Nichtbeachtung der Offenlegungspflichten vorgesehen ist, besteht in der Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse, die das Präsidium zusammenstellen und einmütig feststellen muß. Die in den Verhaltensregeln vorgesehenen Offenlegungskategorien und Offenlegungsprinzipien genügen damit den Artikeln 38 und 48 des Grundgesetzes, da die öffentliche oder präsidialinterne Bekanntgabe privater Interessen den Abgeordneten weder in seiner Entscheidungsfreiheit noch in seiner Mandatsausübung beschränkt⁶⁰).

Bei den Problemen, die sich aus dieser Form der Regelung ergeben, sei hier auch an die insbesondere in den letzten drei Jahren geführte Diskussion um die Finanzierung von Parteien und deren Verflechtung mit wirtschaftlichen Interessen erinnert. Ihren vorerst letzten Höhepunkt fand diese Auseinandersetzung in dem Vorschlag des CDU-Generalsekretärs und Bundesfamilienministers

⁵⁸) Vgl. V. Herman (Anm. 2), S. 176ff; vgl. Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1983⁵, S. 242; W. Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1983, S. 211.

⁵⁹) H.-A. Roll (Anm. 14), S. 12.

⁶⁰) So vor allem H.-A. Roll (Anm. 14).

Heiner Geißler vom gläsernen Abgeordneten, der wohl eher dazu gedacht war, politische Positionen in der veröffentlichten Meinung zu besetzen.

Der Stellenwert, den die bundesdeutschen Parlamentarier selbst den Verhaltensregeln als Verhaltensnorm zuerkennen, kann als wohlwollende Nichtbeachtung bezeichnet werden, d. h. der Grad der Verbindlichkeit dieser Regeln ist insgesamt sehr niedrig gehalten, sie gelten eher als Empfehlungen: „Bisher werden die Angaben im amtlichen Handbuch nicht nachgeprüft... Sie sind deshalb nicht selten lückenhaft und unvollständig... Man geht sicher nicht fehl in der Annahme, daß im amtlichen Handbuch mehr verschwiegen als offengelegt wird, mit dem Hintergedanken, es werde schon nichts herauskommen.“⁶¹⁾ Nach einem ähnlichen Motto muß, so der Eindruck, auch das Präsidium des Deutschen Bundestages vorgegangen sein, da eine Überprüfung der im Handbuch veröffentlichten und der dem Präsidium anzeigepflichtigen Nebentätigkeiten nicht besonders stringent verfolgt wurde⁶²⁾.

Weiterhin wirft die Form, in denen einzelne Verhaltensregeln normiert sind, Fragen nach der dahinterstehenden ‚Doppelmoral‘ auf. Zum Beispiel ist der Begriff der Bezüge sehr vage gehalten⁶³⁾, da nicht genau festgelegt wird, ob es sich dabei um einmalige oder wiederkehrende Leistungen handeln muß, ob eventuell auch geldwerte Leistungen eingeschlossen sind und ob es schon ausreicht, wenn die Bezüge auch subjektiv in der Absicht der Beeinflussung gezahlt worden sind. Darüber hinaus ist nicht besonders eindeutig geregelt, ob die Anzeigepflicht bestimmter Nebentätigkeiten erst dann eingreift, wenn eine bestimmte Bezugshöhe erreicht ist. Denkbar ist hier etwa eine Aufspaltung von Arbeitsverträgen, um diese Einkunftsgrenzen nicht zu überschreiten.

Ein weiterer Problempunkt kann in der Unterscheidung zwischen Offenlegungspflicht und Anzeigepflicht gesehen werden. Anders als das Offenlegungssystem des britischen Parlaments, bei dem das *Register of Member's Interest* von jedermann eingesehen werden kann, begnügt sich das deutsche Prinzip mit

der Nennung von Berufstätigkeiten als dem eigentlich Wissenswerten. Damit stellt es ein eher nominales System dar, das die Entschlüsselung der möglichen Einflußnahmen auf den Abgeordneten und dessen Eigeninteressen zur reinen Spekulation werden läßt und darüber hinaus selbst die Parlamentarier verwirrt.

Eine Verbesserung der bundesrepublikanischen Verhaltensregeln wäre in folgenden Aspekten denkbar und notwendig:

— Eine Erhöhung des Grades an Verbindlichkeit läßt sich nur erreichen, wenn die Verhaltensregeln nicht mehr als Anlage zur Geschäftsordnung des Bundestages normiert sind, sondern eine eigenständige gesetzliche Grundlage erhalten⁶⁴⁾.

— Eine Offenlegungspflicht erscheint auch für die Bereiche erforderlich, in denen bisher nur eine Anzeigepflicht herrschte. Dies gilt zum Beispiel für den Komplex von Nebentätigkeiten und Beraterverträgen, bei denen eine Bezahlung vorliegt oder bei denen beispielsweise eine Beteiligung an Kapital- und Personengesellschaften existiert. Hier sollten Bezugshöhe und Bezugsquelle genannt werden.

— Ebenso sollte eine generelle Offenlegungspflicht in bezug auf Spenden an Abgeordnete eingeführt werden, insbesondere vor dem Hintergrund, daß dieses Prinzip ja auch für Parteien gilt und der Druck von Geldspenden für den einzelnen Mandatsträger wesentlich höher angesetzt werden muß als bei den Parteien.

— Wichtig erscheint es auch, die Verpflichtung zur Untersuchung der Abgeordnetenangaben durch das Präsidium zu unterstreichen, wobei neben einer Ausweitung der Informationsmöglichkeiten an die Schaffung eines

⁶³⁾ So H.-A. Roll (Anm. 14), S. 12.

⁶⁴⁾ Und zwar eine gesetzliche Grundlage, die über die in § 44a AbgG als derzeitige Rahmenvorschrift hinausgeht; zur derzeitigen Grundlage vgl. H.-A. Roll/A. Rüttger, Zur Neufassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 11 (1980) 4, S. 484—493, S. 490.

⁶⁵⁾ Ein weitreichender Vorschlag zur Inkompatibilitätsregelung bei Verbandsmitgliedschaften bei R. Hensel, Mehr Transparenz für Verbandsabgeordnete. Lösungswege durch Inkompatibilitätsregelungen und Ändern der Bundeswahlordnung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, (1974) 8, S. 177—181. Zur Institutionalisierung des Verbandseinflusses vgl. H.-J. Schröder, Gesetzgebung und Verbände. Ein Beitrag zur Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung, Berlin 1976, S. 74f. und S. 121f.

⁶¹⁾ H. Klatt, zit. nach R. Zundel, Politiker-Einkünfte — Ein Schritt zu mehr Transparenz, in: DIE ZEIT Nr. 49 vom 30. November 1984.

⁶²⁾ W. Hoffmann, Schlamperei der Verwaltung. Die meisten Abgeordneten nehmen inzwischen die Meldepflicht bezahlter Nebentätigkeiten ernst, in: DIE ZEIT Nr. 46 vom 9. November 1984.

unabhängigen, dem Präsidium zugeordneten Gremiums zu denken wäre.

— Als letzter Punkt verbleibt noch der Hinweis auf eine Neuregelung der Sanktionsmöglichkeiten, da das Instrument der drohenden Veröffentlichung, sieht man sich insbesondere die bisherige Handhabung an, als relativ wirkungslos bezeichnet werden kann. Überlegenswert wäre eine Staffelung der Sanktionen, angefangen von einer Verpflichtung zur öffentlichen Erklärung der Interessen⁶⁶⁾, wenn die in Ausschüssen oder im Plenum behandelte Materie eigene Interessen des Abgeordneten betrifft und damit verbunden die Möglichkeit zum Ausschluß des Parlamentariers von weiteren Ausschußsitzungen⁶⁷⁾, bis zu bestimmten finanziellen Eingriffsmöglichkeiten, beispielsweise in bezug auf die Kostenpauschale⁶⁸⁾.

Darüber hinaus müßte geprüft werden, ob nicht ab einer bestimmten Höchstgrenze die

⁶⁶⁾ Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1982/83 (Anm. 53), S. 6.

⁶⁷⁾ Probleme des Ausschußausschlusses vgl. M. Becker, Die Abberufung eines Abgeordneten aus einem Parlamentsausschuß im Spannungsfeld zwischen Fraktionsdisziplin und freiem Mandat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 15 (1984) 1, S. 24—31; ebenso C. Arndt, Der Bundestag-Abgeordnete als Ausschußmitglied, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 15 (1984) 4, s. 523—529.

Bezüge aus den Nebentätigkeiten der Abgeordneten, wie im niederländischen Modell, auf die Diäten angerechnet werden sollten und inwieweit das Problem der Mandatsausübung im Sinne dieser Interessen — nicht die Eigeninteressen der Abgeordneten und deren Offenlegung stellen das eigentliche Problem dar — mit einer parlamentsrechtlichen Regelung aufgefangen werden könnte.

Zweifellos wird man der Hoffnung beipflichten können, daß „eine nicht bloß trügerische Katharsis der Flick- und Partei-affäre darin bestehen (könnte), einer neuen, rigorosen und konstruktiven Wertung politischer Regeln und Institutionen den Weg zu ebnen“⁶⁹⁾. Letzten Endes aber kann keine noch so ausgefeilte Neuregelung der Verhaltenskodizes das Problem der Interessenverflechtungen aus der Welt schaffen, auch wenn unsere Abgeordneten, eventuell auch unter Druck der öffentlichen Meinung, die nötige Bereitschaft und das entsprechende Problembewußtsein entwickeln.

⁶⁸⁾ H. Klatt, Rechtliche Möglichkeiten gegen Mandatsmißbrauch, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 10 (1979) 4, S. 445.

⁶⁹⁾ C. Offe, Von der Suchtbildung der Parteien. Vermutungen, wie sich die Flick-Affäre auf Staat und Politik auswirkt, in: Die Zeit, Nr. 50 vom 7. 12. 1984, S. 4.

Debattenordnung und Debattenstil

Überlegungen zur Reform des Deutschen Bundestages

Einleitung

Wieder einmal ist in der Bundesrepublik Deutschland eine Kontroverse über eine angebliche oder tatsächliche Krise des Parlamentarismus ausgebrochen. Diese Diskussion ist jedoch weder neu, noch sind die Argumente, die ausgetauscht werden, besonders originell¹⁾.

Im wesentlichen geht es dabei um Ansehen und Stellung des Deutschen Bundestages in der Öffentlichkeit, wobei im einzelnen die mangelnde Verwurzelung des Parlaments im Bewußtsein der Bevölkerung und geringes Interesse an der Parlamentsarbeit beklagt werden.

Da jedoch das öffentliche Erscheinungsbild des Parlaments als in starkem Maße auf Vorurteilen und Unkenntnis beruhend interpretiert wird, zielen die Reformvorschläge auf eine Verbesserung seiner Außenrepräsentation. Insbesondere durch eine Stärkung der kommunikativen Funktionen des Parlaments soll den politischen Entfremdungserscheinungen in der Bevölkerung wirksam entgegenge wirkt werden²⁾.

Verknüpft wird dieses Ziel mit einer Verbesserung der Stellung des einzelnen Bundestagsabgeordneten gegenüber seiner Fraktion.

Nur wenn die Parlamentarier politisch unabhängiger von ihren Fraktionsvorständen würden, könne der Deutsche Bundestag auf größere öffentliche Resonanz hoffen. Die Unabhängigkeit der Abgeordneten wird also als wesentliche Bedingung einer besseren Wahrnehmung ihrer Kommunikationsfunktion gesehen. Vereinfacht könnte von daher die These wie folgt lauten: Die Erweiterung der Kommunikationsfunktion des einzelnen Parlamentariers verbessert insgesamt die Kommunikationsfunktion des Parlaments und stärkt die Position des Deutschen Bundestages im politischen System der Bundesrepublik Deutschland.

Die folgenden Ausführungen sollen demgegenüber zeigen, daß wir

1. noch viel zu wenig über die Voraussetzungen wissen, auf denen diese These beruht; daß
2. die derzeitigen Kommunikationsleistungen des Deutschen Bundestages zu negativ gesehen werden; daß
3. mit einer Reihe von Reformvorschlägen, sofern sie verwirklicht werden sollten, eher das Gegenteil dessen erreicht wird, was bezweckt werden soll.

I. Die Funktion von Parlamentsdebatten in der Demokratie

Im Zentrum der Vorschläge zur Verbesserung der Kommunikationsfunktion des Deutschen Bundestags stehen Ordnung und Stil von Parlamentsdebatten. Traditionell wird diesen eine große Bedeutung für eine offene und demokratische Gesellschaft zugewiesen³⁾.

Durch sie soll sich das Parlament als Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion über politische Probleme erweisen. Parlamentarismustheorien haben dabei den Debatten in unterschiedlicher Begrifflichkeit die folgenden, sich zum Teil überschneidenden idealtypischen Funktionen zugeschrieben:

1. *Die Öffentlichkeitsfunktion:* Das Parlament soll die Bürger über die aktuellen Probleme der Gesellschaft sowie über die in Aussicht

der bürgerlichen Gesellschaft, Neuwied-Berlin 1969, S. 223 ff.

¹⁾ Vgl. z. B. bereits die Beiträge in: Emil Hübner/Heinrich Oberreuter/Heinz Rausch (Hrsg.), *Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969.

²⁾ So vor allen Dingen Heinrich Oberreuter, *Kann der Parlamentarismus überleben? Bund — Länder — Europa*, Zürich-Osnabrück 1977, S. 67 ff.

³⁾ Vgl. Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie*

genommenen Wege der Problemlösung informieren, um ihre Aufmerksamkeit auf den aktuellen Entscheidungsbedarf des politischen Systems zu richten. Parlamente sollen aber auch von sich aus initiativ werden, indem sie auf zukünftige Probleme verweisen.

2. *Die Repräsentationsfunktion:* Mit der Wahrnehmung der Öffentlichkeitsfunktion muß jedoch gewährleistet sein, daß möglichst alle in der Gesellschaft artikulierten Auffassungen zu dem betreffenden Problem zu Worte kommen, bevor sie in unterschiedlichen Lösungskonzepten zusammengefaßt werden. Parlamentsdebatten müssen sich also auf die öffentliche Meinung beziehen lassen und zugleich für die von dort ausgehenden Anforderungen offen sein.

Mit der Erfüllung dieser beiden Funktionen sind eine Reihe von Erwartungen verknüpft, die dem Ideal eines demokratischen Gemeinwesens nahe kommen. Indem das Parlament

die Belange der Bürger aufgreift und öffentlich diskutiert, wird die Kluft zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen politischem System und Bürger tendenziell verringert. Der politische Prozeß wird durchschaubarer und damit auch kritisier- und kontrollierbar. Der kontroverse Charakter von Parlamentsdebatten ermöglicht dem Bürger darüber hinaus ein eigenes Urteil unter Abwägung der unterschiedlichsten Argumente.

Politik wird damit auf eine rationale Grundlage gestellt, deren Endziel zwar nicht (mehr) in der Wahrheit, wohl aber in dem zum gegenwärtigen Zeitpunkt für das Gemeinwohl als richtig erkannten liegt. Da das Gemeinwohl aber beständig über die Lösung der politischen Probleme konkretisiert werden muß, bedarf es einer permanenten Mitwirkung der Bürger am Problemlösungsprozeß, dessen Voraussetzungen wieder von den Parlamenten gestaltet werden müssen.

II. Die Kritik an den Debatten im Deutschen Bundestag

Diese hier nun in sehr verkürzter Form dargestellte Argumentationskette bildet vielfach den Maßstab der Beurteilung von Parlamentsdebatten, sowohl durch die Parlamentarier selbst als auch von seiten der wissenschaftlichen Parlamentarismuskritik. Insofern ist es auch nicht besonders überraschend, wenn an Parlamentsdebatten immer wieder erhebliche Defizite hervorgehoben werden⁴⁾.

So wird z. B. festgestellt, der Bundestag sei ein diskussions- und argumentationsfaules Parlament, das seine Arbeit vor allem in den Ausschüssen verrichte und nur dann im Plenum debattiere, wenn es unvermeidlich sei. Dann aber seien die Debatten introvertiert und zu wenig nach außen gerichtet. Wichtige Fragen würden nicht rechtzeitig und gründlich genug diskutiert und statt der Diskussion von Grundsatzfragen überwiege ein Feilschen um Details. Außerdem verkündeten die immer gleichen Sprecher die immer gleichen Inhalte, wobei sich die Stereotypie der Inhalte nicht nur auf eine Debatte oder Wahlperiode begrenzen lasse, sondern seit Bestehen des Bundestages gelte. Als Gesamtfazit der Debattenkritik kann nach wie vor die Aussage Gerhard Loewenbergs gelten, der in den De-

batten keinen integralen Bestandteil des im Bundestag stattfindenden Diskussions- und Verhandlungsprozesses sieht, „sondern eher ein Etikett für diesen Prozeß“⁵⁾.

Insofern werden die Plenarsitzungen mehr als Schauplatz antizipierter Wahlreden denn als effektives Diskussionsforum öffentlicher Politik beurteilt. Kritik am gegenwärtigen Ablauf der Parlamentsdebatten findet sich aber nicht nur in der wissenschaftlichen Literatur, sondern ist auch bei den Bundestagsabgeordneten selbst verbreitet. In einer von Ewald Rose und Joachim Hofmann-Göttig erhobenen Umfrage äußerten sich 65% der „Neuparlamentarier“ und 80% der „Altparlamentarier“ nicht zufrieden mit dem Ablauf der Plenardebatten. Gewünscht wurden von den Jungparlamentariern vor allem kürzere Beiträge, größere Spontaneität und mehr frei gestaltete Reden⁶⁾.

Noch eindrucksvoller nehmen sich die Ergebnisse aus, die die Ad-hoc-Kommission „Parlamentsreform“ bei einer Befragung ermittelt

⁴⁾ So schon Wilhelm Hennis, *Rechtfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit*, in: *Die Neue Gesellschaft*, 14 (1967) 2, S. 101 ff.

⁵⁾ Gerhard Loewenberg, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik*, Tübingen 1969, S. 474.

⁶⁾ Ewald Rose/Joachim Hofmann-Göttig, *Selbstverständnis und politische Wertungen der Bundestagsabgeordneten. Ergebnisse repräsentativer Umfragen*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 13 (1982) 1, S. 70.

hat, an der sich insgesamt 196 Abgeordnete (37,7%) beteiligt und 170 die gestellten Fragen auch beantwortet haben. Aus dieser Befragung geht hervor, daß der größte Teil der Parlamentarier ein allgemeines Rederecht, die Einführung „offener“ Debattenrunden sowie eine Auflockerung der Debatten durch die Zulassung freier Wortmeldungen wünscht⁷⁾. Sie erwarten, daß mittels eines so veränderten Debattenstils das Ansehen des Bundestages in der Öffentlichkeit verbessert werden kann.

Interessanterweise beziehen sich Kritik und Verbesserungsvorschläge also vor allem auf die Ordnung und den Stil von Debatten. Bevor aber in dieser Richtung Reformvorschläge entwickelt werden, müßte man zunächst einmal prüfen, ob die den Debatten zugrundeliegenden demokratiethoretischen Prämissen überhaupt stichhaltig sind. Sollte sich nämlich erweisen, daß die mit ihnen verbundenen Erwartungen auf falschen Voraussetzungen beruhen, müßten die Reformen zur Verbesserung der öffentlichen Stellung des Deutschen Bundestages an einer ganz anderen Stelle einsetzen als an der Veränderung der Debattenordnung und des Debattenstils. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt fehlen u. a. gesicherte Erkenntnisse darüber,

— welchen Stellenwert Parlamentsdebatten im politischen Meinungsbildungsprozeß einnehmen und welche Motive es gibt, sich Debatten anzuhören;

— welche Erwartungen gegenüber Parlamentsdebatten geäußert und wie kontroverse Debatten beurteilt werden;

— wie die in den Debatten geäußerten Informationen verarbeitet werden und in welcher Weise sie der politischen Orientierung dienen.

Eine Beantwortung dieser Fragen ist notwendig, wenn die Bedeutung von Vorschlägen zur Debattenreform eingeschätzt werden soll, denn je nachdem, wie diese Fragen beantwortet werden, wird sich zeigen, ob die bisherige Kritik an den Parlamentsdebatten gerechtfertigt ist und ob die von Kritikern entwickelten Reformvorschläge realistisch sind.

⁷⁾ Maria Mester-Grüner, Mehr Mitbestimmung für die Abgeordneten. Ad-hoc-Kommission prüft Ergebnisse einer Abgeordnetenbefragung, in: Das Parlament vom 9. Februar 1985, S. 15. Vgl. auch Jörg Becker, Parlamentarismus und parlamentarische Rede. Eine Analyse der politischen Sprache im Deutschen Bundestag seit 1949, in: Die Mitarbeit, (1979) 2/3, S. 218.

Kompliziert wird die Beantwortung der obigen Fragen allerdings dadurch, daß die Bürger sich in ihrem politischen Informationsstand, dem Grad ihrer politischen Bildung und ihres politischen Interesses usw. unterscheiden und es wenig wahrscheinlich ist, daß Parlamentsdebatten eine derart einheitliche Wirkung entfalten, wie es unterstellt wird. Selbst der beste Debattenstil kann wohl kaum Defizite im politischen Bewußtseinsstand der Bevölkerung ausgleichen; mit einer solchen Aufgabenstellung wäre er schlicht überfordert. Doch scheint eine solch überhohe Erwartungshaltung genau der Maßstab zur Beurteilung von Parlamentsdebatten zu sein, womit ein negatives Ergebnis automatisch vorgegeben ist.

Dagegen gibt es viele Anhaltspunkte dafür, daß die Parlamentsdebatten sehr viel besser als ihr Ruf sind. Wie der folgende Abschnitt am Beispiel der Debatte über den Weltwirtschaftsgipfel in Williamsburg zeigen wird, erfüllen diese durchaus eine Reihe der Funktionen, die ihnen im Rahmen von Parlamentarismustheorien zugeschrieben werden, was bisher offensichtlich viel zu wenig zur Kenntnis genommen wurde. Während die Kritiker des Debattenstils im Deutschen Bundestag die ihrer Kritik zugrundeliegenden Annahmen nicht oder nur sehr selektiv offenlegen und ihre Ergebnisse nur in den seltensten Fällen — und dann zumeist nur in Teilbereichen — auf empirisch abgesicherte Untersuchungen zurückführen können, soll, um diese beiden Schwachstellen wenigstens ansatzweise zu vermeiden, im folgenden die Debatte quantitativ und qualitativ daraufhin analysiert werden, ob sich in ihr Kriterien eines demokratischen Diskussionsstils nachweisen lassen. Diese Kriterien sind: Aktualität und Themenvielfalt, Transparenz und Meinungsbildung durch zwischenparteiliche Polarisierung sowie gegenseitige argumentative Bezugnahme der Redner.

Wenn sich solche Elemente in der Debatte nachweisen lassen, sind damit natürlich die Argumente der Debattenkritiker noch nicht widerlegt, denn dazu ist die Untersuchungsbasis zu schmal. Das gilt sowohl für die Quantität der ausgewählten Debatten als auch für die Kritikpunkte, die hier nur partiell aufgegriffen werden⁸⁾. Immerhin könnte aber der

⁸⁾ An dieser Stelle kann sich nur auf die Kritik bezogen werden, die den Diskussionsstil in Bundestagsdebatten betrifft. Einwände, die z. B. gegen die Art und Weise erhoben werden, die die Redner von den Fraktionsvorständen ausgewählt werden

Nachweis von Elementen eines demokratischen Diskussionsstils in Bundestagsdebatten den Geltungsbereich der Debattenkritik ein-

schränken und damit den Blick für neue Fragestellungen freilegen, die zu einer differenzierteren Bewertung von Debatten führen.

III. Elemente eines demokratischen Diskussionsstils in der Debatte über den Weltwirtschaftsgipfel von Williamsburg

Vorbemerkung: Das theoretische Konzept, mit dessen Hilfe die Analyse der Debatte angeleitet wird, wird im folgenden als Positionsfixierungskonzept bezeichnet⁹⁾. Mit seiner Hilfe lassen sich die spezifischen politischen Positionen der Parteien zu den einzelnen Sachproblemen, ihre politische Identität sowie ihre Sichtweise der anderen Parteien herausarbeiten. Das Positionsfixierungskonzept soll auf Muster zwischenparteilichen Wettbewerbs hinweisen und einen Beitrag zum Nachweis parteispezifischer Kommunikationsbezüge und parteitypischen Kommunikationsverhaltens im Bundestag leisten.

Der Begriff Positionsfixierung spricht zwei Arten der Kommunikation von Parteien an. Er bezieht sich einmal auf deren Anstrengungen, ein möglichst günstiges „Selbstbild“ zu entwickeln, zum anderen darauf, die politischen Gegner auf eine Position zu fixieren, die Zustimmungszug bewirken soll („Fremdbild“). Positionsfixierungen beinhalten damit sowohl das Element von Kommunikation, das auf die politische Auseinandersetzung zwischen den Parteien bezogen ist, als auch das Bemühen der Parteien (jede für sich selbst), ihre Handlungen, Absichten und Motive den Bürgern mitzuteilen und um Zustimmung für ihre Politik zu werben.

Im folgenden werden deshalb die Redebeiträge der ersten 13 Politiker auf Anzahl und the-

oder wie seitens der Fraktionen versucht wird, auf Sprecher mit abweichenden Auffassungen politischen Druck auszuüben, werden nicht thematisiert. Vgl. hierzu Wolfgang Ismayr, *Parlamentarische Kommunikation und Abgeordnetenfreiheit. Praxis im 9. Deutschen Bundestag und Perspektiven einer Parlamentsreform*, Frankfurt 1982, sowie den Erlebnisbericht von Carl-Christoph Schweitzer, *Der Abgeordnete im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik*, Opladen 1979.

⁹⁾ Vgl. dazu ausführlich Edwin Czerwick, *Parlamentarische Kommunikation im Wahlkampf. Strukturen zwischenparteilicher Kommunikation und Interaktion im Deutschen Bundestag während des Bundestagswahlkampfes 1979/80*, Koblenz 1983 (= Heino Kaack/Reinhold Roth (Hrsg.), *Forschungsgruppe Parteiendemokratie, Analysen und Berichte* Nr. 7, S. 36 ff.

matischen Bezug der von ihnen geäußerten Selbst- bzw. Fremdbilder untersucht, wobei als Selbstbilder jeweils solche Äußerungen verstanden werden, die sich explizit auf Handlungen, Einstellungen und politische Ziele der eigenen Partei, Parteifreunde, die eigene Person und/oder die politischen Rollen, die diese einnehmen, beziehen. Unter Fremdbildern werden dagegen alle jene Äußerungen verstanden, die politische Grundsätze, Handlungen, politische Ziele oder Rollen der anderen Parteien oder ihrer Repräsentanten betreffen. Die von den Akteuren geäußerten Selbst- und Fremdbilder werden aber nicht gesondert untersucht, sondern einzelnen Akteursgruppen zugeordnet und nach ihren thematischen Hauptbezügen quantifiziert und typisiert. Auf dieser Basis lassen sich schließlich Vergleiche zwischen den einzelnen Akteursgruppen erstellen, die die Grundlage für Aussagen über ihr spezifisches Kommunikationsverhalten im Deutschen Bundestag abgeben.

Die Gründe, warum gerade die Debatte über den Weltwirtschaftsgipfel von Williamsburg zum Analysegegenstand gemacht wird, können in den folgenden Punkten zusammengefaßt werden:

1. Weltwirtschaftsgipfel sind in der Regel mit hohen Erwartungen bezüglich einer Abstimmung der Politik zwischen den westlichen Industrienationen sowie mit der Erarbeitung von Problemlösungsperspektiven verknüpft, was ihnen eine breite öffentliche Aufmerksamkeit sichert.
2. Die auf den Weltwirtschaftsgipfel diskutierten Probleme können in ihrer Dringlichkeit als die zentralen Schwierigkeiten angesehen werden, mit denen die einzelnen westlichen Staaten konfrontiert sind. Insofern fordern sie zu grundsätzlichen Stellungnahmen heraus.
3. Die auf den Weltwirtschaftsgipfeln erarbeiteten Lösungsperspektiven haben für die einzelnen Länder eine zumindest moralische Bindungswirkung und beeinflussen damit

auch die Politik der Bundesrepublik Deutschland. Deshalb geht es auf den Weltwirtschaftsgipfeln immer auch um die Grundsätze deutscher Politik.

4. Der Weltwirtschaftsgipfel von Williamsburg fand zu einem Zeitpunkt statt, wo in der Bundesrepublik Deutschland die Diskussion um den Stationierungsbeschluß der NATO immer intensiver wurde. Das Gipfelkommuniqué, das die westliche Position in der Stationierungsfrage noch einmal unterstrichen hat, mußte deshalb nahezu zwangsläufig auch zu zwischenparteilichen Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik führen.

5. Da die Bundestagsdebatte über den Weltwirtschaftsgipfel mit den zentralen Problemen der wirtschaftlichen Situation in der Bundesrepublik sowie der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung kombiniert wurde, bot die Debatte den Parteien die Möglichkeit, die Grundzüge ihrer Politik öffentlich und geschlossen zur Diskussion zu stellen.

6. Darüber hinaus kann die Debatte über den Gipfel von Williamsburg mit der Debatte über den gerade beendeten Weltwirtschaftsgipfel von Bonn verglichen werden, wodurch nicht nur ein aktueller Bezug möglich wird, sondern auch die Abhängigkeit von Debatten vom politischen Kontext deutlich wird.

1. Aktualität und Themenvielfalt der Debatte

Offizielle Themen der hier untersuchten Debatte waren in der Hauptsache der Weltwirtschaftsgipfel in Williamsburg, das Jahreswirtschaftsgutachten 1982/83 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Jahreswirtschaftsbericht 1983 der Bundesregierung sowie der Europäische Rat in Stuttgart. Kurz: Es ging in dieser Debatte um die ganze Palette internationaler und nationaler wirtschaftlicher und politischer Probleme¹⁰⁾.

Entsprechend vielfältig waren die thematischen Bezüge der von den Rednern geäußerten Positionsfixierungen. Die Schwerpunkte betrafen vor allem: den Gipfel in Williamsburg, die Entwicklungsländerproblematik, die Sicherheitspolitik, die Arbeitslosigkeit und die Maßnahmen zu ihrer Überwindung wie z. B. Arbeitszeitverkürzung, die Europapolitik, die Wachstumsförderung und Zinsentwick-

lung, die Finanzen der Kommunen, die Sozialpolitik, Existenzgründungsprogramme und Risikokapitalförderung, Entbürokratisierung und Subventionsabbau, die Konsolidierung des Bundeshaushalts, die betriebliche Vermögensbildung, die Frage einer angemessenen Investitionsförderungs politik, die amerikanische Wirtschaftspolitik, eine liberale Weltwirtschaftspolitik, die Energiepolitik, die Steuerpolitik sowie die Problematik staatlicher Beschäftigungsprogramme.

Diese Vielfalt der im Deutschen Bundestag diskutierten Themen veranschaulicht das Problembewußtsein der politischen Akteure und auch den hohen Aktualitätsbezug der Debattenbeiträge. Von daher kann man, zumindest was diese Debatte anbelangt, wohl kaum davon sprechen, der Deutsche Bundestag befinde sich mit seinen Debatten nicht auf der Höhe der aktuellen Problemlösungsdiskussion. Im Gegenteil: Mit der Quasi-Institutionalisierung von aktuellen Themen, die zum Gegenstand der politischen Kommunikation gemacht werden, wirkt der Bundestag nicht nur bei der Aufgabe mit, den allgemeinen politischen Problemhaushalt auf den aktuellen Entscheidungsbedarf des politischen Systems zu beziehen, sondern er vermittelt der Öffentlichkeit zugleich die Vielfalt, Intensität und Struktur des politischen Entscheidungsbedarfs. Insofern trägt er wesentlich zu der Herausbildung von öffentlicher Meinung bei¹¹⁾. Die Anzahl der genannten Themen verweist außerdem auf seine politische Offenheit.

Bestätigt diese Debatte also mit ihrer Themenvielfalt das ausgeprägte Problembewußtsein der Parlamentarier, so scheint damit aber zugleich auch ein nicht zu unterschätzender Nachteil verbunden zu sein. Die große Zahl der behandelten Themen macht es fast unmöglich, sie im einzelnen so zu diskutieren, wie das in Anbetracht der jeweiligen Problematik eigentlich wünschenswert wäre. So mag leicht der Eindruck entstehen, als würden in den Debatten wichtige Probleme nur sehr oberflächlich angerissen und die Bürger durch die Vielfalt in ihrer Aufnahmebereitschaft überfordert, zumal eine detaillierte Vermittlung der Problemlösungsansätze zu kurz kommt. Ob dies aber tatsächlich immer als Nachteil gedeutet werden darf, muß so lange offenbleiben, solange nicht geklärt ist,

¹⁰⁾ Vgl. 10. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 11. Sitzung (9. Juni 1983), S. 525 ff.

¹¹⁾ Der Begriff findet hier Verwendung im Sinne von „thematischer Struktur öffentlicher Kommunikation“. Vgl. dazu Niklas Luhmann, Öffentliche Meinung, in: Politische Vierteljahresschrift, 11 (1970), S. 3 und passim.

ob der relativ allgemeine Charakter solcher Debatten nicht auch als Anregung zur weiteren Informationssuche der Bürger wirken kann.

Zudem ist darauf zu verweisen, daß im Bundestag ja auch eine Fülle von sehr detaillierten Debatten stattfinden, wobei sich dann allerdings wieder andere Probleme (z. B. das der Verständlichkeit) stellen. Man kann also auch argumentieren, daß Debatten wie die über den Weltwirtschaftsgipfel in ihrer thematischen Offenheit und inhaltlichen Deutungsbedürftigkeit insofern funktional sind, als sie die Bandbreite der politischen Probleme festlegen, die in Fachdebatten dann um so intensiver erörtert werden können.

2. Transparenz und Meinungsbildung durch zwischenparteiliche Polarisierung

Im Gegensatz zum vorherigen Abschnitt geht es jetzt um die Frage, ob die Akteure ihre politischen Positionen so vermittelt haben, daß sich die Bürger ein Bild von den unterschiedlichen Auffassungen der Parteien zu den diskutierten Themen machen können. Wie bereits ausgeführt worden ist, gilt dies ja gemeinhin als eine Voraussetzung dafür, den politischen Prozeß nachzuvollziehen und sich eine eigene Meinung über die vorgebrachten Argumente bilden zu können. Auch hierbei kann das Positionsfixierungskonzept die Analyse erleichtern. Je stärker nämlich der Zuhörer in Debatten dem Austausch zwischenparteilicher Positionsfixierungen ausgesetzt ist, desto mehr sieht er sich politischen Alternativen gegenüber, die ihm die Meinungsbildung erleichtern. Positionsfixierungen sind insofern ein Mittel, die Bürger in die potentielle Rolle eines Entscheidenden zu versetzen.

Wenn auch in der Debatte über den Weltwirtschaftsgipfel die Intensität, mit der die angesprochenen Themen diskutiert worden sind, durch ihre Vielfalt gelitten hat, enthielt sie dennoch genügend Ansatzpunkte zu einer Orientierung über die Positionen von Regierung und Opposition bzw. der einzelnen Parteien. Aus der Übersicht (auf Seite 23), in der, in der notwendigen Verkürzung, die Hauptargumentationsbezüge der Akteursgruppen in der Debatte über den Wirtschaftsgipfel zusammengefaßt sind, lassen sich recht deutlich ihre unterschiedlichen politischen Positionen ablesen, mit denen sie sich gegenüber dem Bürger rechtfertigen (Selbstbilder) bzw. die politische Rechtfertigung des jeweiligen Gegners in Frage stellen (Fremdbilder).

Der kontroverse Charakter dieser Debatte zeigt aber nicht nur die Argumentationsweise und ihre inhaltlichen Schwerpunkte bei den einzelnen Akteursgruppen, sondern er veranschaulicht auch, daß die Argumentation der Redner — jenseits der von ihnen zur Stützung ihrer eigenen bzw. Infragestellung der gegnerischen Position verwendeten Einzelargumente — sehr stark auf die Bilanzierung von Politik im allgemeinen abhebt. Unter Bilanzierung von Politik ist die Zuspitzung komplexer Probleme auf relativ eindeutige Alternativen sowie ihre Einbindung in einzelne „Problemlösungsphilosophien“ zu verstehen. Damit eröffnet sich die Möglichkeit, sowohl die geäußerten Einzelargumente als auch den ihnen zugewiesenen ideologischen Hintergrund zu überprüfen.

Unter diesem Aspekt greifen deshalb auch kritische Einwände, wie z. B. der häufig erhobene Vorwurf, daß die Parlamentsdebatten viel zu wenig konkret seien, zu kurz, weil sie deren inhaltliche Doppelfunktion (Sachausgabe und Ideologietransport) nicht erkennen. Indem nämlich der Austausch von Sachargumenten zum entscheidenden Kriterium für die Qualität von Parlamentsdebatten erhoben wird, wird zugleich einem technokratischen Politikverständnis Vorschub geleistet, welches den immer auch notwendigen ideologischen und damit in einer offenen Gesellschaft kritisierbaren Gehalt von Politik¹²⁾ unberücksichtigt läßt.

3. Gegenseitige argumentative Bezugnahme

Neben der Themenvielfalt und dem kontroversen Charakter von Parlamentsdebatten ist die gegenseitige argumentative Bezugnahme der Redner ein weiteres Kriterium für einen Diskussionsstil, der dem Bürger die politische Orientierung erleichtern soll. Erst ein intensives Eingehen auf die Argumentation des politischen Gegners bietet die Voraussetzung dafür, das eigene Problemlösungskonzept hervorzuheben sowie der Debatte eine nach außen wirkende Ordnung zu geben. Andernfalls wäre sie nur eine Abfolge weitgehend unzusammenhängender und kaum verständlicher Feststellungen.

Gegenseitige argumentative Bezugnahme setzt kontroverse parlamentarische Ausein-

¹²⁾ Darauf verweist auch Hermann Lübke, *Bewußtsein in Geschichten. Studien zur Phänomenologie der Subjektivität*. Mach — Husserl — Schapp — Wittgenstein, Freiburg 1972, S. 147.

Übersicht der Hauptargumentationsbezüge in der Debatte über den Weltwirtschaftsgipfel in Williamsburg

Akteursgruppe	Redner	Hauptargumentationsbezüge bei den Selbstbildern	Hauptargumentationsbezüge bei den Fremdbildern
CDU/CSU	Wissmann Kittelmann Gerstein	Hervorhebung der Ergebnisse von Williamsburg und Lob der deutschen Verhandlungsposition; Wirtschaftswachstum durch Abbau von Investitionshemmnissen (Entbürokratisierung) und Förderung von Existenzgründungsprogrammen; Konsolidierung des Bundeshaushalts durch Abbau staatlicher Leistungen; Offenhalten der Weltmärkte und Liberalisierung des Welthandels; keine Abkehr von der Kohlevorranpolitik: Grundsatz Kohle und Kernenergie	Zurückweisung der Kritik an Beschlüssen von Williamsburg; Kritik an der sozialdemokratischen Sicherheitspolitik; Haushaltsdefizite z. Z. der sozialdemokratischen Regierungsverantwortung haben zu überhöhten Zinsen geführt; Unklarheit in der SPD, wie sie beschäftigungswirksame Staatsausgaben ohne Kürzung der Sozialleistungen finanzieren will
SPD	Vogel Lahnstein Jens Ehrenberg	Verringerung der Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung und aktive staatliche Beschäftigungspolitik, die zugleich die Nachfrage stimuliert (Wachstumsförderung); Ausbau der EG und Reform der europäischen Agrarpolitik; Eintreten für aktive Rüstungskontrollverhandlungen	Versäumnisse der deutschen Verhandlungsführung in Williamsburg — enttäuschendes Gesamtergebnis; Untätigkeit der Regierung in der Arbeitsmarktpolitik; Wirtschafts- und Finanzpolitik der Regierung fördert soziale Ungerechtigkeit; Regierung verhält sich passiv bei der Lösung der EG-Probleme (Arbeitslosigkeit, Agrarmarktpolitik)
FDP	Hausmann Solms	Problem der Arbeitslosigkeit wird ernst genommen; Förderung von Risikokapital und Vorbereitung eines entsprechenden Kapitalmarktes; Festhalten an liberalen Weltwirtschaftsprinzipien; Änderung des Gemeindesteuersystems (Wegfall der Gewerbesteuer)	SPD und GRÜNE lassen bei ihrer Kritik der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik internationale Zusammenhänge unberücksichtigt, insbesondere könne man den USA nicht ihre Wirtschaftspolitik vorschreiben; Widerspruch: SPD fordert einerseits Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und beklagt andererseits hohe Zinsen
GRÜNE	Stratmann Kriszan	Plädoyer für Arbeitszeitverkürzung (35-Stunden-Woche) bei vollem Lohnausgleich als Haupthebel zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit (Stratmann)	Instrumentarium der Regierung zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit stößt wegen Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung durch technologische Entwicklung ins Leere; Kritik der SPD-Politik zur Lebensarbeitszeitverkürzung; Kritik der von der Regierung beschlossenen Steuererleichterungen für die Wirtschaft; Kritik an den Rüstungsausgaben
Regierung	Kohl Lambsdorff	Militärisches Gleichgewicht durch kontrollierte Abrüstung und Beseitigung der sowjetischen Überlegenheit; Verzicht auf Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen nur bei Abbau der gegen Westeuropa gerichteten sowjetischen Raketen; Weiterentwicklung der EG durch Stabilisierung der Gemeinschaftsfinanzen, Belebung der Investitionen und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; Förderung von Investitionen als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum, das Vorbedingung für Beseitigung der Arbeitslosigkeit ist; Abbau von Subventionen	(Nur Lambsdorff äußert Fremdbilder, die allerdings sehr heterogen sind)

andersetzung nicht voraus; die ausdrückliche Zustimmung der Opposition zu einer Maßnahme der Regierung ist damit ebenso erfaßt wie deren Ablehnung. Gegenseitige argumentative Bezugnahme kann über Personen und politische Maßnahmen bzw. Unterlassungen hergestellt werden. Sie kann sich an dem in der Debatte entwickelten Kommunikationskontext orientieren, indem z. B. ein Redner auf die Äußerungen eines Vorredners eingeht, sie kann aber auch durch Verweis auf andere Kontexte entstehen.

In der Debatte über den Wirtschaftsgipfel haben die Akteure nicht aneinander vorbeigesprochen, sondern ihre Beiträge waren eng im Sinne von Argument — Gegenargument bzw. Kritik — Rechtfertigung aufeinander bezogen. Dies war ebenso bei der Bewertung der Ergebnisse des Weltwirtschaftsgipfels in Williamsburg der Fall, die von den Sozialdemokraten kritisiert, von den Vertretern der Regierung und den Koalitionsparteien dagegen als Erfolg der deutschen Verhandlungsführung gewertet wurden, wie bei den Problemen Arbeitslosigkeit, Sinn und Nutzen einer staatlichen Beschäftigungspolitik sowie Chancen und Risiken einer adäquaten Sicherheitspolitik. Dabei ging es nicht immer nur um den Gegensatz zwischen Regierung und Opposition bzw. Mehrheits- und Minderheitsfraktionen, sondern auch, wie das weitere Beispiel Arbeitszeitverkürzung zeigt, um eine Kontroverse zwischen den beiden Oppositionsparteien SPD und GRÜNE.

Diese wenigen Beispiele, denen sich noch weitere hinzufügen ließen, belegen ein wesentliches Charakteristikum von Parlamentsdebatten. Insgesamt läßt sich also feststellen, daß die an der Bundestagsdebatte über den Weltwirtschaftsgipfel in Williamsburg aufgezeigten Elemente eines demokratischen Diskussionsstils die häufig an den Parlamentsdebatten geübte Kritik als überzogen erscheinen lassen¹³). Themenvielfalt, kontroverser Charakter von Debatten und Bezugnahme auf die Argumentation des parteipolitischen Gegners sind zwar nicht die einzigen Charakteri-

¹³) Daß die Debatte keinen Sonderfall darstellt, zeigt Edwin Czerwick (Anm. 9), S. 70 ff., sowie mit anderer Fragestellung Hermann Hoppenkamps, Reform oder Manipulation? Untersuchungen zur Zeitungsberichterstattung über eine Debatte des Deutschen Bundestages, Tübingen 1977, S. 165 ff. Zu einem ähnlichen — auf die Aktuelle Stunde bezogenen — Ergebnis gelangt auch Peter Lichtenberg, Die Aktuelle Stunde im Deutschen Bundestag. Ein Beitrag zur politischen Bildung und zum parlamentarischen Selbstverständnis, Berlin 1983, S. 174.

stika, sie gehören aber zu den wesentlichen Voraussetzungen eines demokratischen Debattenstils.

Das hier gezeichnete Bild von Bundestagsdebatten mag manchem Leser als zu freundlich und als zu wenig kritisch erschienen. Wie relativ leicht lassen sich doch Debatten zitieren, in denen parlamentarische Diskussionen in sture zwischenparteiliche Polemik ausufern, in denen es dann nicht mehr um die diskursive Lösung gesellschaftlicher Probleme geht, sondern nur noch um die Initiierung oder Zurückweisung gegenseitiger Anschuldigungen. In solchen Debatten beschäftigen sich Politiker nur noch mit sich selbst und der von ihnen erzeugten Realität vor einer teils erstaunten, teils aber auch verständnislosen Öffentlichkeit.

Als Beispiel für einen solchen Diskussionsstil kann zum Teil die Bundestagsdebatte über den Weltwirtschaftsgipfel in Bonn vom 14. Mai 1985 herangezogen werden¹⁴). Obwohl in ihr eine Fülle aktueller Themen angeschnitten worden ist, betrafen diese weniger gesellschaftliche Probleme als vielmehr das Verhalten der Parteien zueinander. Zwischenparteiliche Polemik und Polarisierung beherrschten so über weite Strecken die Diskussion, ohne allerdings den Prozeß der Transparenz und Meinungsbildung zu befördern. Von daher war es auch nicht weiter verwunderlich, daß die Redner nur in Ausnahmefällen auf die Ausführungen ihrer Vorredner Bezug nahmen, zumal sie sich auf vorgefertigte Texte gestützt haben. Insgesamt gesehen entsprach diese Debatte damit kaum dem Postulat eines demokratischen Diskussionsstils, wie es hier entwickelt worden ist.

Haben also die Kritiker des Debattenstils im deutschen Bundestag mit ihrer negativen Auffassung über parlamentarische Diskussionen doch recht? Eine pauschale Bejahung oder Verneinung dieser Frage erscheint als wenig angemessen. Wenn man die Situation berücksichtigt, in der die Debatte über den Bonner Weltwirtschaftsgipfel stattgefunden hat, also nach den heftigen Auseinandersetzungen um Bitburg sowie nach der nordrhein-westfälischen Landtagswahl und ihren Folgen, dann stellte diese Debatte eher eine Ausnahme als den Regelfall dar. Nicht jede Bundestagsdebatte findet in einem solch emotional geladenen und kontroversen politischen

¹⁴) Vgl. 10. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht. 137. Sitzung (14. Mai 1985), S. 10159 ff.

Klima wie diese statt. Auch ist zu berücksichtigen, daß sich eine Reihe von Rednern um einen demokratischen Diskussionsstil bemüht haben, so daß eine undifferenzierte Verurteilung dieser Debatte unangebracht wäre. Von daher wird deshalb auch an der generellen Einschätzung festgehalten, daß die Qualität von Bundestagsdebatten in ihrer überwiegenden Mehrheit wesentlich besser ist, als

ihre Kritiker behaupten. Unter den Voraussetzungen eines demokratischen Debattenstils werden deshalb im folgenden Abschnitt vor der Entwicklung eigener Reformvorschläge eine Reihe jener Reformvorschläge kritisch untersucht, die in der öffentlichen Diskussion über die Verbesserung des Debattenstils im Deutschen Bundestag immer wieder vorgebracht werden.

IV. Vorschläge zur Reform von Debattenordnung und -stil im Deutschen Bundestag

1. Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen einer Neuordnung der Parlamentsdebatten

Hauptziel aller Vorschläge zur Reform der Debattenordnung und des -stils ist es, das Parlament stärker in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses zu rücken und gleichzeitig dem Bürger das Bewußtsein zu vermitteln, daß im Deutschen Bundestag an seinen Interessen orientiert verantwortungsvoll diskutiert und entschieden wird. Mit der intensiveren Einbeziehung öffentlicher Erwartungen in den parlamentarischen Willensbildungsprozeß soll der Bundestag seine Funktion als direkt gewähltes Repräsentationsorgan des gesamten deutschen Volkes besser als bisher erfüllen können. Die zahlreichen hierzu unterbreiteten Einzelvorschläge¹⁵⁾ lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Verbesserung des Diskussionsstils

- sachliche Diskussion statt zwischenparteiliche Polemik;
- kürzere Redebeiträge, damit mehr Redner zu Wort kommen können (mehr Vielfalt);
- mehr freie Reden im Plenarsaal;
- Erweiterung des Wechselspiels zwischen Redner und Zwischenfrager;

¹⁵⁾ Die Zusammenstellung der Vorschläge erfolgt unter Berücksichtigung der sogenannten „Selbstverständnis-Debatte“ des Deutschen Bundestages, (vgl. 10. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 85. Sitzung (20. September 1984), S. 6202 ff.), der Beiträge von Hildegard Hamm-Brücher, Hermann Höcherl, Norbert Lammert, Friedrich Schäfer, Hans Verheyen und Hans de With in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/85 vom 9. Februar 1985, sowie der „Abgeordneten-Initiative zur Respektierung des freien Mandats und zur Wahrung des Parlamentsansehens“. Ein Dokument der Besorgnis um Parlamentsrechte und Parlamentskultur in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 15 (1984), S. 171 ff.

— Redner mit Kurzbeiträgen (5 Minuten) sollen vor anderen Sprechern zu Wort kommen;

— diskussionsfreundliche bauliche Umgestaltung des Plenarsaals.

Verbesserung der Redemöglichkeit von Abgeordneten

— Möglichkeit, Reden zu Protokoll zu geben;

— frühere Festlegung der Debattenthemen, damit sich Abgeordnete besser darauf vorbereiten können;

— pro Monat soll eine Debatte stattfinden, für die sich jeder Abgeordnete melden kann;

— jeder offiziellen Tagesordnung ist ein Zeitraum anzufügen, in dem von den Fraktionen abweichende Meinungen vorgetragen werden können (erweitertes Recht zur Abgabe persönlicher Erklärungen);

— Einführung „offener“ Debattenrunden zwischen den von den Fraktionen geplanten Debatten.

Partizipationsmöglichkeiten für parlamentsexterne Gruppen

— Redemöglichkeiten für Betroffene in Ausschüssen und Plenum, wenn sich dafür eine Fraktion ihr Redekontingent anrechnen läßt;

— unmittelbare Behandlung von Massenpetitionen im Plenum.

Entlastung des Parlamentsplenums

— Einsparung der ersten Lesung bis auf wenige Ausnahmen oder

— Wegfall der dritten Lesung, dafür öffentliche Ausschußsitzungen;

— kürzere Debattensitzungen (keine Mammutdebatten);

— Verlagerung der Diskussion „unpolitischer“ Themen in öffentlich tagende Ausschüsse.

Stärkung des Parlaments gegenüber der Regierung

— Beschränkung der Redemöglichkeiten von Mitgliedern der Bundesregierung und des Bundesrats;

— Einführung unvorbereiteter Fragestunden, bei denen die Themen nur einen Tag vorher bekannt gegeben werden;

— Verlagerung des Initiativrechts von der Bundesregierung auf das Parlament. Das Parlament führt über ein Problem eine Grundsatzdebatte durch und beschließt Leitlinien zur Lösung des Problems, an denen sich die Regierung orientieren muß;

— „Politische Stunde“: Das Kabinett gibt dem Parlament Auskunft über seine Beschlüsse, bevor die Öffentlichkeit informiert wird. Im Anschluß daran soll sich eine Fragezeit oder eine „Aktuelle Stunde“ anschließen.

Erweiterung der Öffentlichkeit

— Einführung sogenannter „Erweiterter Ausschußberatungen“, die öffentlich sein sollen und die die Belange von Debatten und Einzelberatung berücksichtigen;

— (versuchsweise) generelle Einführung von öffentlichen Ausschußsitzungen;

— Übertragung aller Debatten durch Rundfunk und Fernsehen;

— Debatten nur am Vormittag bzw. Nachmittag, um Berichterstattung der Medien zu erleichtern.

Diese Übersicht zeigt, daß die Reformvorschläge nicht nur auf eine Korrektur der derzeit gültigen Debattenordnung abheben, sondern z. T. auch substantielle Veränderungen beinhalten. Sollten diese alle durchgesetzt werden, würden sie die inner- wie zwischenfraktionellen Beziehungen, das Repräsentationsprinzip und das Verhältnis von Regierung und Parlament verändern, ohne daß die politischen Konsequenzen abgeschätzt werden können und man Gewißheit hätte, daß der intendierte Zweck der Reformen auch tatsächlich erreicht wird¹⁶⁾.

¹⁶⁾ Von dieser Überlegung hat sich offenbar auch der Ältestenrat mit seinen Reformmaßnahmen leiten lassen, die u. a. die versuchsweise Einführung einer begrenzten Berichterstattung aus dem Kabinett mit anschließenden Fragen der Abgeordneten sowie eine Verkürzung der „Standard“-Redezeit auf zehn Minuten vorsehen.

Vorschläge, die auf eine Verbesserung des Diskussionsstils im Deutschen Bundestag gerichtet sind, scheinen dabei noch am wenigsten risikobeladen, wenn gewährleistet ist, daß die gewünschte Verlebendigung der Debatten nicht zum „unverbindlichen Palaverismus“ (Norbert Lammert) führt. Eine solche Gefahr ist zumindest potentiell dann vorhanden, wenn es durch die Kürze der Debattenbeiträge, die große Zahl der Sprecher und das Gebot der freien Rede nicht mehr möglich ist, Probleme ausführlich und stringent — und damit auch für den Bürger nachvollziehbar — zu behandeln und statt dessen Einzelaspekte, die möglicherweise Profilierungsabsichten von Abgeordneten dienen, im Vordergrund der Diskussion stünden.

Vor einem solchen Mißbrauch sind auch die Vorschläge nicht gefeit, die zu einer Erweiterung und Verbesserung der individuellen Redemöglichkeiten der einzelnen Parlamentarier führen sollen. Je mehr nämlich die Redemöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten ausgebaut werden, desto mehr könnte sich das Parlament vom jetzigen Fraktionenparlament zum Abgeordnetenparlament verändern. Es wäre dann zunehmend schwieriger, zwischen dem politischen Standpunkt einer Fraktion und der „privaten“ Auffassung des Abgeordneten zu unterscheiden. Die damit einhergehende Unübersichtlichkeit der politischen Positionen könnte zudem noch dadurch verstärkt werden, daß die „privaten“ Äußerungen des Abgeordneten von einer gegnerischen Fraktion zum offiziellen Standpunkt der anderen Fraktion hochstilisiert werden, so daß schließlich der Austrag von politischen Scheingefechten zu einem parlamentarischen Dauerproblem würde. Die Möglichkeit, daß gegnerische Fraktionen die Auffassung eines Abgeordneten dazu benutzen, um Vorteile im zwischenparteilichen Wettbewerb zu erringen, könnte aber auch dazu führen, daß die Parlamentarier von ihren erweiterten Redemöglichkeiten, sofern sie eine von der Fraktionsmehrheit abweichende Meinung zur Diskussion stellen wollen, letztlich doch nur sparsam Gebrauch machen. Dann stellt sich zwar nicht mehr das Problem der Übersichtlichkeit parlamentarischer Debatten, es entstehen jedoch gerade für den Abgeordneten andere Konflikte. Er könnte sich nämlich jetzt den Ansprüchen seiner politischen Basis ausgesetzt sehen, die von ihm eine Stellungnahme zu einem bestimmten Thema im Parlament verlangt. Der häufig beklagte Fraktionszwang würde somit durch einen größeren Druck der politischen Basis ergänzt, so daß

der mit Bezug auf Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz angestrebten Unabhängigkeit des Abgeordneten letztlich wenig gedient wäre.

Explizit angestrebt wird eine Einbeziehung der politischen Basis in den Willensbildungsprozeß des Parlaments in den Vorschlägen, die eine Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten für außerparlamentarische Gruppen fordern. Diese Vorschläge, die bisher nur aus den Reihen der GRÜNEN erhoben werden, sollen eine engere Anbindung der Parlamentsdebatten an die Interessen der von einzelnen Gesetzesinitiativen betroffenen Gruppen und damit bevölkerungsfreundlichere Entscheidungen ermöglichen. Die Realisierung dieser Vorschläge birgt indes die Gefahr in sich, daß die im Parlament vertretenen Parteien ihre Vorfeldorganisationen mobilisieren, um den von ihnen vertretenen politischen Auffassungen durch scheinpopulistische Maßnahmen mehr öffentliches Gewicht zu verleihen. Das Ergebnis wäre dann eher eine Verfestigung der Parteienstandpunkte — und damit eine Einengung der Möglichkeiten zum Kompromiß — als tatsächliche Artikulationsmöglichkeiten solcher Bevölkerungsgruppen, die sich nicht auf einflußreiche Interessenorganisationen stützen können. Anstelle der Teilnahme parlamentsexterner Gruppen an den Debatten im Deutschen Bundestag ließe sich der gleiche Effekt erzielen, wenn die bereits vorhandenen Möglichkeiten, in Hearings bzw. öffentlichen Ausschußsitzungen den Abgeordneten spezifische Interessen zu Gehör zu bringen, weiter ausgebaut würden.

Daneben müssen aber auch Vorschläge, die zu einer Stärkung des Parlaments gegenüber der Bundesregierung führen sollen, kritisch hinterfragt werden, so z. B. der Vorschlag, das Initiativrecht von der Regierung auf das Parlament zu verlagern oder die Forderung nach Einführung einer „Politischen Stunde“, in der die Regierung dem Parlament Auskunft über ihre Beschlußlage geben soll, bevor die Öffentlichkeit informiert ist. Abgesehen von einer Reihe technischer Schwierigkeiten, die sich ergeben würden, wenn die Regierung darauf warten müßte, bis das Parlament zu einem Problem Stellung genommen hat, bevor sie selbst aktiv werden könnte, würde ein solcher Vorschlag den Entscheidungsprozeß verlangsamen und die Möglichkeit der Regierung zur langfristigen Planung einschränken. Darüber hinaus könnte ein solcher Vorschlag ebenso wie derjenige der „Politischen Stunde“ zu einer Einmischung des Parlaments in exe-

kutive Befugnisse und damit zu einer Vermischung der Gewalten führen. Sinnvoll wäre die Einführung einer „Politischen Stunde“ nämlich nur dann, wenn die Bundesregierung auch bereit wäre, die Unterlagen der Kabinettsitzungen zur Verfügung zu stellen, damit die Abgeordneten sich ein genaues Bild vom Entscheidungsprozeß innerhalb der Bundesregierung machen können. Dazu aber dürfte keine Bundesregierung, die ihre Handlungskompetenz nicht in Frage stellen lassen möchte, bereit sein, weil damit kabinettinterne Meinungsverschiedenheiten im Parlament und damit in aller Öffentlichkeit ihre Fortsetzung fänden. Dies war mit ein Grund dafür, daß ein früherer Versuch in dieser Richtung wieder aufgegeben worden ist.

Während bisher immer nur vor den Gefahren gewarnt wurde, die sich aus einem Mißbrauch der Vorschläge über eine Reform der Debattenordnung und des -stils ergeben könnten, sind die in einzelnen Vorschlägen unzweifelhaft enthaltenen positiven Aspekte dagegen ganz bewußt nicht thematisiert worden. Die möglichen negativen Konsequenzen stärker als den Nutzen solcher Vorschläge hervorzuheben erscheint aber vertretbar angesichts einer Diskussion, die allzu hoffnungsvoll auf die mit einer Debattenreform erzielbaren Ergebnisse blickt und dabei die vorhandenen positiven Aspekte, wie sie die derzeitigen Debatten aufweisen, übersieht. Die Themenvielfalt in den Debatten, ihr kontroverser Charakter sowie die gegenseitige argumentative Bezugnahme der Akteure könnten zwar bei Realisierung einiger der Reformvorschläge verbessert werden, es könnte sich aber auch eine Themenüberflutung einstellen, die kontroverse Debatten zu polemischen Auseinandersetzungen überdehnt, ohne daß es dabei noch zu einer rationalen Auseinandersetzung mit den Argumenten des politischen Gegners kommt. Auf diese Gefahr hinzuweisen erscheint in der aktuellen politischen Situation gewiß überspitzt, jedoch als Warnung sicherlich berechtigt.

Zudem sind eine Reihe von Fragen, wie sie bereits angeschnitten worden sind, bislang unbeantwortet geblieben. Wir wissen weder, welche Erwartungen die Bürger tatsächlich an Debatten stellen, noch wie sie diese verarbeiten und welchen Stellenwert diese im politischen Willensbildungsprozeß einnehmen. Bevor hierzu nicht mehr Informationen verfügbar sind, ist Skepsis gegenüber solchen Versuchen angebracht, über eine Neuordnung der Debattenordnung und des Debat-

tenstils eine Verbesserung des Ansehens des Deutschen Bundestages im öffentlichen Bewußtsein zu erreichen. Reformmaßnahmen dürfen sich außerdem nicht allein auf den Deutschen Bundestag konzentrieren, sondern sollten Parteien, Regierung und Verwaltung mit einbeziehen. Das so häufig beklagte geringe Ansehen des Parlaments scheint nämlich mehr Reflex eines allgemeinen Unbehagens zu sein, als daß es vom Parlament selbst verursacht wäre. Dennoch sollen im letzten Abschnitt einige Vorschläge unterbreitet werden, die dazu geeignet sein könnten, das öffentliche Bild vom Deutschen Bundestag zu verbessern, wobei ihr vorläufiger Charakter angesichts der Fülle offener Fragen eigens betont werden muß.

2. Vorschläge zur Verbesserung des öffentlichen Ansehens des Deutschen Bundestages

Es gibt bisher nur sehr wenige verlässliche Daten über das Ansehen des Bundestages in der Öffentlichkeit. Peter Schindler hat das vorliegende lückenhafte demoskopische Material, das teilweise nur bis gegen Ende der siebziger Jahre reicht, zusammengestellt und u. a. folgende Trends herausgearbeitet:

- eine wachsende Einsicht in die Notwendigkeit des Parlaments;
- ein beachtliches Interesse, einmal den Parlamentsverhandlungen zuzuhören;
- ein 1982 sprunghaft gestiegener ungünstiger Eindruck von der Arbeit des Bundestages¹⁷⁾.

Inwieweit diese Feststellungen heute noch Gültigkeit beanspruchen dürfen, bleibt offen angesichts einer Reihe von politischen Affären, für die der sogenannte „Parteispenden-Skandal“ nur stellvertretend genannt werden muß.

Immerhin ergibt sich aber aus den vorliegenden Daten die Notwendigkeit, das öffentliche Ansehen des Deutschen Bundestages zu verbessern, wobei zunächst zu trennen ist zwischen dem öffentlichen Bild von Parlamentariern und der politischen Institution Bundestag. Eine Verbesserung des Ansehens der Bundestagsabgeordneten auf Kosten des Bundestages darf ebensowenig angestrebt werden

wie der umgekehrte Fall; beides muß im Gleichklang miteinander geschehen.

Bevor aber Vorschläge zur Verbesserung des öffentlichen Ansehens des Bundestages gemacht werden können, soll zunächst versuchsweise die Frage beantwortet werden, worauf eigentlich das Ansehen einer Institution beruht. Die Forschung gibt hierfür einige, wenngleich nicht immer abgesicherte Anhaltspunkte. Im einzelnen werden genannt: Leistung, Tradition, normgerechtes Verhalten und Übereinstimmung der Meinungen bzw. Interessen zwischen der Institution bzw. den in ihr agierenden Personen und ihrer Umwelt. Darauf und inwieweit sie einem demokratischen Diskussionsstil förderlich sind, müssen sich die nachfolgenden Vorschläge beziehen lassen, wenn man auch einräumen muß, daß unter Leistung, Tradition usw. höchst Strittiges verstanden werden kann.

a) Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit

Wesentlich scheint zunächst zu sein, daß die von Schindler ebenfalls festgestellte, weit verbreitete Unkenntnis über den Bundestag abgebaut¹⁸⁾ und ein realistisches Verständnis von der Arbeitsweise des Parlaments und des einzelnen Abgeordneten vermittelt wird. Neben einer Intensivierung der politischen Bildung kann das zum einen durch eine erweiterte Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages selbst geschehen. Erfolgsträchtiger dürfte es aber sein, mehr Einfluß auf die Parlamentsberichterstattung zu nehmen, die häufig ausgesprochen selektiv, sporadisch und ungenau ist¹⁹⁾, wodurch weder ein Interesse in der Bevölkerung am Bundestag geweckt, noch ein wirklichkeitsnahes Bild vermittelt wird. So berichteten z. B. die Frankfurter Allgemeine Zeitung, die Frankfurter Rundschau, die Welt sowie die Süddeutsche Zeitung (alle vom 15. Mai 1985) von der bereits weiter oben angesprochenen Debatte über den Bonner Weltwirtschaftsgipfel in einer Weise, die sie in einem noch ungünstigeren Licht erscheinen ließ, als sie ohnehin war. Die Berichterstattung und Kommentierung bezog sich vor allem auf die polemischen Äußerungen zwischen den einzelnen Rednern. Die behandelten politischen Themen dagegen wurden nicht in ihren Auswirkungen dargestellt, son-

¹⁸⁾ Ebd.

¹⁹⁾ Vgl. Hermann Hoppenkamps (Anm. 13) sowie Heinrich Oberreuter, Legitimität und Kommunikation, in: Erhard Schreiber/Wolfgang R. Langenbacher/Walter Hömberg (Hrsg.), Kommunikation im Wandel der Gesellschaft. Otto B. Roegele zum 60. Geburtstag, Düsseldorf 1980, S. 72f.

¹⁷⁾ Vgl. Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, verfaßt und bearbeitet von Peter Schindler, Bonn 1983, S. 1045.

dern dienten als Transportmittel zur Darstellung der zwischenparteilichen Auseinandersetzungen. Deshalb wurden im wesentlichen auch nur die Debattenredner genannt, die mit ihren provozierenden Diskussionsbeiträgen die Debatte über weite Strecken bestimmt haben. Die Redner, die sich um einen sachlichen Diskussionsteil bemühten, fanden dagegen nur am Rande Erwähnung. Es scheint deshalb dringend geboten, die Parlamentsberichterstattung in die Maßnahmen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages einzubeziehen. Da es sich in einer freien Gesellschaft verbietet, die Presse in irgendeiner Form zu zensieren, sollten die Rahmenbedingungen der Berichterstattung²⁰⁾ verbessert werden, z. B.

— durch häufigeres, aber kürzeres Tagen im Plenum, um eine kontinuierliche Berichterstattung zu gewährleisten und um die Presse nicht mit einer Masse von Informationen, die in Mammutdebatten vermittelt werden, zu einer selektiven Berichterstattung zu nötigen;

— durch zeitliche Streuung der Ausschußtermine und — sofern die Ausschußarbeit der Öffentlichkeit nicht häufiger als bisher zugänglich gemacht wird — öffentliche Stellungnahmen zu den in den Ausschußsitzungen geführten Diskussionen und gefällten Entscheidungen durch die Ausschußvorsitzenden;

— durch Institutionalisierung von Gesprächen zwischen Parlamentariern und Vertretern der Presse über eine angemessene Parlamentsberichterstattung und Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen;

— wichtigen ausländischen Staatsmännern sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, im Bundestag zu den Abgeordneten zu sprechen. Allerdings setzt die Realisierung dieses Vorschlages zwischenparteilichen Konsens voraus, weil es andernfalls zu öffentlichen Auseinandersetzungen über dieses Thema kommen würde, die den zwischenstaatlichen Beziehungen abträglich sein könnten.

b) *Übereinstimmung der Interessen*

Eine Übereinstimmung der Interessen zwischen dem Deutschen Bundestag bzw. den Bundestagsabgeordneten und der Öffentlich-

²⁰⁾ Vgl. hierzu auch Rudolf Strauch, Im Bundeshaus wird Kärnerarbeit geleistet. Das Verhältnis des Parlaments zur Öffentlichkeit ist verbesserungsfähig, in: Hartmut Klatt (Hrsg.), Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum dreißigjährigen Bestehen des Deutschen Bundestages, Bonn 1980, S. 157 ff.

keit kann nur in einem permanenten Kommunikationsprozeß hergestellt werden. Dies spricht wiederum für die Notwendigkeit, mehr Parlamentsdebatten einzuberufen, aber auch für öffentliche Ausschußsitzungen. Übereinstimmung der Interessen bedeutet in diesem Zusammenhang weniger ähnliche Meinungen zu einem bestimmten politischen Problem, sondern mehr noch den Tatbestand, daß der Deutsche Bundestag als ein Repräsentationsorgan, in dem die Bevölkerung ihre Anliegen vertreten sieht, Anerkennung findet. Das setzt allerdings voraus, daß die im Bundestag gesprochene Sprache so verständlich wird, daß sich darin die Alltagsprobleme der Menschen wiederentdecken lassen. Dies gilt gerade für Fachdebatten, die manchmal den Anschein von Disputen über hochkomplexe wissenschaftliche Probleme erwecken, von denen sich die Bürger, weil sie die Diskussion weder nachvollziehen, noch darin ihre Sorgen entdecken können, enttäuscht abwenden. Wenn es richtig ist, daß Kommunikation über Politik in der Demokratie eine „Sprache für alle“ voraussetzt, die Politik nicht nur für wenige reserviert, sondern zu einer Angelegenheit aller macht²¹⁾, dann hat der Deutsche Bundestag auf diesem Gebiet noch ein erhebliches Defizit aufzuarbeiten.

c) *Normgerechtes Verhalten*

Normgerechtes Verhalten ist eine Forderung, die sich in erster Linie auf das Rollenverständnis der Abgeordneten bezieht. Obwohl darüber nur die Ergebnisse einer im Jahre 1968 durchgeführten Untersuchung vorliegen²²⁾, belegt doch eine Vielzahl von Äußerungen seitens der Parlamentarier, daß sie sich teilweise noch an einem Abgeordnetenbild orientieren, das von der „klassischen“ Parlamentarismustheorie abgeleitet ist, aber wenig mit modernem Fraktionenparlamentarismus bundesdeutscher Prägung gemein hat²³⁾.

Dieses Verständnis ist im bereits erwähnten Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz niedergelegt, in dem es heißt, daß Abgeordnete „Vertreter des ganzen Volkes (sind), an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewis-

²¹⁾ Vgl. Wolfgang Bergsdorf, Angriff auf die Sprachbarrieren. Neue Kommunikationschancen durch „Neue Medien“?, in: Publizistik, 29 (1984), S. 504 ff.

²²⁾ Vgl. hierzu mit weiteren Literaturangaben Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages (Anm. 17), S. 137 ff.

²³⁾ Vgl. hierzu Eberhard Schütt-Wetschky, Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp, Freiburg-München 1984, S. 39 ff.

sen unterworfen". Dieser Grundsatz, der zweifellos seine Berechtigung hat, läßt aber, wenn er als Norm überdreht wird, eine Fülle kritischer Einwände zu, wie z. B. die enge Interessen- und Parteibindung vieler Abgeordneter, die ihre verbrieftete Unabhängigkeit nach außen häufig als folgenloses Postulat erscheinen läßt. Je mehr aber der aus Art. 38 Grundgesetz abgeleitete Grundsatz betont wird, desto mehr wird er zum Maßstab für die Abgeordneten, den sie kaum erreichen können; je mehr Anspruch und Wirklichkeit auseinanderklaffen, um so weniger wird die Arbeit der Abgeordneten in der Öffentlichkeit verständlich. Von daher sollten die Parlamentarier von sich aus ein Interesse besitzen, ein realitätsgerechtes Bild ihrer Rolle im parlamentarischen System zu vermitteln, sich zu den politischen Bindungen, denen sie unterliegen, bekennen und sie offensiv als Chance darstellen, daß nämlich durch sie politische Entscheidungen und ein klarer Parteienstandpunkt, an dem die Bürger sich orientieren können, überhaupt erst möglich werden. Das bedeutet, daß der Volksvertreter sich nicht bedingungslos unter die Hoheit der Fraktions- und Parteivorstände unterwirft, sondern Anerkennung der Tatsache, daß sich auch Abgeordnete *in der Regel* den Mehrheitsentscheidungen ihrer Fraktionen unterordnen müssen. Es gilt also, das Bild des Abgeordneten, wie es die „klassische“ Parlamentarismustheorie zur Norm erhebt, den heutigen Gegebenheiten anzupassen und zugleich neu zu begründen.

Ähnlich änderungsbedürftig scheint die Norm, mit der die Position der Institution Bundestag im politischen System gerechtfertigt wird. „Oberstes Entscheidungsorgan“, „Forum der Nation“ und ähnliche Definitionen sind nicht dazu angetan, ein wirklichkeitstreuere Bild zu vermitteln, so richtig sie auch unter Zugrundelegung formaler Gesichtspunkte sein mögen. Inzwischen aber ist nicht nur dem politisch Eingeweihten bekannt, daß Entscheidungen oft außerhalb des Bundestages fallen oder daß die Debatten häufig vor leerem Plenum stattfinden. Die Vorurteile, die sich in der Öffentlichkeit auch hierbei aus der Kluft zwischen normativem Anspruch und Wirklichkeit ergeben, sind dem parlamentarischen System im ganzen abträglich²⁴⁾. Auch hier gilt es, ein neues Selbstverständnis zu entwickeln, aus dem deutlich wird, daß

²⁴⁾ Ähnlich, wenn auch mit weitergehendem Anspruch, Schütt-Wetschky (Anm. 23), S. 294.

a) der Bundestag in einer pluralistischen Gesellschaft zwar das formal ausschlaggebende, materiell aber nur ein politisches Entscheidungsorgan unter mehreren sein kann;

b) er kein Monopol auf die Willens- und Meinungsbildung besitzen kann, sondern diese Funktion ebenfalls mit anderen Institutionen teilen muß;

c) der Großteil der politischen Arbeit in den Ausschüssen erledigt wird und das Plenum in erster Linie die Funktion hat, die politischen Entscheidungen der Öffentlichkeit zu begründen;

d) deshalb die Quantität der im Plenum versammelten Abgeordneten nichts mit der Qualität der zu fällenden Entscheidungen zu tun hat.

Auch auf die Position der Institution Bundestag bezogen heißt es also wieder, nicht an auch historisch fiktiven Normen festzuhalten, sondern vielmehr diese im Rahmen einer pluralistischen Demokratie neu zu begründen und offensiv zu vertreten.

d) Leistung

In Fachkreisen besteht Konsens darüber, daß der Bundestag ein sehr fleißiges Parlament ist, insbesondere was seine Gesetzgebungsarbeit betrifft. Allerdings scheint in der Öffentlichkeit häufig der gegenteilige Eindruck vorzuherrschen, vor allem, wenn bei Fernsehübertragungen leere Abgeordnetenbänke gezeigt werden. Von daher ist es notwendig, nicht so sehr die Leistung des Bundestages zu erhöhen, sondern vielmehr seine Leistungen besser nach außen deutlich zu machen. Dies setzt jedoch wieder voraus, daß die Ausschusssitzungen öffentlich stattfinden oder daß zumindest die Ausschußvorsitzenden nach jeder Ausschusssitzung darüber eine Erklärung abgeben. Es sollten aber auch häufigere Plenarsitzungen stattfinden, was eine entsprechende Änderung des parlamentarischen Arbeitsrhythmus bedeuten würde. Beide Vorschläge wurden bereits in einem anderen Zusammenhang erhoben, was die Dringlichkeit ihrer Realisierung nur unterstreicht. In diesem Zusammenhang gilt es aber auch, den vielfach in Aussicht genommenen Ausbau des Wissenschaftlichen Dienstes endlich zu verwirklichen und den Abgeordneten ein erweitertes Recht auf Akteneinsicht zu geben, um auf diese Weise ihre Kontrollmöglichkeiten zu verbessern und ihre Informationsbasis zu erhöhen. Nur so kann gewährleistet werden, daß vom Bundestag verabschiedete Gesetze

tatsächlich auch die Wirkung erlangen, die bei ihrer Verabschiedung intendiert war und sich nicht bereits nach kurzer Zeit als novelierungsbedürftig erweisen, was zugleich natürlich kein positives Bild auf die Tätigkeit der Abgeordneten wirft.

5. Tradition

Der Deutsche Bundestag ist, verglichen mit anderen westeuropäischen Parlamenten, eine relativ junge Institution. Dennoch hat er sich im Bewußtsein der Bevölkerung inzwischen als notwendiger Bestandteil des politischen Systems durchgesetzt. Dies gilt es weiter auszubauen. Es wäre deshalb auch zu prüfen, ob nicht ein „Tag des Parlaments“ begangen werden sollte, in dessen Rahmen der Bundestag über sein Selbstverständnis diskutieren, und mit dem seine Bedeutung für das politische System der Bundesrepublik Deutschland unterstrichen werden könnte. Ein solcher „Tag des Parlaments“ könnte auch im Rahmen eines schon häufig geforderten „Tages der Verfassung“ begangen werden, mit dem die Verantwortung des Deutschen Bundestages für die Bewahrung und den Ausbau des demokra-

tischen und sozialen Rechtsstaates dokumentiert werden könnte. So trivial dieser Vorschlag auch erscheinen mag, so wenig sollte seine symbolische Wirkung²⁵⁾ unterschätzt werden.

Die Realisierung der hier unterbreiteten Vorschläge wird das öffentliche Ansehen des Deutschen Bundestages sicher nicht sprunghaft erhöhen können. Dies kann vielmehr nur in einem langwierigen Prozeß erreicht werden, dessen Erfolg auch wesentlich davon abhängig ist, wie sich das Ansehen von Regierung, Parteien und Abgeordneten insgesamt entwickeln wird. Von daher sollte die Wirkung von Vorschlägen, die sich allein auf das Parlament beziehen, nicht überbewertet werden, zumal sich bei ihrer Umsetzung auch eine Reihe negativer Begleiterscheinungen einstellen können, die heute noch nicht vorzusehen sind.

²⁵⁾ Vgl. hierzu grundlegend die Habilitationsschrift von Ulrich Sarcinelli, *Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischer Politik in der politischen Kommunikation der Bundesrepublik Deutschland. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Bundestagswahlkampfes 1980*, Koblenz 1984.

Ansätze und Perspektiven einer Parlamentsreform

I. Einleitung

Erstmals seit Anfang der fünfziger Jahre ist es einer neuen Partei gelungen, die Hürde der Fünf-Prozent-Klausel zu überspringen und als „grüne“ Oppositionsfraktion in den Bundestag einzuziehen. Viele Vertreter der traditionellen Bonner Parteien sehen darin auch eine Folge eigener Versäumnisse; sie gestehen ein, daß der in Bürgerinitiativen und neuen sozialen Bewegungen sich artikulierende Bewußtseins- und Wertwandel sowie die zugrundeliegenden strukturellen Probleme von den Bonner Parteien nicht ernst genug genommen wurden¹⁾.

In der vorausgegangenen 9. Wahlperiode hatte sich eine parlamentarische Entwicklung zugespitzt, deren Fortsetzung zu einer einschneidenden Glaubwürdigkeitskrise der parlamentarischen Demokratie hätte führen können. Grundlegende Kritik und Alternativen der außerparlamentarischen Ökologie- und Friedensbewegung an vertrauten Zielvorstellungen und Handlungsmustern der Politik wurden beispielsweise auf Kirchentagen diskutiert, hatten teilweise auch Eingang in die innerparteiliche Diskussion der Bonner Regierungsparteien gefunden, blieben aber aus den Debatten des Deutschen Bundestages weitgehend ausgegrenzt. Die parlamentarische Opposition zeigte sich von dieser Diskussion wenig berührt, und die kleine Gruppe von SPD-Abgeordneten, die diese friedenspolitischen und ökologischen Alternativen zur Regierungspolitik zur Sprache bringen wollte, fühlte sich von ihrer Fraktionsführung unter Druck gesetzt. Diese Abgeordneten hatten Mühe, als Debattenredner eingeteilt zu werden oder Redezeiten außerhalb des Fraktionskontingents zu erhalten²⁾. „Friedensdebatte

überall, nur nicht im Parlament: Das kann nicht gutgehen“³⁾, schrieb Klaus von Dohnanyi.

In der Tat hätte die parlamentarische Demokratie in der Bundesrepublik eine so eingeschränkte Wahrnehmung der Kommunikations- und Artikulationsfunktion durch den Deutschen Bundestag auf Dauer nicht unbeschadet überstanden. Eine krisenhafte Schwächung der demokratischen Legitimation staatlicher Entscheidungen wäre wohl die Folge gewesen. Diese Entwicklung ist erfreulicherweise nicht eingetreten. Mit dem Einzug der GRÜNEN in den Bundestag ist eine wichtige Integrationsleistung gelungen, zu der die bisherigen Bundestagsparteien (allein) nicht mehr in der Lage waren: die Vertretung der Anliegen der Ökologie-, Friedens- und Frauenbewegung sowie verschiedener Minderheitengruppen und ihrer überwiegend jüngeren Anhänger⁴⁾. Die parlamentarische Präsenz und die beachtlichen Wahlerfolge der GRÜNEN bei Landtags- und Kommunalwahlen haben die anderen im Bundestag vertretenen Parteien stärker zur Auseinandersetzung mit neuen Themen und Inhalten herausgefordert, als dies eine nur außerparlamentarische Opposition vermochte, deren Aktivitäten zudem eher Schwankungen unterworfen sind.

Die Palette der Themen, Inhalte und politischen Strömungen ist also im 10. Deutschen Bundestag breiter und vielfältiger geworden, wobei natürlich deren Gewichtung wie auch deren Wahrnehmung in den Massenmedien unterschiedlich beurteilt wird. Mit einer so

¹⁾ Vgl. u. a. H.-J. Vogel, Kontinuität und Perspektive. Gedanken zur Arbeit der SPD-Bundestagsfraktion, Januar 1985; K.-W. Brand/D. Büsler/D. Rucht, Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik, Frankfurt — New York 1982²⁾; B. Guggenberger/U. Kempf (Hrsg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1984²⁾; E. Eppler, Wege aus der Gefahr, Reinbek 1981.

²⁾ Vgl. W. Ismayr, Parlamentarische Kommunikation und Abgeordnetenfreiheit. Praxis im 9. Deutschen Bundestag und Perspektiven einer Parlamentsreform, Frankfurt 1982, S. 43 ff.; W. Ismayr,

Parlamentarische Debatte und Abgeordnetenfreiheit im 9. Deutschen Bundestag, in: ZParl, (1982) 3, S. 287—304.

³⁾ K. v. Dohnanyi, Ärger über die „Außenseiter“. Die Friedensdebatte findet überall statt, nur nicht im Bundestag, in: Die Zeit vom 12. 6. 1981; vgl. R. Zundel, Die Auswanderung der Opposition, in: Die Zeit vom 12. 6. 1981.

⁴⁾ Vgl. u. a. DIE GRÜNEN, Das Bundesprogramm (1980); P. Kelly/Jo Leinen (Hrsg.), Prinzip Leben. Ökopax — die neue Kraft, Berlin 1982, S. 130 f.; W.-D. Hasenclever, Die Grünen und die Parlamente, in: Zparl (1982) 3, S. 420 f.; P. Conradi, Grüne wollen die eigentliche Opposition sein, in: Vorwärts vom 3. 11. 1984; H.-J. Veen, Wer wählt grün?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35—36/84.

verbesserten Wahrnehmung der Kommunikations- und Repräsentationsfunktion ist nicht nur nach Auffassung „grüner“ Abgeordneter der Bundestag attraktiver geworden. Vermutlich hat die neue parlamentarische Situation die parlamentarische Demokratie insgesamt mehr gestärkt, als dies eine Parlamentsreform bei einer Parteienkonstellation wie in der 9. Wahlperiode hätte bewirken können.

Andererseits sind vielen Abgeordneten Strukturprobleme des parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, die Stellung des Bundestages sowie die Position von Mehrheits- und Minderheitsfraktionen gegenüber Regierung und Verwaltung aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre sowie aufgrund des Rollentauschs von CDU/CSU und SPD stärker bewußt geworden. Dabei geht es vor allem um den Zusammenhang von fraktionsinternen Mitwirkungs- und Handlungsspielräumen der einzelnen Abgeordneten und den Mitwirkungsrechten nach der Geschäftsordnung des Bundestags und in der parlamentarischen Praxis. CDU- und CSU-Abgeordnete erfahren den Druck zur Geschlossenheit und zur Zurückstellung eigener Intentionen in einer „Regierungsfraktion“, wenn Bundesminister oder gar der Bundeskanzler eindringlich um Zustimmung für einen in Koalitionsgesprächen zwischen Vertretern der Regierung und den Fraktionsspitzen der Koalitionsparteien ausgehandelten Kompromiß bitten — weil man den nun einmal erreichten Kompromiß nicht wieder aufs Spiel setzen und die Regierung nicht öffentlich bloßstellen dürfe.

In der SPD-Fraktion haben sich im Herbst 1983 während der fraktionsinternen Debatte um die Haltung von Partei und Fraktion zur „Nachrüstung“ die Mehrheitsverhältnisse gewandelt⁵⁾. Die Befürworter des NATO-Doppelbeschlusses waren es nun, die in der Fraktion um Respektierung ihrer Gewissensentscheidung und ihres von der Fraktionsmehrheit abweichenden Stimmverhaltens baten. Das Klima in den Fraktionssitzungen hatte sich unter der integrationsfähigen wie toleranten Fraktionsführung des neuen Vorsitzenden gewandelt. Von einer „neuen politischen Kultur“ im Umgang miteinander ist seither etwas zu spüren. Gerade jene Abgeordneten, die als „Abweichler“ den Druck von Fraktionsführung und Kanzler zu spüren be-

⁵⁾ Meinen Ausführungen zu fraktionsinternen Vorgängen liegen u. a. eine Reihe von Interviews zugrunde, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann.

kommen hatten, plädierten nun versöhnlich für tolerantes Verhalten gegenüber der neuen Minderheit⁶⁾.

Schließlich sind auch die Erfahrungen jener ehemaligen Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre erwähnenswert, die, soweit sie nicht in die Fraktionsführung einrücken bzw. sich als Arbeitskreisvorsitzende mit einem Stab von Mitarbeitern umgeben konnten, sich der beschränkten Einflußmöglichkeiten des „einfachen“ Abgeordneten besonders bewußt wurden. Zu ihnen gehört auch Frau Hamm-Brücher, mit deren Namen die Anfang 1984 entstandene „Überfraktionelle Initiative Parlamentsreform“ verbunden ist. 110 Abgeordnete aus allen Fraktionen hatten „Überlegungen und Vorschläge zur Parlamentsreform“ unterzeichnet und dem Bundestagspräsidenten zugeleitet⁷⁾. Unterstützt wurde die insbesondere an einer Verbesserung der Kommunikationsfähigkeit des Bundestages interessierte Abgeordneten-Initiative um Frau Hamm-Brücher auch von einer etwa zur gleichen Zeit von den Abgeordneten Sigrid Skarpelis-Sperk und Helmuth Becker angeregten SPD-Arbeitsgruppe, der es vor allem um eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der einzelnen Abgeordneten geht und die ebenfalls „Bündnispartner“ in anderen Fraktionen (vor allem aus ländlichen Wahlkreisen) fand. Einig in der Kritik an zu ausgeprägten Fraktionshierarchien und mit dem Ziel einer Stärkung der Position des einzelnen Abgeordneten wird zwischen beiden Anliegen ein konditionaler Zusammenhang hergestellt. (Entsprechend hatte auch die Enquete-Kommission Verfassungsreform eine Alternative von Rede- oder Arbeitsparlament abgelehnt.)

Inzwischen kam eine fast sechsstündige Selbstverständnis-Debatte des Bundestages (mit 45 Diskussionsbeiträgen) zustande, die sich entgegen manchen Erwartungen durchaus nicht als bloßer „Aufstand der Hinterbänkler“ darstellte⁸⁾. Einem einstimmig angenommenen Entschließungsantrag entsprechend, wurde alsbald die vom Bundestagspräsidenten geleitete Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform einberufen, die inzwischen erste

⁶⁾ Z. B. Sitzung der SPD-Bundestagsfraktion am 13. 9. 1983.

⁷⁾ Vgl. ZParl, (1984) 2, S. 171 ff.; Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 6 ff.

⁸⁾ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll (PlPr) 10/85/ 20. 9. 1984, S. 6202 ff.; Parlamentarier fordern mehr Rechte und bessere Information, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 9. 1984.

Empfehlungen erarbeitet hat. Das Ziel ist eine Stärkung parlamentarischer Kontrollrechte, eine Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten

für Abgeordnete und — nicht zuletzt — eine lebendigere und offenere Gestaltung von Plenardebatten⁹⁾.

II. Oppositionsverständnis und öffentliche Kontrolle

Der ‚klassische‘ Dualismus von Parlament und Regierung wurde in der Realität der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik durch eine andersgeartete und komplexere Funktionstrennung abgelöst, die nun angesichts zweier Oppositionsparteien in ein neues Stadium der Bewährung getreten ist. Entsprechend hatte sich seit der „Kleinen Parlamentsreform“ (1969/70) nun auch bei Abgeordneten zunehmend die am stilisierten Vorbild des britischen Parlamentarismus orientierte Vorstellung durchgesetzt, daß im parlamentarischen Regierungssystem insbesondere der *Opposition* die Aufgabe zufällt, die Regierung und die mit ihr verbundenen und sie unterstützenden Mehrheitsfraktionen *öffentlich* zu kontrollieren, sie zu kritisieren und Alternativen zur Politik der regierenden Mehrheit zu formulieren. (Die Mehrheitsfraktionen kontrollieren vor allem intern¹⁰⁾.) In diesem Sinne wurden die Minderheitenrechte schrittweise ausgebaut, und auch die neue Geschäftsordnung von 1980 hat Verbesserungen gebracht. Die Stärkung der Opposition vollzog sich dabei im wesentlichen über einen Ausbau von *Fraktionsrechten*, womit den Bedingungen eines Mehrparteiparlaments Rechnung getragen wird. Diese Tendenz hat sich mit der neuen Geschäftsordnung noch verstärkt: Die Wahrnehmung von Minderheitenrechten ist nun fast ausschließlich Sache der Fraktionen¹¹⁾. Einzelne bedeutende Minderheitenrechte, so die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, einer Enquete-Kommission sowie die Beantragung öffentlicher Anhörungen der Ausschüsse kön-

nen nur mit Unterstützung eines Viertels der Mitglieder des Bundestages wahrgenommen werden; kleinere Fraktionen wie die GRÜNEN sind hier auf die Kooperationsbereitschaft der größeren angewiesen¹²⁾.

Auch bei der Wahrnehmung der Kontroll- und Gesetzgebungsfunktion hängt der Erfolg der Opposition entscheidend davon ab, wie die Vermittlung in der Öffentlichkeit gelingt. In den Bundestagsausschüssen stimmen ja nach einer im allgemeinen kollegial geführten Diskussion bei Themen von einigem politischem Gewicht die Abgeordneten der Regierungsfaktionen fast durchweg so ab, wie dies zuvor in der Fraktion bzw. in den zuständigen Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen (nach Beratung und unter Einfluß von Regierungsvertretern) intern entschieden worden ist; dabei spielen auch die Vorentscheidungen im kleinen Kreis der Koalitionsgespräche eine kaum zu überschätzende Rolle. Von seiten der Oppositionsfraktionen kann eine von der parlamentarischen Mehrheit unterstützte Regierungspolitik nur dann wesentlich beeinflußt werden, wenn es ihr gelingt, eine entsprechende Resonanz in den Massenmedien und den Fachöffentlichkeiten zu bewirken und einen Druck der öffentlichen Meinung auszulösen (wobei für SPD und GRÜNE die Unterstützung durch Gewerkschaften bzw. Bürgerinitiativen bedeutsam ist); zudem spielt das antizipatorische Einarbeiten oppositioneller Entwürfe eine Rolle. Mit ihrem weitgehenden Anspruch auf Öffentlichkeit aller parlamentarischen Gremien hat die neue Fraktion der GRÜNEN insofern eine wichtige Einstellung für ihre Rolle als Oppositionspartei mitgebracht¹³⁾. (Die Situation verändert

⁹⁾ Entschließungsantrag zur Stellung und Arbeit des Deutschen Bundestages, Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 10/1983, 17. 9. 1984; vgl. H. Hammbrücher, Die Krise des Parlamentarismus und Chancen zu ihrer Überwindung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/85, S. 3 ff.

¹⁰⁾ Vgl. unten, Kapitel IV; zur sog. „Kleinen Parlamentsreform“ vgl. U. Thaysen, *Parlamentsreform in Theorie und Praxis*, Opladen 1972; W. Steffani, Warum die Bezeichnung „Kleine Parlamentsreform 1969“, in: *ZParl.* (1981) 4, S. 591.

¹¹⁾ Vgl. *PlPr.* 8/225/ 25. 6. 1980, S. 18280 B; R. Stücklen, Rechte der Minderheit stärken, in: *DAS PARLAMENT* vom 9. 10. 1980; H.-A. Roll/A. Rüttger, Zur Neufassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: *ZParl.* (1980) 4, S. 484 ff.

¹²⁾ Art. 44 GG; Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT), § 56 und §70 Abs. 1; Erfahrungen aus der Sicht der GRÜNEN IM BUNDESTAG in deren 2. Rechenschaftsbericht (November 1984), S. 3—6.

¹³⁾ Bundesprogramm, S. 29; Bundesdelegiertenversammlung der GRÜNEN in Sindelfingen, 16. 1. 1983 (Beschlüsse); ihrem Selbstverständnis entsprechend haben die GRÜNEN IM BUNDESTAG auch gleich zu Beginn der Wahlperiode die Öffentlichkeit der Bundestagsausschüsse gefordert (BT-Drs. 10/4, 29. 3. 1983), und sie haben auch weitgehend die Öffnung der Fraktionsarbeit beibehalten.

sich allerdings dann, wenn eine im Bundestag in der Opposition stehende Partei im Bundesrat über die Mehrheit verfügt und die Regierungsmehrheit in Bonn sich entsprechend veranlaßt sieht, schon im Vorfeld der Beratungen die bereits öffentlich artikulierten oder zu erwartenden Einwände zu berücksichtigen. Diese „konkordanz-demokratische Barriere“ erschwert den „Machtwechsel“: So geht es der SPD aufgrund früherer Erfahrungen zunächst um eine Bundesratsmehrheit.)

Der „Rollentausch“ von CDU/CSU und SPD und vor allem die Konkurrenz der beiden Oppositionsfractionen im 10. Deutschen Bundestag haben zu einer erheblich stärkeren Inanspruchnahme der öffentlichkeitswirksamen Kontrollinstrumente geführt. So wurde wiederholt die Entlassung von Bundesministern oder die Herbeirufung von Regierungsgliedern ins Bundestagsplenum beantragt.

Bereits zur Halbzeit der Wahlperiode sind etwa ebensoviele *Große Anfragen* eingebracht worden, wie in der 8. und 9. Wahlperiode zusammen (bis Ende 1984: DIE GRÜNEN 40, SPD 19, CDU/CSU und FDP: 11¹⁴). Große Anfragen stellen ein wichtiges Instrument dar, um die Regierung zu detaillierten Stellungnahmen zu bewegen und größere parlamentarische Debatten zu selbstgewählten Themen durchzusetzen — somit öffentliche „Richtungskontrolle“ zu üben¹⁵).

Erst seit dem Regierungswechsel 1982 hat die vielleicht wichtigste Verbesserung der neuen Geschäftsordnung von 1980 Früchte getragen: Nun haben auch Minderheitengruppen in Fraktionsstärke die Möglichkeit, unabhängig von der Fragestunde eine *Aktuelle Stunde* durchzusetzen (GOBT, Anl. 5, I, S. 27). Im Unterschied zur CDU/CSU-Opposition haben die derzeitigen Oppositionsfractionen von dieser kommunikationsfreundlichen und aktuellen Möglichkeit zur Herausforderung der Regierung (5-Minuten-Beiträge) gerne und häufig Gebrauch gemacht, in der Anfangsphase vor allem die GRÜNEN. (Von den 40 Aktuellen Stunden bis Ende 1984 hatten die GRÜNEN 17 und die SPD 16 beantragt). Seit

Herbst 1984 zumindest haben sich auch die Regierungsfractionen auf diese „Konkurrenzsituation“ eingestellt, mit dem Ergebnis, daß nun meist drei Aktuelle Stunden in einer Sitzungswoche stattfanden und in jeder Woche ein interfraktionelles Taktieren und Aushandeln begann¹⁶).

Die Oppositionsfractionen haben bis Ende 1984 67 Gesetzentwürfe eingebracht (SPD: 35; GRÜNE: 32). Daß keiner dieser Entwürfe verabschiedet wurde, überrascht nicht. Ihre Ausarbeitung ist für die Oppositionsfractionen gleichwohl insofern von Bedeutung, als es darum geht, alternative Politikentwürfe öffentlich zur Diskussion zu stellen. Der lange Weg eines Gesetzentwurfs über die parlamentarischen Hürden gibt immer wieder Gelegenheit, erneut die Diskussion in der (Fach-)Öffentlichkeit anzuregen. Auch die GRÜNEN im Bundestag sehen dies offenbar ähnlich: „Unsere ‚konstruktive‘ Arbeit im Sinne von ‚machbar jetzt‘ — auch wenn sie fern jeder Durchsetzungschance ist (und das geht selbst der SPD so) — hat ihren Sinn darin, daß die betroffenen Verbände, Initiativen, sozialen oder wirtschaftlichen Gruppen sehen, daß es denkbare Ansätze zum Handeln, Anknüpfungspunkte für den ‚Umbau der Gesellschaft‘ gäbe, wenn der politische Wille und die entsprechenden Machtverhältnisse da wären.“¹⁷)

Die neue Fraktion der GRÜNEN hat im Prozeß der Parlamentarisierung Erfahrungen gemacht, die auch den anderen Fraktionen wohlbekannt sind: Sie beklagen fast einhellig, daß die konzeptionelle Abstimmung der zahlreichen Einzelaktivitäten noch nicht hinreichend gelungen ist. Dies hat wesentlich damit zu tun, daß die GRÜNEN in mehreren Politikfeldern erst jetzt (und nach dem Mißerfolg bei den Landtagswahlen 1985 unter erschwerten Bedingungen) in einen Prozeß der programmatischen Klärung und Konkretisierung mit unbestimmtem Ausgang eingetreten sind und damit einen programmatischen Wettstreit mit der SPD aufnehmen, der, sofern er von beiden Seiten öffentlich geführt wird, von großer Bedeutung für die politische Kultur in

¹⁴) Zahlen zu Großen Anfragen, Aktuellen Stunden, Gesetzgebung: Sach- und Sprechregister des Deutschen Bundestages und „Stand der Gesetzgebung“, 10. Wahlperiode.

¹⁵) G. Witte-Wegmann, Recht und Kontrollfunktion der Großen, Kleinen und mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag, Berlin 1972, S. 80; P. Stadler, Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung, Opladen 1984, S. 167 ff.

¹⁶) Überwiegend wurden die Aktuellen Stunden um 8 Uhr morgens „eingeschoben“. Darunter leiden Beteiligung und Attraktivität. Das in der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform diskutierte „Nachmittags-Modell“ der Sitzungswochen brächte auch hier eine Verbesserung.

¹⁷) DIE GRÜNEN IM BUNDESTAG, Rechenschaftsbericht I (März 1984), S. 19; vgl. Rechenschaftsbericht II (November 1984), S. 7.

der Bundesrepublik sein kann¹⁸⁾. Nicht minder haben die genannten Schwierigkeiten aber mit der (notwendigerweise) arbeitsteiligen, aber gleichwohl durch Parlamentsreformen korrigierbaren Struktur und Arbeitsweise des Bundestages zu tun, an die sich auch die Fraktion der GRÜNEN angepaßt hat. Die Schwierigkeit liegt darin, daß die Fraktion der GRÜNEN ebenso wie die SPD-Fraktion nicht darauf verzichten kann, sowohl auf die zahlreichen Vorlagen der Regierung als

auch die der konkurrierenden Fraktionen zu reagieren und in Reden und Abstimmungen Position zu beziehen. Damit werden Kräfte gebunden, die für eine konzeptionelle Arbeit fehlen; die Glaubwürdigkeit der Arbeit wird beeinträchtigt. Bereits die Enquete-Kommission Verfassungsreform¹⁹⁾ hat sich mit diesem Problem befaßt. An ihrem Beitrag zur Verbesserung dieser Situation müssen sich auch die Vorschläge in der gegenwärtigen Reformdiskussion messen lassen.

III. Informationsdefizite und parlamentarisches Selbstverständnis

Wirksame öffentliche Kontrolle setzt voraus, daß auch die Oppositionsparteien Zugang zu allen der Regierung und den bevorzugt informierten Regierungsfractionen zur Verfügung stehenden Daten besitzen und über hinreichende Mittel verfügen, um sich von unabhängigen oder ihr nahestehenden Institutionen „alternative“ Informationen und Gutachten zu verschaffen; ferner, daß sie über entsprechende „Analyse-Kapazitäten“ verfügen. Sodann hängt eine stärkere Eigenverantwortung der Abgeordneten und damit auch eine Verbesserung der Kommunikationsfähigkeit des Bundestages davon ab, ob eine angemessene personelle und sächliche Ausstattung den einzelnen Abgeordneten in die Lage versetzt, über sein Spezialgebiet hinaus Impulse aufzunehmen und in den fraktionsinternen und öffentlichen Diskussionsprozeß einzubringen. Beide Aspekte spielen in der gegenwärtigen Parlamentsreform-Diskussion eine wichtige Rolle.

Die deutliche Überlegenheit der Ministerialverwaltung gegenüber dem Parlament ist auch in der „Selbstverständnis-Debatte“ von Abgeordneten verschiedener Fraktionen immer wieder hervorgehoben worden²⁰⁾ (bei-

spielsweise verfügt das Bundeswirtschaftsministerium über 139 Referate). Hinzu kommt die Zuarbeit von nachgeordneten Instituten und Ämtern und die Unterstützung durch eine Vielzahl von Beiräten.

Eine Fülle von Informationen geht in die inzwischen zahlreichen Berichte der Bundesregierung ein, die häufig auch vom Bundestag angefordert werden und Anlaß für Debatten sein können²¹⁾. Die Auswertung der oft umfangreichen, nicht immer leicht lesbaren oder auf die Bedürfnisse der Abgeordneten zugeschnittenen Berichte hat auch den Wunsch nach übersichtlicheren Darstellungen in der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform ausgelöst. Seit Jahren wird außerdem auch eine bessere Gestaltung der Bundestagsdrucksachen gefordert.

Da die Ministerien zunehmend die neuen Informations- und Kommunikationsmedien nutzen und ihre Datenbanken ausbauen, sehen sich vor allem Oppositionsführungen, aber auch Abgeordnete aus allen Fraktionen vor die Herausforderung gestellt, eine weitere Informations- und Kompetenzverschiebung zugunsten der Ministerialverwaltungen zu verhindern. Darauf hat die „Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft“ schon vor Jahren hingewiesen und ein generelles Zugriffsrecht des Bundestages auf Datenbanken der Exekutive empfohlen, das durch Ergänzung des Grundgesetzes und weitere zusätzliche Regelungen abgesichert werden soll. Sicherzustellen sei auch, daß die Regierung dem Parla-

¹⁸⁾ Vgl. E. Eppler, Grundwerte für ein neues Godesberger Programm, Reinbek 1984, S. 11 f.: „Der Prozeß, der zum Programm führt, ist sicher nicht weniger wichtig als das Programm selbst.“; vgl. die Äußerung des Bundestagsabgeordneten der GRÜNEN, H. Suhr, im Spiegel-Interview: „Wir wollen eine flügelübergreifende Diskussion über grüne Programme, damit wir 1987 alle gemeinsam mit einem machbaren Konzept in den Wahlkampf gehen und sagen können: Das ist unsere Alternative“, in: Der Spiegel Nr. 19 vom 6. 5. 1985, S. 60.

¹⁹⁾ Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, in: Zur Sache, (1976) 3, Teil I.

²⁰⁾ U. a.: PIPr 10/85/ 20. 9. 1984, S. 6217 (Skarpelis-Sperk), S. 6230 (Werner), S. 6226 (Ertl).

²¹⁾ Ob und unter welchen Voraussetzungen eine „allgemeine Berichts- und Evaluierungspflicht für Gesetze und die grundsätzliche zeitliche Befristung“ sinnvoll wäre, kann hier nicht erörtert werden; vgl. G. M. Hellstern/H. Wollmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluierungsforschung, BD. 1, Opladen 1984, S. 58 f.

ment spätestens zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzes alle Daten und Programme einschließlich der durchdachten Alternativen zur Verfügung stellen müssen²²⁾. In diesen Zusammenhang gehört auch die in der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform erörterte wichtige Forderung, die Abgeordneten besser und gegebenenfalls früher über Gutachten zu unterrichten, die die Regierung sich durch Beiräte, nachgeordnete Institute und Ämter oder durch Aufträge an Hochschulen und wissenschaftliche Einrichtungen erarbeiten läßt²³⁾.

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugunsten des Antrags der Bundestagsfraktionen der SPD und der GRÜNEN auf vollständige Herausgabe der einstimmig vom Flick-Untersuchungsausschuß angeforderten Akten wird die Bedeutung *wirksamer* parlamentarischer Kontrolle unterstrichen. Betont wird, daß das Parlament „ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungsrecht noch das Haushaltsrecht noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben vermöchte“²⁴⁾.

Allerdings dürfte eine Stärkung der Informations- und Kontrollbefugnisse in gebotenen Umfang nur durch entsprechende Verfassungsänderungen erreichbar sein. Dies gilt insbesondere für die im Kontext der Parlamentsreform-Diskussion geforderte Verankerung von Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber dem einzelnen Abgeordneten und ein allgemeines Akteneinsichtsrecht für alle Abgeordneten bei Behörden. Eine Ergänzung des Grundgesetzes hatte auch die Enquete-Kommission Verfassungsreform für notwendig gehalten, um den Enquete-Kommissionen ein umfassendes Informationsrecht einzuräumen²⁵⁾.

²²⁾ „Zugang des Parlaments zu Datenbanken und Rechenzentren der Exekutive und die Errichtung parlamentseigener Informationssysteme“ (Beschluß der Vollversammlung), mit Schreiben vom 28. 2. 1980 an den Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder übersandt.

²³⁾ Zwischenbilanz der Beratung in der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform“ (März 1985); PIPr 10/85, S. 6231.

²⁴⁾ BVerfGE 67, 100 (135. f.); die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich aber grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge (S. 139). Diese nur „grundsätzliche“ Aussage bezieht sich nur auf das Untersuchungsrecht und werde nicht als abschließende Stellungnahme zum Problem der „mitwirkenden Kontrolle“ zu bewerten sein, meint M. Schröder (ZParl, [1984] 4, S. 476).

²⁵⁾ „Zwischenbilanz“ (Anm. 23); Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, in: Zur

Beklagt wird, daß die Arbeit des Bundestages bzw. der Ausschüsse allzusehr durch die Regierungsvorlagen bestimmt wird. Von besonderer Bedeutung ist hier die Frage, wie das Parlament insgesamt, vor allem aber die Oppositionsfraktionen, besser in die Lage versetzt werden können, aufgrund eigenständig überprüfter Informationen begründete und durchdachte Alternativen zu entwickeln und welche aktiv-kreative Rolle die einzelnen Abgeordneten dabei spielen können. Aber auch für die Regierungsfaktionen, ja, für die von Verwaltungsvorlagen abhängigen Regierungsmitglieder selbst ist es von Interesse, Alternativen auf der Grundlage von Informationen „durchzuspielen“, die nicht aus dem Regierungsbereich stammen. Da schon die Auswahl der Informationen aufgrund politischer Vorentscheidungen und verwaltungsinterner Nutzungsinteressen erfolgt, hat sich bereits die Interparlamentarische Gesellschaft für ein gesetzlich geregeltes Zugriffsrecht des Parlaments auf Datenbestände außerhalb des Regierungsbereichs und zudem für ein eigenes Informationssystem des Parlaments ausgesprochen. Dabei wird allerdings unzutreffend vorausgesetzt, daß das Interesse an der Entwicklung alternativer Politik-Konzeptionen und Programme bei Regierungs- und Oppositionsfraktionen etwa gleich gelagert sei. Die Frage nach den Auswahlkriterien stellt sich natürlich auch dann, wenn Informationssysteme bei der Bundestagsverwaltung stärker ausgebaut werden sollen, die sich als „neutrale Einrichtung“ versteht. (Anzumerken ist, daß jedenfalls die großen Oppositionsfraktionen sich jeweils auf die Zusammenarbeit mit den von der entsprechenden Partei gestellten Landesregierungen stützen können.)

In diesem Zusammenhang spielen auch Bemühungen eine wichtige Rolle, den Bundes-

Sache (1976) 3, S. 140; vgl. auch die Forderung des langjährigen Bundesministers J. Ertl: „Das Ministerium hat nicht allein einem Minister zu dienen, sondern hat in gleicher Weise dem Parlament, d. h. auch jedem Parlamentarier zu dienen.“ Die gegenwärtige Praxis ist hier von Ministerium zu Ministerium und von Fall zu Fall unterschiedlich (PIPr 10/85, S. 6226; Abg. Czaja [CDU/CSU], ebd., S. 6234). Entschieden vertreten werden diese Forderungen von den GRÜNEN: H. Verheyen, Ohne Basisdemokratie stirbt das Parlament, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 36 f. (Erforderlich sei auch ein Akteneinsichtsrecht bei Betrieben); vgl. auch die Forderungen der „Initiative Parlamentsreform“, ebd. S. 7, und das Ergebnis der Umfrage dieser Initiative: Von 176 Abgeordneten wünschten 64,6% eine „Verschärfung der Auskunftspflicht der Exekutive“, keiner stimmte mit Nein, 32,6% enthielten sich. (Vv. Manuskript, Februar 1985).

rechnungshof stärker an das Parlament heranzuführen²⁶). Nach dem Votum des Rechnungsprüfungs-Ausschusses soll zwar auch künftig von einer verbindlichen Auftragserteilung durch das Parlament abgesehen, doch in einem neuen Bundesrechnungshof-Gesetz verankert werden, „daß Ersuchen des Bundestages und des Bundesrates um Gutachten und Prüfungen durch den Bundesrechnungshof vorrangig berücksichtigt werden“²⁷). Nach den Vorstellungen des Bundesfinanzministers sollen Präsident und Vizepräsident des Bundesrechnungshofes zwar künftig vom Bundestag gewählt werden, das Vorschlagsrecht soll aber weiterhin der Bundesregierung zustehen. Im Unterschied zur Empfehlung des Rechnungsprüfungs-Ausschusses, der ebenfalls ein Vorschlagsrecht der Regierung künftig ablehnt, sollen nach den Vorstellungen der SPD-Fraktion der Präsident und der Vizepräsident des Bundesrechnungshofes künftig allein vom Bundestag (nicht auch vom Bundesrat) gewählt werden, und zwar mit Zweidrittel-Mehrheit, um eine Beteiligung der Opposition zu sichern²⁸). Dafür spricht in der Tat die spezifische Aufgabe der Opposition bei der Regierungskontrolle.

Die seit der „Kleinen Parlamentsreform“ immer wieder gestellte Frage nach der angemessenen Ausstattung des Parlaments wird angesichts der raschen Entwicklung der Informations- und Kommunikationsmedien in allen gesellschaftlichen Bereichen neu gestellt; dabei wird je nach eigenem Rollenverständnis und Status bevorzugt an die Fraktionen und deren Arbeitskreise und -gruppen, die Wissenschaftlichen Dienste und die Bundestags-Ausschüsse (Fachdienste, Ausschü-

Sekretariate), nicht zuletzt auch an die Büros der Abgeordneten gedacht²⁹). Während die Fraktionsführungen vor allem an einem Ausbau der Fraktionsdienste interessiert sind, setzen sich Abgeordnete aus allen Fraktionen für erhebliche Verbesserungen der Arbeitsbedingungen der einzelnen Abgeordneten ein.

Es geht darum, die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter durch bessere Ausstattung von zeitaufwendigen Routinearbeiten zu entlasten und Zeit für wichtige politische Aufgaben sowie für die konzeptionelle Arbeit zu gewinnen. Es wird für Abgeordnete immer schwieriger, aus der täglichen (interessen-gesteuerten) Informationsflut die für seine Arbeit relevanten Informationen auszuwählen und zu verarbeiten³⁰).

Die Mitarbeiter der Abgeordneten in Bonn sind überwiegend mit qualifizierter Sachbearbeiter-Tätigkeit ausgelastet; wissenschaftliche Zuarbeit ist nur sehr begrenzt möglich. Ohne erhöhte Analyse-Kapazität würde sich diese Situation für die einzelnen Abgeordneten auch mit dem unmittelbaren Zugang zu Terminals kaum verbessern, da eine sachgemäße Nutzung von Datenbanken bei komplexeren Fragen Spezialkenntnisse erfordert³¹). Die Fraktionsmitarbeiter (der großen Fraktionen) arbeiten ganz überwiegend den Arbeitskreis- und Arbeitsgruppen-Vorsitzenden und auch den Obleuten zu; allerdings ist die Praxis nicht einheitlich³²). Im Hinblick auf die gebotene sachliche Konzentration der Arbeit wäre auch daran zu denken, die Zahl der Fraktionsmitarbeiter zu erhöhen, doch bestehen bei „nichtprivilegierten“ Abgeordneten begründete Zweifel, ob ihnen diese Mitarbeiter dann auch zur Verfügung stünden.

²⁶) PIPr 10/85, S. 6202 (Abg. Barzel); Beratungen in der 2., 3., 5. und 8. Sitzung der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform; Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion, BT-Drs. 10/2929, 27. 2. 1985.

²⁷) Schreiben des Vorsitzenden des Rechnungsprüfungs-Ausschusses (Friedmann) an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses (Walther) vom 21. 1. 1985; In einer Ausarbeitung der Bundestagsverwaltung (1985) wird wohlbegründet vorgeschlagen, den Kontakt „zum Bundesrechnungshof in einer Weise zu verstärken, wie sie im Verhältnis des Parlaments zum Wehrbeauftragten geregelt ist: durch das Verlangen zusätzlicher Gutachten und das Herbeirufungsrecht, um vom Präsidenten vor dem Bundestag Berichterstattung oder Auskünfte zu Einzelfragen zu erhalten.“ (Vgl. Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, in: Ritzel/Bücker, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Frankfurt 1983;) vgl. auch H. C. Korff, Wege zur Verbesserung der Finanzkontrolle, in: ZParl, (1981) 3, S. 399 ff.

²⁸) BT-Drs. 10/2929 (Anm. 26).

²⁹) Im einzelnen sind hier die Ergebnisse der im Auftrag des Bundestages von der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung und dem Beratungsunternehmen ADV/ORGA durchgeführten Untersuchung und der anschließenden Modellversuche abzuwarten. Erste Ergebnisse hat E. Vorwerk auf der Tagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen am 2. 5. 1985 vorgetragen.

³⁰) PIPr 10/85, S. 6217; besonders betroffen sind Abgeordnete aus entfernt liegenden (ländlichen) Wahlkreisen; u. a. geht es um den raschen Zugang zu Kopiergeräten, Fernkopierern und den Zugriff auf Datenbanken des Bundestages vom Abgeordneten-Büro aus.

³¹) Vgl. E. Vorwerk (Anm. 29).

³²) Personelle Ausstattung der Fraktionen: CDU/CSU 192, davon 73 höherer Dienst; SPD 190, davon 81 höherer Dienst; FDP 51; DIE GRÜNEN 75; (Stand: Herbst 1983; Vorinformation aus: P. Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980—1984, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Baden-Baden 1985/86.

Die Forderungen der eingangs erwähnten Abgeordneten-Gruppe nach einer erheblichen Aufstockung der Mitarbeiter-Pauschale haben zu ersten Erfolgen geführt: Die Mittel wurden um 1 500 DM auf 7 200 DM erhöht; so haben die Abgeordneten jetzt die Möglichkeit, je einen vollen Mitarbeiter im Wahlkreis und in Bonn zu beschäftigen. Ein Sachbearbeiter im Wahlkreis sowie ein wissenschaftlicher Mitarbeiter und ein Sekretär in Bonn werden zumindest für erforderlich gehalten³³). Die bessere finanzielle Ausstattung der Abgeordneten könnte es ihnen erlauben, über ihre Spezialistenrolle im Ausschuß hinaus auch Impulse von Gruppen, Bürgern und Initiativen zu „verarbeiten“.

Für eine „alternative“ und längerfristig angelegte konzeptionelle Arbeit der Fraktionen — etwa in Fragen der Technologiefolgenabschätzung und -bewertung³⁴) — ist einmal an die Bedeutung der Enquete-Kommissionen zu denken, gegebenenfalls aber auch an eine un-

abhängige, aber primär im Auftrag des Parlaments arbeitende Einrichtung, sodann an die Bedeutung der zahlreichen (öffentlichen) Anhörungen der Ausschüsse und der Fraktionen³⁵). Auszubauen wären die Kapazitäten der Ausschüsse und Fraktionen, aber zusätzlich auch der einzelnen Abgeordneten, um Gutachten und Informationen von unabhängigen Einrichtungen einzuholen, und sie so von der spezifischen, interessengeleiteten Informationszufuhr der Bürokratie und der Verbände unabhängiger zu machen.

Die Verbesserung der Kontrollfähigkeit wie auch das Gelingen weitergehender Parlamentsreformen insgesamt sind jedoch nur dann zu erwarten, wenn auch bei den Fraktionsführungen der Regierungsparteien das gemeinsame Interesse an einer glaubwürdigen parlamentarischen Demokratie stärker gewichtet wird als der augenblickliche Vorteil privilegierter Machtteilhabe.

IV. Beteiligungschancen einzelner Abgeordneter und parlamentarische Kommunikationsfähigkeit

Auch die Mehrheitsfraktionen kontrollieren die Regierung; aber im Interesse der „Geschlossenheit“ nach außen soll dies möglichst nicht-öffentlich geschehen. Kritik geübt wird etwa in Arbeitsgruppensitzungen oder im kleinen Kreis von Koalitionsgesprächen. Mit Rücksicht auf den großen Teilnehmerkreis wird auf Fraktionssitzungen i. d. R. zurückhaltender argumentiert, da kritische Stimmen von hier aus leichter an die Öffentlichkeit dringen. Die Kontrollchancen der Abgeordneten sind je nach der Position im Gefüge der Fraktionshierarchie sehr unterschiedlich gerade in den „Regierungsfractionen“. Unmut

wird immer wieder darüber zum Ausdruck gebracht, daß die Fraktionsführung die Abgeordneten zur Geschlossenheit und zum Verzicht auf die öffentliche Austragung von Kontroversen mahnt, während sich Spitzenpolitiker der Koalition mit kontroversen Stellungnahmen öffentlich profilieren³⁶). So mahnt der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion seine Fraktion stets aufs neue, nicht nur im Plenum, sondern bereits in der Fraktionssitzung geschlossen zu votieren, da die Abstimmungsergebnisse ja in der Öffentlichkeit ohnehin bekannt würden, und aus diesem Grund auch brisante Themen, die gegebenenfalls in den Arbeitsgruppen kontroverse Diskussionen ausgelöst haben, in einer entscheidungsreifen Phase am besten gar nicht mehr zu diskutieren. Da aber nur die Fraktionssitzungen allen Abgeordneten die Gelegenheit bieten können, sich über ihre Spezialaufgaben hinaus über Richtung und Kontext der Regie-

³³) Um die Schwerpunktbildung zu erleichtern, wird die Kooperation von 2 bis 3 Abgeordneten bei der fachlichen Auswahl der Mitarbeiter erwogen; vgl. die Vorträge von E. Vorwerk, S. Skarpelis-Sperk und P. Kevenhörster auf der unter Anm. 29 angeführten Tagung.

³⁴) Vgl. H. Klatt, Technologiefolgenbewertung im Bereich des Bundestages — Ein Modell der Optimierung der Kontrolle, in: ZParl, (1984) 4, S. 510 ff.

³⁵) Die Einsetzung der Enquete-Kommission Technikfolgenabschätzung und -bewertung wurde einstimmig beschlossen: PIPr 10/126, 14. 5. 1985 S. 9351; außerdem kam in der 10. Wahlperiode die Enquete-Kommission Gentechnologie zustande (Drs. 10/1581). — Die Zahl der öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse ist im 10. Deutschen Bundestag erheblich angestiegen.

³⁶) Auch angesichts (zahlreicher) öffentlich ausgetragener Koalitionskonflikte besteht für die beteiligten Fraktionen weiterhin intern ein Interesse an „Geschlossenheit“. Beispiele in der 10. Wahlperiode für Koalitionskonflikte zwischen den drei Koalitionspartnern: Honecker-Besuch, Buschhaus, Milliardenkredit an die DDR, Ausländerpolitik, abgasarmes Auto, „Zwangsanleihe“, Seerechtskonvention, Demonstrationsstrafrecht.

rungs- und Fraktionspolitik zu informieren und auf diese einzuwirken, entstehen durch diesen Druck zur Geschlossenheit erhebliche Kommunikations- und Beteiligungsdefizite.

Die überfraktionelle Abgeordneten-Initiative hat eine wesentliche Ursache für den mangelnden Erfolg bisheriger Reformansätze herausgestellt: Vermieden wurden auch in der Geschäftsordnungsreform von 1980 all jene Reformvorschläge, von denen eine Beeinträchtigung der „Geschlossenheit“ der Fraktionen sowie mehr Transparenz der innerfraktionellen Arbeit und der Ausschußarbeit erwartet wurde. In der Tat hat sich gezeigt, „daß die zur verbesserten Wahrnehmung der Kommunikationsfunktion des Bundestages wohl wirksamsten Regelungen gerade jene wären, die geeignet sein könnten, den engen Spielraum der „nicht-privilegierten“ Abgeordneten gegenüber der Fraktionsregie zu erweitern“³⁷⁾. Die Bereitschaft hierzu ist im 10. Bundestag offenbar gewachsen³⁸⁾.

Von der Vereinbarung kürzerer Redezeiten im Zusammenhang mit dieser Geschäftsreform hatte man auch eine „Belebung“ der Debatten erhofft. Warum haben sich die Erwartungen nicht erfüllt? In Kurzdebatten ist der Sprecher der Fraktion gehalten, den Fraktionsstandpunkt in konzentrierter Form darzustellen. In größeren Debatten sollten die Fraktionen ihre Redezeit so aufteilen, daß nur einem Redner bis zu 45 Minuten zur Verfügung stehen und alle anderen nicht länger als 15 Minuten sprechen können. Beeinträchtigt wurde ein möglicher Erfolg dieser Regelung dadurch, daß bei wichtigen Debatten Regierungs- und Bundesratsmitglieder von ihrem jederzeitigen Rederecht (Art. 43 Abs. 2) übermäßig Gebrauch machten. So kamen die meisten Abgeordneten erst nach dem Ende der Direktübertragung bzw. nach Redaktionsschluß der Zeitungen oder gar nicht mehr zu Wort³⁹⁾. Nach einer eigenen Untersuchung der Direktübertragungen des Fernsehens im ersten Jahr der 9. Wahlperiode betrug der Redezeitanteil der „einfachen“ Abgeordneten bei

³⁷⁾ W. Ismayr, *Parlamentarische Debatte und Abgeordnetenfreiheit im 9. Deutschen Bundestag*, in: *ZParl* (1982) 3, S. 298.

³⁸⁾ Auf diesen Zusammenhang hat auch der Fraktionsvorsitzende der SPD, H.-J. Vogel, in der „Selbstverständnis-Debatte“ hingewiesen. (*PIPr* 10/85, S. 6213 f.)

³⁹⁾ So auch die Kritik des Vorsitzenden des Haushaltsausschusses am Verhalten der Regierungsmitglieder in der Haushaltsdebatte in einem Schreiben an den Bundestagspräsidenten, 18.9.1984.

der CDU/CSU-Fraktion nur knapp 10 %⁴⁰⁾. Entsprechend den Vorschlägen der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform soll die Standard-Redezeit für den einzelnen Beitrag künftig 10 Minuten betragen. Nun endlich sollen Zwischenfragen nicht mehr auf die Redezeit angerechnet werden.

Mehr Spontaneität und eine Bereicherung des argumentativen Spektrums könnte vor allem durch die Realisierung jener Vorschläge der Abgeordneten-Initiative erreicht werden, die mit der Verbesserung der Redechancen auch den Partizipationsspielraum der einzelnen Abgeordneten (gegenüber dem Fraktionsreglement) erweitern wollen. Es wurde vorgeschlagen, mindestens 30% der Redezeit bei größeren Debatten für offene, von der Fraktion nicht verplante Debattenbeiträge freizuhalten; dabei soll es möglich sein, mit Kurzbeiträgen vor anderen Rednern zu Wort zu kommen⁴¹⁾.

Die Verbesserung der kommunikativen Kompetenz des Bundestages setzt voraus, daß auch Minderheitenmeinungen in der fraktionsinternen Diskussion, aber auch im Plenum und gegebenenfalls in öffentlichen Ausschüssen nicht nur ausnahmsweise und unter stark erschwerten formalen und psychologischen Bedingungen artikuliert werden können⁴²⁾. Darum geht es offenbar auch der Abgeordneten-Initiative bei ihren Vorschlägen, wobei die fraktionsinterne Struktur nur indirekt angesprochen ist⁴³⁾. Im Interesse der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems ist es in der Tat geboten,

⁴⁰⁾ Im ersten Jahr der 9. Wahlperiode wurden Direktübertragungen des Fernsehens an 19 der 65 Sitzungstage durchgeführt. Bei den Unionsparteien wurden 53 Debattenbeiträge von 34 Abgeordneten und den beiden Ministerpräsidenten Strauß und Stoltenberg geleistet. Dabei nahmen 8 Abgeordnete und die beiden Bundesratsmitglieder zusammen ca. zwei Drittel des Redezeitanteils der Unionsparteien in Anspruch. Von den 34 Abgeordneten gehörten 23 zum engeren Fraktionsvorstand oder waren Arbeitsgruppen-, Arbeitskreis-(CSU) oder Ausschußvorsitzende; der Anteil der übrigen Abgeordneten an der Redezeit betrug knapp 10%.

⁴¹⁾ Der in der Ad-hoc-Kommission „Parlamentsreform“ erwogene Vorschlag, bei größeren Aussprachen einen unverplanten Zeitanteil für 5-Minutenbeiträge an den „offiziellen“ Debatten-Teil anzuhängen, entspricht dieser Intention nur teilweise, weil so die Auseinandersetzung der Fraktionssprecher oder Regierungsmitgliedern mit „spontanen“ Wortmeldungen wahrscheinlich entfallen würde. Vgl. W. Ismayr, *Parlamentarische Kommunikation ...* (Anm. 2), S. 24 ff.; L. Hartenstein, *PIPr* 10/85, S. 6232.

⁴²⁾ Vgl. Anm. 2 und 3.

⁴³⁾ Vgl. Anm. 7.

für die Freiheit der Rede und der Abstimmung in der parlamentarischen Praxis unterschiedliche Maßstäbe anzulegen. Gewiß sollten im Gegensatz zur bisherigen Praxis auch gelegentliche Abstimmungsniederlagen — etwa wenn es um auch unter Experten umstrittene Folgewirkungen von Zukunftstechnologien geht — nicht schon als Gefährdung der Regierungsfähigkeit angesehen werden. Grundsätzlich ist freilich ein legitimes Interesse der Regierung und der sie stützenden Fraktionen anzuerkennen, sich auf Entscheidungen verlassen zu können, für die in den Regierungsfaktionen Mehrheiten zustande gekommen sind. Erleichtert werden soll aber die Möglichkeit, auch abweichende Gründe und Positionen vorzutragen. Dies ist im Interesse einer demokratischen Legitimation vor allem dann bedeutsam, wenn bestimmte Positionen von keiner anderen Fraktion, sehr wohl aber außerhalb des Parlaments in relevantem Umfang artikuliert werden.

Die Forderung der Abgeordneten-Initiative, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in der parlamentarischen Praxis stärker zur Geltung zu bringen, ist Mißverständnissen ausgesetzt: Es kann hier nicht in erster Linie um die Einlösung individueller Selbstverwirklichungs-Ansprüche gehen, sondern um die Verbesserung demokratischer Rückkoppelung. Will man den

Satz, daß „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“ auch unter Bedingungen des parteienstaatlichen und durch Verbandseinfluß geprägten Parlamentarismus ernst nehmen, und sieht man gerade in der Volksrepräsentation ein unverzichtbares Verfahren zur annäherungsweise Einlösung dieses demokratischen Partizipationsanspruchs, so ergibt sich für die Einschätzung des „freien Mandats“ im Kontext mit Art. 21 Abs. 1 GG und der grundgesetzlich garantierten Kommunikationsfreiheit folgendes⁴⁴⁾: Sein Sinn in der parlamentarischen Demokratie ist es nicht, die Verbindung der Abgeordneten zur Basis zu reduzieren, sondern oligarchischen Tendenzen in Partei und Fraktion entgegenzuwirken und die Aufnahme neuer Themen und Ideen in die parlamentarische und fraktionsinterne Diskussion zu erleichtern. Begünstigt werden soll die Offenheit des Willensbildungsprozesses. Diese verfassungsrechtliche Schutzfunktion des Art. 38 Abs. 1 GG für die innerparteiliche Demokratie wird offenbar auch in der Bundestagsfraktion der GRÜNEN zunehmend erkannt. Jedenfalls haben die GRÜNEN im Bundestag die Vorschläge der Initiative Parlamentsreform (und den entsprechenden Entschließungsantrag) als Beitrag zur „Demokratisierung des Parlamentarismus“ unterstützt⁴⁵⁾.

V. Parlamentarische Kompetenz und demokratische Legitimation

Ein Verzicht auf Fernsehübertragungen von Plenarsitzungen nach dem Beispiel Großbritanniens wurde (ungeachtet manch ungünstiger Auswirkungen auf das Debattenklima) in der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform nicht in Betracht gezogen. Schließlich ist der Bundestag bei der Wahrnehmung seiner de-

mokratisch legitimierenden Kommunikations- und Kontrollfunktion auf die Vermittlungsleistung der Massenmedien angewiesen. Eine *Einschränkung* der Fernsehübertragungen, wie dies der gegenwärtigen Tendenz der Fernsehanstalten entspricht, ist schon deshalb nicht begrüßenswert, weil sie der Hierarchisierung der Partizipationsstruktur des Bundestages förderlich ist (1983 wurden noch ca. 30% der gesamten Debattenzeit übertragen, 1984 waren es nur mehr knapp 20%; das Pressezentrum des Bundestages beklagt diese Entwicklung⁴⁶⁾). Nur wenig informativ sind oft die knappen, zusammenfassenden Fernsehnachrichten über Plenardebatten am Abend; angesichts der von der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform kritisierten gerin-

⁴⁴⁾ Vgl. u. a. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, (Anm. 19), S. 78; Bonner Kommentar, Rdn. 69, 70, 72; BVerfGE 20, 174 f.; G. Trautmann, Parteienstaatliche Verfassung und freies Mandat. in: B. Guggenberger/ H.-J. Veen/ A. Zunker, Parteienstaat und Abgeordnetenfreiheit, München 1976, S. 127—148.

⁴⁵⁾ PIPr 10/85, S. 6210; zum wechselseitigen Vorwurf, der GRÜNEN und der Vertreter der anderen Bonner Parteien, ein „imperatives Mandat“ zu praktizieren, vgl.: Beratung des Antrags der Fraktion DIE GRÜNEN „Flick- und Spendenaffäre“, in: BT-Drs. 10/2388, PIPr 10/102, S. 742 ff.; zur Einschätzung des „imperativen Mandats“ bei den GRÜNEN vgl. die Beiträge von H. Fogt und B. Zeuner in: Politische Vierteljahresschrift, (1984) 1, S. 97 ff.; vgl. H. Verheyen (Anm. 25).

⁴⁶⁾ Berechnung nach Angaben des Pressezentrams des Deutschen Bundestages; vgl. K. G. v. Hase, Parlamente und elektronische Medien, in: Parlamentarische Demokratie. Festschrift für H. Schellknecht, Heidelberg 1984.

gen Originalberichterstattung aus Plenarverhandlungen in der Regionalpresse können Informationsdefizite und Informationsverzerrungen die Folge sein. Als Lösung wäre an regelmäßige Sondersendungen mit zusammenfassenden Berichten zu denken⁴⁷⁾. Um die Parlamentsberichterstattung in den gedruckten Medien zu verbessern, wurden in der Ad-hoc-Kommission verschiedene Vorschläge erörtert; sie betreffen die Weiterentwicklung der Pressedienste, das Angebot von Matern-Seiten zur Übernahme der Texte durch Zeitungen sowie den subventionierten Vertrieb von attraktiver gestalteten Sitzungsberichten.

Die öffentlichkeitswirksame Wahrnehmung seiner Aufgabe, politische Entwicklungen zu begleiten, zu bewerten und zu kritisieren⁴⁸⁾, wird dem Bundestag nicht nur durch die überwiegend gouvernementale Orientierung der Massenmedien erschwert. Seit Jahren wird nicht nur von der jeweiligen Opposition, sondern von Abgeordneten aller Fraktionen kritisiert, daß die Bundesregierungen über Kabinettsitzungen nicht zunächst im Bundestag selbst berichten, sondern in der Bundespressekonferenz oder mit Einzelinterviews von Kabinettsmitgliedern den Weg in die Öffentlichkeit sucht.

Die Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform hat die Anregung der Abgeordneten-Initiative aufgegriffen und die probeweise Einführung einer Kabinettsberichterstattung vorgeschlagen, die (nach Vereinbarung auf Vorschlag der Bundesregierung oder des Bundestages) bei wichtigen und aktuellen Sachkomplexen im Anschluß an Kabinettsitzungen in Sitzungswochen erfolgen soll. Nach einem Bericht der Regierung schließen sich Fragen der Abgeordneten und Antworten des Berichterstatters der Regierung von jeweils höchstens zehn Minuten Länge an. Nach Ablauf von 40 Minuten sollen die Fraktionen die Möglichkeit (!) haben, eine Stellungnahme von jeweils fünf Minuten abzugeben. Darauf legt die SPD-Opposition größten Wert, während die Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion dies, offenbar im Interesse einer dominanten Selbstdar-

47) Vgl. Anm. 23; Längerfristig wird auch an die Einführung eines „Parlamentskanals“ gedacht, wobei gegenwärtig weder Modalitäten geklärt sind, noch antizipiert werden kann, ob dadurch die Parlamentsberichterstattung bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten zurückginge.

48) F. Schäfer, Der Bundestag, Opladen 1982⁴, S. 290.

stellung der Regierung, bisher ablehnten und damit die Erprobung verzögerten.

Weiterführend ist der Vorschlag, die Regierung auch aufgrund des Antrags einer Fraktion zur Berichterstattung zu veranlassen⁴⁹⁾. Bei neuen Informations- und Beschlußlagen sind die Oppositionsfraktionen nicht nur gegenüber der Regierung, sondern häufig auch gegenüber den in Arbeitsgruppen bzw. Fraktionssitzungen informierten Regierungsfraktionen benachteiligt. Friedrich Schäfer hat daher konsequent gefordert, daß „alle Fraktionen vor einer Kabinettsitzung über die Tagesordnung der Kabinettsitzung und über die einzelnen Vorlagen mit den erforderlichen Unterlagen rechtzeitig unterrichtet werden“⁵⁰⁾. Frühere Versuche seien gescheitert, weil die Bundesregierung dazu nicht bereit gewesen war⁵¹⁾.

Die Chance des Bundestages, als zentrale demokratisch legitimierte Entscheidungsinstanz ernst genommen zu werden, hängt wesentlich davon ab, ob er aktuelle und die längerfristige politische Entwicklung bestimmende Themen (Zukunftstechnologien) rechtzeitig und kompetent zu behandeln und zu diskutieren in der Lage ist. Hier liegt die Bedeutung der Aktuellen Stunden, der Enquete-Kommissionen⁵²⁾, aber eben auch einer günstig terminierten Kabinettsberichterstattung im Bundestag und einer (erweiterten) öffentlichen Ausschußberatung, wie sie seit vielen Jahren vorgeschlagen und nun endlich auch nach den Vorstellungen der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform erprobt werden soll.

Als Signal einer sich wandelnden parlamentarisch-politischen Kultur könnte die zunehmende Bereitschaft zur regulären oder jedenfalls häufigeren Öffentlichkeit der Ausschüsse gewertet werden⁵³⁾. Von der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Möglichkeit öffentlicher Ausschußsitzungen war fast nie Gebrauch gemacht worden. Angesichts der

49) Vgl. Anm. 7.

50) F. Schäfer, Wir haben noch keine Parlamentskrise, In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 28.

51) 1973/74 kamen 10 Berichterstattungen aus Kabinettsitzungen zustande: Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, verf. u. bearb. v. P. Schindler, Baden-Baden 1984³, S. 759f.

52) Vgl. Anm. 35.

53) Vgl. u. a. H. Oberreuter, Scheinpublizität oder Transparenz?, in: ZParl, (1975) 1, S. 88; W. Ismayr, Parlamentarische Kommunikation..., (Anm. 2) S. 72f.

Bedeutung, die der steten Kommunikation zwischen Parlamentariern und Bürgern für die demokratische Legitimation des politischen Systems zukommt, ist eine Nicht-Öffentlichkeit der politisch bedeutsamen Ausschüsse in der Tat problematisch. Ein Abschirmen von Einflüssen der Verbände (Fachöffentlichkeiten) gelingt ohnehin nicht⁵⁴). Überdies gelangen laufend Informationen an die Öffentlichkeit, die dem Bürger eine Einordnung und Bewertung der oft parteitaktisch eingefärbten Berichte erschweren. Die Erfahrungen mit öffentlichen Anhörungsverfahren sprechen dafür, erklärte jüngst der Abgeordnete de With, daß sich Abgeordnete in öffentlichen Ausschusssitzungen nicht anders verhielten als sonst in ihrem Ausschuß. „Kreativität, Witz aber auch Kollegialität“ würden vor der Öffentlichkeit sichtbar; das Verständnis für parlamentarische Arbeitsvorgänge würde zunehmen⁵⁵). Seltener geworden ist jetzt das Standard-Argument, Öffentlichkeit würde die Kompromißfindung erschweren: Bekanntlich fallen die wichtigeren Entscheidungen zuvor in den Fraktionen, und auch nach einem facettenreichen Diskussionsverlauf wird — von marginalen oder parteipolitisch kaum festgelegten Fragen abgesehen — schließlich vor allem von der Regierungsmehrheit das in der Fraktion abgesprochene Votum in aller Regel durchgehalten. Von einer für die älteren Parteien provokativen Konsequenz ist daher die Forderung der GRÜNEN, Öffentlichkeit auch dort herzustellen, wo die Entscheidungen fallen: So sollten jedenfalls auch bei den anderen Fraktionen Fraktionssitzungen öffentlich sein. Ohne deutliche Verhaltensveränderungen der Abgeordneten könnte das allerdings (vor allem bei den Regierungsparteien) zu einer weiteren Verlagerung entscheidender Vorgänge in nichtöffentliche Gremien und Zirkeln führen.

Nach ersten Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform sollen die Ausschüsse (von den geschlossenen Ausschüssen abgesehen) von der Möglichkeit der Geschäftsordnung in § 69 Abs. 1 Satz 2 häufiger Gebrauch machen und die Öffentlichkeit zulassen — auch in gemeinsamen Sitzungen mehrerer Ausschüsse. Die Kommission schließt

⁵⁴) Vgl. U. Thaysen auf der Tagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen „Das freie Mandat im Parlament der Fraktionen“, 12. Dezember 1984 (Protokoll).

⁵⁵) Ebd.; vgl. H. de With, Haben wir eine Krise des Parlaments?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/85, S. 43f.

mit ihren Empfehlungen an den Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform zur *Neugestaltung der Gesetzesberatung* an, der eine erweiterte öffentliche Ausschußberatung empfiehlt⁵⁶). Widerstände gegen eine Ausweitung der Publizität waren wohl auch der Grund, warum der Bundestag diesen Vorschlägen der Enquete-Kommission nicht näher getreten ist, deren Realisierung geeignet ist, *Kommunikationsfähigkeit, Transparenz und Effizienz sowie die Beteiligungschancen der Abgeordneten gleichermaßen zu verbessern*.

Die Kommission hatte mit Recht eine Alternative von Rede- oder Arbeitsparlament abgelehnt. Sie suchte nach Lösungen, wie angesichts der oft detaillierten und hochspezialisierten Gesetzgebungsarbeit der Bundestag dennoch in die Lage versetzt werden könnte, sich vertieft mit grundsätzlichen und politisch bedeutsamen Fragen zu befassen. Die Enquete-Kommission wie nun auch die Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform gehen von der Erfahrung aus, daß in häufig mit thematisch sehr unterschiedlichen Tagesordnungspunkten überladenen Debatten der oft beklagte „Schichtwechsel der Spezialisten“ stattfindet⁵⁷). Um das Plenum von allzu spezialisierten „Fachreferaten“ der Ausschußexperten zu entlasten, soll nach Auffassung der Enquete-Kommission zwischen der ersten und einer in der Regel abschließenden zweiten Beratung eine gemeinsame öffentliche Sitzung des federführenden und der mitberatenden Ausschüsse durchgeführt werden. Diese Vorschläge sind mit der Hoffnung verbunden, daß diese Ausschußberatung ein (fach-)öffentliches Forum für knappe, freie und lebhaft politische Debatten sein könnte. Dabei sollen sowohl jene sachlichen Details erörtert werden, mit denen man die Diskussion im Plenum nicht länger belasten will, aber auch in kurzen argumentativem Austausch Akzente gesetzt werden.

Nach den Vorschlägen der Ad-hoc-Kommission (die sich nicht nur auf die Gesetzesberatung beziehen) kommen öffentliche Sitzungen vor allem für die Schlußberatung von Vorlagen in Betracht. Bei geeigneten Themen soll, den Konsens der Fraktionen vorausgesetzt, im Plenum in zweiter und dritter Beratung ohne Aussprache abgestimmt werden kön-

⁵⁶) „Schlußbericht“ (Anm. 19), S. 174; „Probeweise Einführung von Verfahrensänderungen für Plenum und Ausschüsse“ (Arbeitspapier).

⁵⁷) Ebd., S. 175; PlPr 8/225/ S. 18286.

nen. Die Bedeutung des von der Enquete-Kommission wie auch in abgewandelter Form von der Ad-hoc-Kommission vorgeschlagenen Verfahrens würde insbesondere darin liegen, jene in ein oder zwei Debattenrunden vorgetragenen speziellen Darlegungen von Fraktionsspezialisten aus dem Plenum herauszuverlagern und dabei der interessierten (Fach)-Öffentlichkeit eine intensivere Befassung mit dem Thema zu ermöglichen, als dies die komprimierten Kurzdebatten im Plenum zulassen. Vor allem kommt es darauf an, Raum für vertiefte Debatten zu wichtigen Themen (z. B. durch verbundene Debatten anlässlich mehrerer thematisch verwandter Vorlagen) und zu politischen Richtungsentscheidungen zu schaffen und damit auch die Kommunikationsfähigkeit zu verbessern. (Nicht zu unterschätzen ist dabei die Bedeutung *gemeinsamer* öffentlicher Sitzungen der beteiligten Ausschüsse, weil so die Beachtung von Problemzusammenhängen besser gesichert werden kann; in Fraktionssitzungen fehlt hierfür oft die Zeit; überdies hat die CDU/CSU-Fraktion auf die mehrere Arbeitsgruppen übergreifenden Arbeitskreise verzichtet⁵⁸.)

Beachtung verdient der Vorschlag der „Initiative Parlamentsreform“, bei öffentlichen An-

⁵⁸) Unterschiedlich beurteilt wird in diesem Zusammenhang die Bedeutung der ersten Beratung von Gesetzentwürfen: Hatte die Enquete-Kommission Verfassungsreform die Bedeutung der ersten Beratung hervorgehoben, in der in der Regel „eine allgemeine Aussprache als politische Richtlinie für die Sachberatung“ erfolgen sollte, so dominiert in der Ad-hoc-Kommission das Interesse an der Einsparung von Debattenzeit. (Vgl. C. O. Lenz/G. Kretschmer in: H. Oberreuter (Hrsg.), Parlamentsreform, Passau 1981, S. 191 f.)

hörungen der Ausschüsse nicht nur wissenschaftliche Sachverständige und Verbandsexperten zu hören, sondern auch solche Bürger und Gruppen zu beteiligen, die einschlägige Erfahrungen gesammelt bzw. spezielle Sachkenntnisse erworben haben⁵⁹). In diesem Zusammenhang gehört auch die Empfehlung an den Petitionsausschuß, Gruppen oder Abordnungen von Petenten zur Erörterung ihrer Bitten und Beschwerden persönlich gegebenenfalls auch im Rahmen einer Anhörung⁶⁰) zu empfangen, ferner die Zulassung von Massenpetitionen und deren Behandlung in Plenardebatten.

Für den Erfolg der vorstehend skizzierten Reform entscheidend ist jedoch nicht die Plausibilität der einzelnen Vorschläge allein, sondern die *durchdachte Kombination und Abstimmung verschiedener Verfahrensänderungen* und damit einhergehend entsprechende Verhaltensänderungen von Abgeordneten. Die (oft auch überzogene) öffentliche Kritik am Typus des abgeschliffenen, angepaßten, die politische Dauer-Karriere anstrebenden Politikers könnte hier stimulierend wirken⁶¹).

⁵⁹) Vgl. Anm. 7; vgl. H. Verheyen (Anm. 25), S. 35.

⁶⁰) Vgl. Anm. 23.

⁶¹) Vgl. u. a. Chr. Graf v. Krockow, Unser Mann in Bonn. Politik als Beruf: Wer erfolgreich sein will, muß sich früh anpassen, in: Die Zeit vom 23. 11. 1984. — Hier zeigen sich auch die Grenzen von Parlamentsreformen. Anzusetzen wäre auch dort, wo Politiker-Karrieren entstehen: Dabei sollte die seit Jahren geforderte Einführung offener Listen für die Abgabe der Zweitstimme bei Bundestagswahlen nicht länger vertagt und eine breitere und intensivere Beteiligung von Parteimitgliedern bei der Kandidatenaufstellung angestrebt werden.

Anmerkungen zur Diskussion um die Parlamentsreform

In der Ausgabe B 6/85 dieser Zeitschrift, die dem Thema „Krise des Parlamentarismus?“ und der Diskussion um eine Parlamentsreform gewidmet war, bejahte unter sechs amtierenden oder ehemaligen und in ihrer Zeit durchaus herausragenden Mitgliedern des Deutschen Bundestages strictu sensu nur Hildgard Hamm-Brücher das Vorhandensein einer solchen Krise. Zwei (Friedrich Schäfer und Norbert Lammert) verneinten dies ganz klar, zwei weitere (Hermann Höcherl und Hans de With) glaubten zumindestens an ernste, aber relativ leicht behebbare Mängel. Der Abgeordnete der GRÜNEN, Hans Verheyen, schließlich ging bei seinen ebenfalls durchaus interessanten Reformvorschlägen zur Parlamentsarbeit im einzelnen von einem grundsätzlich anderen Konzept aus, das heißt, er plädierte unter anderem für eine neue Verbindung von repräsentativer Demokratie und Basisdemokratie. Letzteres ließe sich vielleicht noch mit den Kernelementen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des

Grundgesetzes vereinbaren, erforderte aber zweifelsfrei eine Änderung zumindestens von Art. 38 GG.

Aus der Sicht des Politikwissenschaftlers stellt dieser Grundgesetz-Artikel, der schon viel Stoff für wissenschaftliche Abhandlungen abgegeben hat¹⁾, in der Tat einen entscheidenden Dreh- und Angelpunkt der Gesamtproblematik dar, worauf die Initiatorin der Bundestags-„Reformgruppe der 110“, Hildgard Hamm-Brücher, immer wieder zu Recht hingewiesen hat. Ein zweiter Angelpunkt der Gesamtproblematik berührt Kernfragen einer *politischen Ethik* und ein dritter schließlich Inhalte eines hoffentlich sehr bald erneut zu *schnürenden Reformpaketes* in Sachen Bundestagspraxis. Zu diesen drei Komplexen seien im folgenden Anmerkungen angebracht, wobei deren empirische Überprüfbarkeit — dies gilt vor allem im Hinblick auf den Stellenwert von Art. 38 GG in der Verfassungswirklichkeit — ein wichtiges Auswahlkriterium dargestellt hat.

I.

Zwar ist zunächst darauf hinzuweisen, wie auch in der Fachliteratur fleißig vermerkt wird, daß es in der 35jährigen Geschichte des Bundestages durchaus bemerkenswerte Beispiele für Abstimmungsentscheidungen von Abgeordneten gibt, die sich nach ihrem Gewissen, nicht aber nach der erkennbaren oder zum Ausdruck gebrachten Mehrheit ihrer Fraktion und Partei gerichtet haben — so zum Beispiel bei der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht in den fünfziger Jahren, der Notstandsgesetzgebung der sechziger Jahre oder der Reform des Paragraphen 218 in den siebziger Jahren. Dennoch wird bislang in der bundesdeutschen Politikwissenschaft, aber auch in publizistischen Abhandlungen der weitere Befund zu wenig scharf herausgearbeitet: Die Bundestagsabgeordneten aller „traditionellen“ Fraktionen werden in einem Ausmaß direkt und indirekt von ihren Fraktionsführungen gegängelt, das nicht nur im Widerspruch zu Art. 38 GG, sondern auch zu der immerhin indirekt im Grundgesetz verankerten Geschäftsordnung des Bundestages steht. Der Verfasser muß bei dieser Feststellung die

„GRÜNEN“ unberücksichtigt lassen, weil ihm dazu noch keine empirisch abgesicherten Daten vorliegen.

Unter direkter Gängelung ist in diesem Zusammenhang einmal die nachweisbare Tatsache gemeint, die daher längst hätte problematisiert werden müssen, daß gemäß den (immer noch so geltenden) Fraktionsgeschäftsordnungen die mündlichen und schriftlichen Fragen, die der einzelne Abgeordnete als einer von über 500 legislativen Kontrolleuren der Exekutive wöchentlich an die Bundesregierung richten kann, der Vorzensur durch die Fraktionsgeschäftsführungen unterliegen und zumindest aber auf diesem Wege erheblich verändert werden können²⁾. Die diesem parlamentarischen Skandalon, das so zum

¹⁾ Schon als „klassisch“ anzusehen ist in diesem Zusammenhang G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, München 1967³.

²⁾ Siehe Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung vom Juni 1980, § 105, und Beispiele bei C.-C. Schweitzer, *Der Abgeordnete im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik*, Opladen 1979, S. 82 ff.

Beispiel von britischen Unterhausabgeordneten nicht hingenommen werden würde, zu- grundeliegende „Philosophie“ besagt bei Regierungs- und Oppositionsparteien im Parlament, daß die Fraktionsgeschäftsführungen für eine maximale Geschlossenheit im Erscheinungsbild der Fraktion nach außen zu sorgen haben. Besonders Abgeordnete einer Regierungspartei sollten „ihrer“ Regierung in der Fragestunde nicht in den Rücken fallen bzw. diese nicht in Schwierigkeiten bringen können. Gelegentlich wird auch das Argument vom notwendigen Ausbügeln stilistischer Unbeholfenheiten auf seiten des Fragestellers ins Feld geführt.

Zum anderen ist in diesem Zusammenhang auf den Widerspruch zwischen Bestimmungen des Grundgesetzes und der Bundestagsgeschäftsführung einerseits und politischer Alltagspraxis andererseits im Hinblick auf das grundsätzlich garantierte, jederzeitige Rederecht des Abgeordneten im Plenum zu verweisen³⁾. Daß in großen Fraktionen nicht alle, die in Plenardebatten reden wollen, auch tatsächlich zum Zuge kommen können, ist in modernen Parlamenten selbstverständlich und gilt auch für Großbritannien: Debatten müssen innerhalb eines gewissen zeitlichen Rahmens abgewickelt werden. Der Bundestagspräsident ist (wiederum laut Bundestagsgeschäftsführung) verpflichtet, für eine politische Ausgewogenheit der Rednerliste (sozusagen nach dem Pro- und Kontraprinzip) etc. zu sorgen.

Bei dem, was hier gemeint ist, geht es aber letztlich um die Verletzung eines entscheidenden Prinzips, des Rechtes nämlich eines jeden Parlamentariers auf ein von seiner Fraktion abweichendes Verhalten. Dieses Recht muß, wenn es sinnvoll sein soll, die Möglichkeit implizieren, ein entsprechendes Verhalten vor dem obersten Repräsentationsgremium des Volkssouveräns ausführlich darlegen zu können. Eine sogenannte persönliche Erklärung, die ja laut Geschäftsordnung des Bundestages nur im Zusammenhang mit einem vorausgegangenen Schlagabtausch im Plenum oder aber als Erklärung zu einer Abstimmung⁴⁾ zulässig ist, kann kein Ersatz für eine die eigene Position in der Sache begründende Kurzrede sein.

³⁾ Ebd. S. 91 ff und S. 257 f., vgl. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Anm. 2), § 27.

⁴⁾ Siehe ebd. §§ 30, 31 und 32 zu den Möglichkeiten persönlicher Erklärungen, abgesehen von Erklärungen zur Geschäftsordnung.

Für gravierende Beschneidungen des parlamentarischen Rederechtes des einzelnen Abgeordneten gibt es eine Fülle von Belegen. Erwähnt seien hier nur drei: So „durfte“ in der 7. Legislaturperiode der SPD-Verteidigungsexperte Konrad Ahlers (damals Mitglied des Verteidigungsausschusses, früher immerhin auch einmal Sprecher des Bundesverteidigungsministeriums, ganz abgesehen von seiner langjährigen Tätigkeit als Sprecher der gesamten Bundesregierung) in einer wichtigen Verteidigungsdebatte nicht das Wort ergreifen. Dasselbe widerfuhr damals Walther Leisler Kiep (immerhin Schatzmeister seiner Bundespartei und in jener Legislaturperiode unter anderem Mitglied des Auswärtigen Ausschusses) in einer Debatte über ostpolitische Verträge, oder — in jüngster Zeit, das heißt 1985 — dem Abgeordneten Herbert Hupka in der Debatte über das umstrittene Schlesiertreffen im jetzigen Frühsommer. Das letztere Beispiel ist besonders bemerkenswert und eben leider nicht als atypisch anzusehen, weil der Name dieses Abgeordneten und Vorsitzenden der Landsmannschaft der Schlesier von vielen Rednern im angreifenden, manchmal auch im verteidigenden Sinne erwähnt wurde und der so in den Mittelpunkt Gerückte durchweg in dieser Debatte im Plenum anwesend war⁵⁾.

Angesichts solcher klaren Befunde ist daher der Forderung des früheren Bundesinnenministers Hermann Höcherl zuzustimmen⁶⁾: „Der Bundestag wäre gut beraten, jeder offiziellen Tagesordnung eine Stunde anzufügen, in der ‚Abweichler‘ in 5- bis 10minütigen Beiträgen ihre persönliche, vom Grundgesetz geschützte Meinung vortragen können.“ Die einzig denkbare Reformalternative wäre in letzter Konsequenz, den Mut aufzubringen, Art. 38 GG ganz zu streichen, da er der politischen Wirklichkeit nicht mehr gerecht wird, — wenn er überhaupt jemals in der „westlichen“ Parlamentsgeschichte einschließlich der Großbritanniens mit den politischen Fakten in Übereinstimmung zu bringen war. Insofern erscheint auch die Feststellung von Hans de With fragwürdig, daß hinter der heutigen

⁵⁾ Siehe Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, 10. Legislaturperiode, Debatte vom 7. Februar 1985 zu Hupka; zu den anderen Beispielen siehe C.-C. Schweitzer (Anm. 2), S. 101 und Anmerkung 123; vgl. auch W. Härth, Die Rede- und Abstimmungsfreiheit der Parlamentsabgeordneten in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983.

⁶⁾ Siehe „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 6/85, S. 14.

Kritik am Parlament ein „überholtes Verständnis von Parlamentarismus“ steht⁷⁾.

Wer könnte allerdings — politikwissenschaftlich gesehen, das heißt unter Einbeziehung aller Befunde nicht nur der Verfassungstheorie (sowie in diesem Falle des bundesrepublikanischen Wahlrechtes), sondern auch der Verfassungswirklichkeit unseres gesamten politischen Systems — leugnen, daß die Logik unserer parteienstaatlichen Demokratie unausweichlich zu einem Primat von Art. 21 gegenüber Art. 38 GG (das heißt Vorrang der Parteienfremdbestimmung des einzelnen Abgeordneten vor seiner Eigenbestimmung) geführt hat? Selbst DIE GRÜNEN gehen davon aus, daß „das Mandat kein Privateigentum ist, sondern auch an die Partei bzw. Fraktion gebunden, solange Partei und Fraktion sich an ihre Wahlaussagen halten (? d. V.). Diese freiwillige Rückverpflichtung (? d. V.) des Abgeordneten gegenüber seiner Basis sollte ein selbstverständliches Element der politischen Kultur einer repräsentativen Demokratie sein“. Auch sie plädieren also im Grunde mit einer solchen, für ihre Bewegung durchaus als typisch anzusehenden Äußerung für eine Abschaffung von Art. 38 GG, weil sie letztlich für ein sogenanntes imperatives Mandat eintreten⁸⁾.

Stellt schließlich — so sei abschließend im Hinblick auf Art. 38 GG gefragt — der Rekurs auf die stets als notwendig beschworene *Fraktionsdisziplin* einen Ausweg aus dem Dilemma zwischen der Scylla (Verbot des Fraktionszwanges) und der Charybdis (Abschaffung des ganzen Art. 38 GG) dar?

Die Antwort muß ein „Jein“ sein: „Ja“, weil es in der Tat keiner Fraktion im Parlament, ja keiner Partei insgesamt ohne ein Maximum an politischer Geschlossenheit möglich wäre, sich vor der Öffentlichkeit als politisch wirksame Kraft zu profilieren, politische Macht zu erwerben oder zu erhalten. In einer Fraktion muß die Linie der Gesamtheit letztlich per

⁷⁾ Ebd. S. 41; vgl. E. Schütt-Wetschky, Grundtypen parlamentarischer Demokratie, Freiburg-München 1984, wo nicht sonderlich originell zwei schon immer identifizierbare „Grundtypen“ neu benannt werden: der „klassisch-altliberale“ und der „Gruppentyp“.

⁸⁾ „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (Anm. 6), S. 39; die Literatur zur Problematik des imperativen Mandates ist inzwischen unübersehbar geworden, vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Das Abgeordnetenmandat in der parteienstaatlichen Demokratie, Nr. 33, Bonn 1973, oder Chr. Müller, Das imperative und das freie Mandat, Diss., Bonn 1966.

Mehrheitsentscheidung festgelegt und dann auch von den Sprechern dieser Fraktion nach außen vertreten werden. Auf diese Weise summiert sich also gewissermaßen die von den einzelnen Fraktionsangehörigen implizit übernommene Verpflichtung zur Selbstdisziplin im Endeffekt zu dem, was man als Fraktionsdisziplin bezeichnet⁹⁾. Die Antwort muß ein „Nein“ ergeben, weil unter dem Deckmantel dieser Fraktionsdisziplin zweierlei nicht passieren darf: Einmal das Abwürgen eines Minderheitenschutzes und zum anderen, damit zusammenhängend, die Einschüchterung eines von seiner Fraktionsmehrheit abweichenden Abgeordneten.

Von direkten Zwängen bzw. einer direkten Gängelung war schon die Rede; an *indirekten* Formen wäre auf eine ganze Skala subtiler Möglichkeiten der Druckausübung durch die Fraktions- und Parteiführungen in Richtung einzelner Abweichler hinzuweisen, was in politikwissenschaftlichen Abhandlungen leider zu wenig in concreto geschieht. Allgemein gehaltene Hinweise auf eine Druckausübung sind wenig aussagekräftig¹⁰⁾. Zu erwähnen sind hier Belohnungs- und Sanktionsmechanismen etwa im Hinblick auf begehrte Auslandsreisen, begehrte Ausschußsitze und last not least auf das Winken mit der Listenabsicherung auf allen Parteiebenen vor Bundestagswahlen. Über allem steht aber natürlich ein mehr psychologisch zu deutender Anpassungsdruck, der sich im Falle eines Abgeordneten der Regierungsseite, besonders bei minimalen „Mehrheitsverhältnissen“ im Gesamtparlament, auf die Frage reduziert: Wer will für den Sturz der eigenen Regierung verantwortlich sein, oder im Falle einer Oppositionspartei auf die Frage: Wer will die Verantwortung für ein Vertun der Chance auf Rückgewinnung der politischen Macht auf sich nehmen?¹¹⁾

Ein Ausweg bietet sich dadurch an, daß man in der Parlamentspraxis der Bundesrepublik Deutschland von dem Gedanken Abschied nimmt, wonach eine Abstimmungsniederlage der Regierung in jedem Einzelfalle ein irrepa-

⁹⁾ Zu wichtigen Abstimmungen innerhalb der SPD-Fraktion einer Legislaturperiode siehe C.-C. Schweitzer (Anm. 2), S. 58 und S. 65.

¹⁰⁾ Ebd., S. 53 ff. E. Schütt-Wetschky (Anm. 7), beschränkt sich auf die Erwähnung des Tatbestandes als solchen, vgl. S. 82, 180, 227 ff., 241 ff.

¹¹⁾ Vgl. hierzu beispielhaft D. Lattmann, Die Einsamkeit des Politikers, München 1977, sowie die Schilderung der Abweichler bei der Anti-Terrorgesetzgebung des Jahres 1977/78 bei E. Schütt-Wetschky (Anm. 7), S. 217 f.

rables Unglück für diese Regierung darstellt, weil sie damit in ihren Grundfesten erschüttert würde. Zu Recht hatte demgegenüber schon 1979 der damalige Bundestagspräsident Richard Stücklen, heute einer der Vizepräsidenten, auf einer Tagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen formuliert: „Das einzige, was ich bedauere, ist die Angst vor einer Abstimmungsniederlage, obwohl nach unserem Grundgesetz, wenn damit nicht die Vertrauensfrage verbunden ist, für die Regierung keine Konsequenzen entstehen, es sei denn, daß das Erscheinungsbild der Koalition oder der Regierung in der Öffentlichkeit ... in Mitleidenschaft gezogen wird.“¹²⁾

Bei den besonders knappen Mehrheitsverhältnissen in der Schlußphase der Ära Schmidt hätte es also zum Beispiel durchaus möglich sein müssen, daß die Regierung das eine oder andere Gesetz im Plenum „verlor“ — zu denken wäre hier etwa an die Antiterrorgesetzgebung der Jahre 1977/78 —, ohne daß damit eine Dolchstoßlegende innerhalb des Regierungslagers aufgekommen oder tatsächlich die Regierung zu einem Rücktritt veranlaßt worden wäre. Nur bei echten politischen „Schicksalsfragen“ oder solchen, die der Regierungschef als Inhaber der Richtlinienkompetenz so ansieht und deklariert, müßte der Bundeskanzler eine bestimmte Gesetzesvorlage oder sonstige Maßnahme mit der Vertrauensfrage verbinden, was in der Bun-

II.

Damit kommen wir zu dem zweiten Problemkreis, den wir im Bereich einer *politischen Ethik* ansiedeln können: Sollte man nicht besonders in einer Zeit — so wäre zu fragen —, in der die Parlamentstätigkeit zumindest auf

¹²⁾ Siehe Stenographischen Bericht eines Kolloquiums der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen im Bonner Bundeshaus, November 1979.

¹³⁾ Siehe Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1983) 1. Seit 1949 wurden zwei erfolglose Mißtrauensanträge im Parlament eingebracht, 1982 hatte erstmals einer gegen den damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt Erfolg. Bisher gab es drei Vertrauensanträge, den ersten durch Willy Brandt im Jahre 1972, um Neuwahlen möglich zu machen, ebenso wie im Dezember 1982 durch Helmut Kohl. Ein einziges Mal wurde eine Vertrauensfrage gestellt und gewonnen, und zwar durch Helmut Schmidt 1982.

¹⁴⁾ Immer wieder finden wir die schon lange nicht mehr zutreffende Einteilung zwischen einem angeblichen „Redeparlament“ (Großbritannien) und einem angeblichen „Arbeitsparlament“ (Bundesrepu-

desrepublik bislang in 35 Jahren strictu sensu überhaupt noch nie geschehen ist — in Großbritannien hingegen sehr häufig vorkommt —, und auf diese Weise vor der gesamten Öffentlichkeit deutlich machen, daß Abgeordnete auf der Regierungsseite, sollten sie auf ihren abweichenden Abstimmungsintentionen im Zusammenhang mit einem Vertrauens- oder Mißtrauensantrag bestehen, „ihre“ Regierung zu Fall bringen würden. Anfang 1983 hätte zum Beispiel Helmut Kohl — jetzt allerdings auf das Oppositionsverhalten abzielend — zu diesem Instrument Zuflucht nehmen können, indem er eine Grundgesetzänderung im Parlament eingebracht und diese dann mit der Vertrauensfrage verbunden hätte¹³⁾.

In Großbritannien — einer parlamentarischen Demokratie, zu der es im übrigen entgegen vieler in der Literatur vertretener Ansichten¹⁴⁾ sehr viel mehr Parallelen als Unterschiede gibt — wird heute auch nicht mehr strikt an der „Tradition“ festgehalten, wonach eine Abstimmungsniederlage der Regierung im Zusammenhang mit einem Vertrauens- oder Mißtrauensantrag automatisch deren Rücktritt nach sich zu ziehen hat. Das berühmte Beispiel des Rücktritts von Arthur Neville Chamberlain im Mai 1940, der damit seinem Parteifreund Winston Churchill Platz machte, nur weil seine Mehrheit in einer solchen Abstimmung geschrumpft war, liegt eben auch schon 45 Jahre zurück!

Bundesebene unausweichlich und sogar belegt durch entsprechende Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts¹⁵⁾ zu einer Vollzeitbeschäftigung geworden ist, gegenüber der Parlaments- und der allgemeinen Öffentlichkeit deutlicher Merkmale eines spezifischen parlamentarischen *Berufsethos* herausarbeiten? Sticht gegenüber einer solchen Forderung das Gegenargument, wonach auch Ab-

blik Deutschland). Spätestens seit der Einführung ständiger Ausschüsse nach dem Vorbild der USA und der Bundesrepublik Deutschland in Großbritannien im Jahr 1980 (davor gab es nur Ad-hoc-Ausschüsse für jeweilige Gesetzgebungsvorhaben) ist eine solche Unterscheidung nicht mehr aufrechtzuerhalten, wengleich auch heute noch die Zahl der Debattentage pro Woche in Großbritannien in der Tat um ein vielfaches höher ist als im Bonner Bundestag.

¹⁵⁾ Siehe die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 5. November 1975, Band 40.

geordnete „Menschen wie alle anderen“ sind — mit positiven wie negativen Eigenschaften, unterschiedlichen Intelligenzquotienten, mit beruflichem Ehrgeiz, dem Wunsch nach Karriere, vor allem aber nach materieller Wohlstandsmehrung — und deshalb auch nicht mit *besonderen* Maßstäben gemessen werden sollten?

Die Konzentration auf die in Mode gekommene Forderung nach sogenannten gläsernen Taschen der Abgeordneten ist in diesem Zusammenhang insofern recht unglücklich, weil in der Tat nicht einzusehen ist, warum sich unter allen Berufsgruppen allein die Bundestagsabgeordneten finanziell — vor wem auch immer — sozusagen öffentlich ausziehen sollten. Dies würde im übrigen auch gegen grundgesetzlich verankerte Gleichheitsgrundsätze verstoßen.

Bei den ins Auge zu fassenden Möglichkeiten der Überwindung dessen, was im Bereich des Abgeordnetenverhaltens zu einer Krise (zumindest zu Krisenerscheinungen) des Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland (aber keineswegs nur dort) beigetragen hat, geht es — so lautet jedenfalls die These des Verfassers — nicht darum, die Mitglieder des Deutschen Bundestages sozusagen in einer Art Apartheid-Reservat anzusiedeln, sondern vielmehr um den altmodischen Ruf nach Fixierung einer Standesehre, eines allgemeinen Ehrenkodexes für diesen Berufsstand. Ärzte haben nach wie vor ihren hypokratischen Eid und ebenso wie zum Beispiel Anwälte, Zeitungsverleger, Redakteure oder Handwerker Standes-(Ehren)gerichte. Sie alle dürfen keine schludrige, ihrem speziellen Beruf zuwiderlaufende Arbeit mit ihrem Gütesiegel versehen. Werbetreibende dürfen keine irreführenden, wahrheitswidrigen Angaben über gepriesene Produkte in Umlauf setzen, Theologen und Seelsorger keiner doppelten Moral huldigen, geschweige denn „leben“ usw. Die Beispiele ließen sich beliebig vermehren.

Keineswegs bedeutet dies ein Plädoyer für das Aufstellen von Eignungsvoraussetzungen und schon gar nicht für das Praktizieren von „Eignungstests“ in Sachen Bundestagsabgeordnete oder Politiker ganz allgemein, obwohl es sehr stringente Anforderungen dieser Art für den Einstieg in viele andere Berufssparten gibt — vom öffentlichen Dienst bis hin zu Managementfunktionen aller Art. Allerdings könnte man sich tatsächlich idealiter — um einen ganz anderen Bereich anzuspre-

chen — psychologische und andere Tests bei der Vorauswahl zum Beispiel von Kandidaten für höchste Staatsämter wünschen. Festzuhalten bleibt jedenfalls: In den westlichen Demokratien hat der Prozeß der Auslese von Führungskräften im Hinblick auf höchste Ämter in Legislative und Exekutive in letzter Zeit immer wieder Anlaß zu Besorgnis gegeben¹⁶⁾.

Allein mit einer Verbesserung der bislang schon geltenden, aber sicherlich auslegungsfähigen und vor allem in der Praxis zu lax gehandhabten „Verhaltensregeln“ für die Mitglieder des Deutschen Bundestages, die speziell auf eine mögliche Verquickung von persönlichen finanziellen Vorteilen und der Ausübung des Mandats im Namen des Volkes abzielen¹⁷⁾, ist es offensichtlich nicht mehr getan. Noch wichtiger wäre die — nun seit 35 Jahren überfällige, aber vor fünf Jahren ausgerechnet aus der Geschäftsordnung des Bundestages als Postulat wieder gestrichene — Einführung einer allgemeinen *Ehrenordnung* für die Bundestagsabgeordneten, deren Befolgung oder Verletzung ein besonderer Ehrenrat zu überwachen hätte (sie könnte auch noch mit einer Art „Amtseid“ verbunden werden, analog zu dem von Bundesregierung und Bundespräsident zu leistenden). Eine solche Ehrenordnung könnte, ja müßte sicherlich sehr sorgfältig konzipiert werden, wobei zu bedenken ist, daß die Aufstellung einer „Verbotsliste“ enumerativ gar nicht möglich wäre. Immerhin, einige Leitsätze ließen sich schon formulieren — vor allem verständlich formulieren für den eigentlichen Volkssouverän bzw. die Gesamtheit der Volkssouveräne, deren feines Gespür für Recht und Unrecht, für Lauterkeit oder Unaufrichtigkeit, Befolgung von Eigennutz oder von Gemeinwohlinteressen durch die Volksvertreter nicht unterschätzt werden sollte, leider aber immer wieder von manchen sich in Bonn und anderswo vom Volke manchmal abkapselnden politischen Führungseliten unterschätzt wird. Solche Volkssprüche wie „Politik verdirbt den Charakter“ sind eben nicht zufällig zu Volksweisheiten geworden.

An welche „Gebote“ oder „Verbote“ wäre zu denken? Zum Beispiel: „Du sollst keine zu-

¹⁶⁾ Vgl. R.F. Di Clerico, Few are chosen — problems in presidential selection, New York 1984, oder J.W. Ceaser, Reforming the reforms, — a critical analysis of the presidential selection process, Cambridge (Mass.) 1981.

¹⁷⁾ Siehe Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Anm. 2), Anlage 1.

sätzlichen, das heißt durch keine zusätzliche Arbeit verdienten, öffentlichen Gelder ‚in Anspruch‘ nehmen, wenn Du schon aus öffentlichen Geldern (nämlich als einfacher Bundestagsabgeordneter) bezahlt wirst, nur weil Dir solche zusätzlichen Gelder möglicherweise zustehen.“ Oder: „Erst recht sollst Du Dir keine Sondervorteile durch die öffentliche Hand, zum Beispiel auf dem Wege von billigem öffentlichen Bauland, verschaffen.“ Oder: „Du sollst in Bundestagsausschüssen nicht an finanziellen Beschlüssen mitwirken, wenn es um Deinen eigenen ‚Hauptberuf‘ geht, also etwa als Beamter oder Landwirt.“ Oder: „Du sollst Dich mit größter Sorgfalt selbst an alle Gesetze halten und Dein Mandat freiwillig aufgeben, da Du ja nach Art. 38 GG im Zweifelsfalle nicht zur Aufgabe gezwungen werden kannst, wenn Du rechtskräftig zu einer Geld- oder Gefängnisstrafe verurteilt worden bist.“

Dieses letztere Gebot scheint auf den ersten Blick banal und überflüssig, hat aber einen empirisch abgesicherten Hintergrund. Bis heute war und ist es nicht möglich, einen Bundestagsabgeordneten zum Beispiel selbst dann zur Aufgabe seines Mandates zu bewegen, wenn dieser mit einer Gefängnisstrafe unter einem Jahr wegen falscher Angaben und anderer Betrügereien gegenüber geldgebenden öffentlichen Stellen verurteilt wurde. Zunächst ist hier ein Urteil mit „Bewährung“ ins Auge zu fassen. Rein theoretisch wäre es aber durchaus möglich, daß ein Strafgefangener zur Teilnahme an Plenar- und Ausschusssitzungen des Deutschen Bundestages bei einem solchen Strafmaß „vorgeführt“ würde. In der Praxis ist letzteres in der Bundesrepublik Deutschland gottlob noch niemals in den Bereich des Möglichen gerückt. Lange vor dem abträglichen „Flickwerkeln“ gab es aber schon zumindest einen nachgewiesenen Fall der Erschleichung öffentlicher Mittel zur Aufbesserung nicht der eigenen Kasse, sondern derjenigen der eigenen Partei, ohne daß dies zu einer Beendigung des in Frage stehenden Mandats geführt hätte, was im übrigen in Großbritannien grundsätzlich praktiziert wird.¹⁸⁾

¹⁸⁾ In Großbritannien wird formal ein Treueeid gegenüber der Krone „nach dem Gesetz“ geleistet, vgl. Manual of Procedure, House of Commons, § 11. Noch heute gilt das Eidesgesetz in der Fassung von 1909. In der britischen Parlamentsgeschichte wurden Mitglieder aufgrund einer Abstimmung im Unterhaus ausgeschlossen wegen „offener Rebellion“, Fälschungen, Meineiden, Betrügereien, Veruntreuung öffentlicher Gelder, Korruption in der Führung

Im Grunde ginge es um die Möglichkeit, für „jedermann“ klar erkennbare Verstöße eines einzelnen Abgeordneten gegen das Ansehen des Gesamtparlaments auch unter Beibehaltung von Art. 38 GG zu ahnden, zumindest aber eine Instanz zu schaffen, die auf einen moralischen Delinquenten einen so starken moralischen Druck ausübte, daß dieser aus Gründen der Selbstachtung gar nicht umhin könnte, sein Mandat zur Verfügung zu stellen. Wird dieser Grundsatz erst einmal akzeptiert, so wäre der nächste Schritt die Konzipierung und Einsetzung eines entsprechenden parlamentarischen Ehrenrates. Er könnte zweckmäßigerweise aus allen Fraktionsvorsitzenden ex officio bestehen und einer gleichen Anzahl von ehemaligen Parlamentariern, die sich im Laufe ihrer parlamentarischen Tätigkeit ein hohes öffentliches Ansehen erworben — und dies alles unter Vorsitz des jeweiligen Bundestagspräsidenten sowie unter Einschluß seiner Stellvertreter¹⁹⁾.

Ob zusätzlich an die Errichtung eines besonderen parlamentarischen „Ethik-Ausschusses“ nach dem Vorbild der USA zu denken wäre, kann im Rahmen dieser Überlegungen zunächst einmal offen bleiben²⁰⁾. Ohnehin sollten die hier angedeuteten Überlegungen nicht den Eindruck erwecken, der allein schon aus Gründen der Repräsentativität, das heißt im Hinblick auf neuneinhalb Legislaturperioden, völlig falsch wäre, daß Verstöße gegen einen möglichen Ehrenkodex bisher eher die Regel als tatsächlich eine große Ausnahme dargestellt haben. Das Ansehen einer jeden Institution wird aber in den Augen der Öffentlichkeit schon durch einige wenige lä-

ihrer Pflichten als Abgeordnete, wegen einem Verhalten, das nicht dem Charakter eines Gentleman entspricht, oder aber auch wegen Verunglimpfung des Parlamentes selber. Einzelheiten bei E. May, Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, London 1983²⁰⁾, S. 139 f. Möglich ist ein Ausschluß auch in den USA nach der Verfassung, Artikel I, 2, mit einer Zweidrittelmehrheit des jeweiligen Hauses.

¹⁹⁾ Die Fraktion DIE GRÜNEN sollte hier nicht — durch welche Berechnungen auch immer — ausgeschlossen werden.

²⁰⁾ In beiden Häusern des US-Kongresses gab es schon seit längerem Ausschüsse für sogenannte „Standards of Official Conduct“. Der Senat benannte seinen Ausschuß 1978 in ein Select Committee on Ethics um, vgl. einführende Resolution des Senats und: Rule XVIII of the HoR. 98th Congress zusammen mit Rules of Procedure, Committee on Standards of Official Conduct, HoR, 98th Congress, 27. Januar 1983. Zur Literatur in diesem Zusammenhang z. B. R. Voss, Ethik und Politik, Köln 1980.

diert, zumal dann, wenn gegen solche Verstöße anscheinend überhaupt keine sinnvollen, gewissermaßen präventiven Vorkehrungen getroffen wurden. Ohnehin gilt: Das An-

sehen des Parlaments lebt ganz entscheidend von „roten Preußen“ wie Herbert Wehner und „schwarzen“ wie Paul Mikat, um hier prototypisch zwei Namen zu nennen.

III.

Wo sieht nun der Politikwissenschaftler „essentials“ eines neuzuschnürenden *Parlamentsreformpaketes* und wie bewertet er in diesem Zusammenhang — wiederum kurz zusammengefaßt — die diesbezüglich seit einem halben Jahr, zum Teil erstmalig, zum Teil erneut im Raume stehenden Vorschläge?

Zunächst zu einem aus politikwissenschaftlicher Sicht grundlegenden Mißverständnis, dem einige der heutigen Reformer im Deutschen Bundestag, an der Spitze Hildegard Hamm-Brücher, selbst zum Opfer fallen. Letztere formuliert in ihrem Beitrag: „Im politischen Kräftefeld verläuft die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative nach wie vor eindeutig zuungunsten der Legislative... Dieses Ungleichgewicht ist keine Theorie, sondern eine Erfahrung, die mir... zur Gewißheit geworden ist: Die eindeutige Überlegenheit der Exekutive und die selbstverschuldete Unterlegenheit der Legislative.“²¹⁾

Demgegenüber ist festzustellen: In modernen parlamentarischen Demokratien — dies gilt also etwa für die britische genauso — verläuft eine Gewaltenteilung *strictu sensu* nicht mehr zwischen Exekutive und Legislative als Ganzem, kann also das Parlament gar nicht mehr gegenüber der Regierung als *Gesamtkontrollleur* auftreten, weil es zu einer unauf löslichen und durch Personalunion von Kabinettsmitgliedern, Parlamentarischen Staatssekretären und Bundestagsabgeordneten gefestigten politischen Interessenidentität zwischen Regierung und Regierungsmehrheit in der Legislative gekommen ist. Für die politische Wissenschaft stellt dies eine schon sehr alte Erkenntnis dar, der vielleicht die ebenso alte hinzuzufügen wäre, daß auch in Großbritannien die im obigen Zitat zum Ausdruck gebrachte idealtypische Vorstellung von Gewaltenteilung unter den Bedingungen einer parlamentarischen Demokratie nie in Reinkultur verwirklicht worden ist. Kontrolle obliegt daher der *Opposition*, die aber aus der Natur der Sache heraus — als „mathematisch“ immer unterlegen in Plenum und Ausschüssen — die Regierung sozusagen nur „anbel-

len“, nicht aber „beißen“ kann, da sie nicht über die entscheidende Voraussetzung von wirksamer Kontrolle verfügt, nämlich über die Möglichkeit, gegen diese Regierung zu effektiven Sanktionen zu schreiten. Somit fällt solche *wirksame* Kontrolle der Exekutive im engeren Sinne heute eigentlich nur noch der *Regierungsfraktion* bzw. den *Regierungsfraktionen* in dem stillen Kämmerlein stundenlanger, wöchentlicher Fraktionssitzungen zu²²⁾.

Darüber hinaus kann, um den zweiten Teil des Zitates aus dem Beitrag von Hildegard Hamm-Brücher aufzugreifen, die Legislative als Gesetzgebungsorgan ihre „Unterlegenheit“ im modernen Gesetzgebungsverfahren niemals ausgleichen (und ist somit diese „Unterlegenheit“ nicht „selbstverschuldet“), weil die Bürokratie bei den so überaus komplizierten Lebensbereichen, die in unserer Zeit regelungsbedürftig sind, zwangsläufig mit einem nicht wettzumachenden Informations- und Expertenvorsprung ausgestattet ist. Nicht zufällig weisen die Statistiken aus, daß seit vielen Legislaturperioden rund 80% aller Gesetzgebungsvorhaben von der Bundesregierung eingebracht werden und nicht aus dem Bundestag (oder dem Bundesrat) selbst kommen. In Großbritannien liegt dieser Prozentsatz sogar noch höher.

Dem einzelnen Bundestagsabgeordneten können keine durchorganisierten Ministerialapparaturen zur Seite gestellt werden. Insofern geht auch die immer wiederkehrende Forderung von Abgeordneten nach einer noch besseren administrativen Infrastruktur für sie selbst (also etwa nach je zwei ausgebildeten Assistenten) am Kern der Sache vorbei²³⁾. Die

²²⁾ Siehe Beispiele bei C.-C. Schweitzer (Anm. 2).

²³⁾ Siehe „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (Anm. 6) und die in der Ausgabe Nr. 6 vom 9. Februar 1985, S. 15, in „Das Parlament“ veröffentlichte Umfrage unter Bundestagsabgeordneten zum Themenkomplex. Zur Statistik betreffend die Einbringung von Gesetzen etc. siehe das Standardwerk: P. Schindler (Redaktion), 30 Jahre Deutscher Bundestag — Dokumentation, Statistik, Daten, Bonn 1979, mit Nachtrag. Auch in der politikwissenschaftlichen Literatur werden solche Forderungen der Abgeordneten immer wieder ohne kritisches Hinterfragen übernommen.

²¹⁾ Siehe „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (Anm. 6), S. 4.

Mitglieder des Bundestages müssen in erster Linie „Generalisten“ sein und sollten sich darüber hinaus im Hinblick auf ihre Ausschüttätigkeit nur auf *einem* eng überschaubaren Gebiet spezialisieren, was bei großen Fraktionen möglich, bei kleineren unmöglich ist und für diese dann ein unvermeidbares Pech darstellt.

Der tatsächliche Einfluß „der“ Legislatoren auf „die“ Gesetzgebung im Sinne von durchgreifenden Abänderungen von Regierungsentwürfen wird auch weiterhin im Plenum wie in den Ausschüssen marginal bleiben. Der Opposition gelingt es nur ganz selten, kann es nur ganz selten gelingen, wichtige Abänderungsanträge durchzusetzen. Insofern ergeben sich Möglichkeiten in dieser Hinsicht aus der Legislative heraus nur für die jeweilige Regierungsfraktion, und dies (*nota bene*) vor allem im Vorfeld der Gesetzesarbeit durch die Bundesregierung, das heißt durch gemeinsame Beratungen der jeweiligen Fraktionsexperten und der Fraktionsspitzen mit „ihrer“ Regierung und deren Experten. Diese Gesamtwertung kann durch empirisch untermauerte politikwissenschaftliche Fallstudien als belegt gelten, obwohl es bedauerlicherweise bisher noch zu wenige dieser Art gibt, was nicht zuletzt auf die mangelnde Forschungsoffenheit von Regierung und Bundestag zurückzuführen ist²⁴).

Mit einem weiteren parlamentstheoretisch ernsteren, aber sicherlich reformierbaren Befund haben wir es — und damit soll bewertend zu einigen anderen im Raume stehenden Reformvorschlägen aus Wissenschaft und Politik übergegangen werden — im Hinblick auf die Tätigkeit des *Vermittlungsausschusses* im Gesetzgebungsverfahren zu tun. Dieser Ausschuß hat sich immer mehr zu einem „Parlament im Parlament“ entwickelt, das viele bedeutsame Gesetze verabschiedet, da seine einvernehmlich erzielten Ergebnisse vom Bundestagsplenum automatisch per Abstimmung und ohne längere Aussprache gebilligt werden, wobei wichtige gesetzliche Bestimmungen durch die Beratungen im Vermitt-

²⁴) Erste Durchbrüche zu einer forschungsoffeneren Politik von Exekutive und Legislative in der Bundesrepublik Deutschland wurden erst kürzlich mit der Veröffentlichung der Kabinettsprotokolle der 1. Regierung Adenauer (1949—1953) und der Protokolle des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat erzielt. Eine Fallstudie über den Gang eines Gesetzgebungsverfahrens bei C.-C. Schweizer (Anm. 2), S. 140 ff., im Zusammenhang mit dem Hochschulrahmengesetz in der 7. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages.

lungsausschuß völlig verändert worden sein können. Grundsätzlich sollte daher ein halber Debattentag für die Plenardiskussion solcher Ergebnisse des Vermittlungsausschusses reserviert werden. Schließlich dürfte es sich in den meisten Fällen um sehr wichtige Gesetze handeln, die ja gerade deshalb der Bundesrat in der Vergangenheit entweder mit einem suspensiven oder mit einem absoluten Veto versah²⁵).

Wird in diesem Zusammenhang also eine Ausweitung des *Zeitbudgets* für den Gesetzgebungsvorgang gefordert, so geht der begründete Vorschlag — schon in der Enquête-Kommission für Verfassungsreform vor acht Jahren amtlich vorgebracht —, die Anzahl der einzelnen Lesungen je nach Thema zu reduzieren, in die gegenteilige Richtung: Eine Reform auf diesem Gebiet sollte endlich voll formalisiert und mit dem weiteren Reformrezept verbunden werden, als Regel an die Stelle der zweiten Lesung im Plenum die Beratung aller beteiligten Ausschüsse zusammen unter Leitung des jeweils federführenden Ausschusses zu setzen und diese Ausschußberatungen dann auch der Öffentlichkeit zugänglich zu machen²⁶). Man könnte in diesem Zusammenhang unter Umständen sogar soweit gehen und nach britischem Vorbild die Umwandlung des Plenums in einen „Ausschuß des ganzen Hauses“ ins Auge fassen.

Die Forderung nach mehr *Öffentlichkeit* ist generell von großer Bedeutung. Im Vergleich sowohl zur präsidentiellen Demokratie der USA als auch zur parlamentarischen Demokratie Großbritanniens schneidet die Bundesrepublik Deutschland hier, „idealtypisch“ gesehen, sehr schlecht ab. Reformen müssen in drei Richtungen zielen: Einmal sollten noch sehr viel mehr Ausschußsitzungen der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich sein; zum zweiten sollte die Anzahl der Anhörungsverfahren mit auswärtigen Experten noch weiter erhöht werden; und zum dritten wäre zu überlegen, ob die grundsätzlich geheim tagenden drei Ausschüsse (Auswärtiges, Verteidigung, Innerdeutsche Beziehungen) nicht nur für die übrigen Bundestagsabgeordneten (also auch für die Nichtausschußmitglieder), son-

²⁵) Zu Statistiken die beiden Formen des Vetos des Bundestaates im Gesetzgebungsverfahren betreffend siehe P. Schindler (Anm. 23), S. 275 ff.

²⁶) Vgl. Abschlußbericht der Enquête-Kommission zur Verfassungsreform, Drucksache 7/5924, und die Ausgabe von „Das Parlament“ (Anm. 23) zu entsprechenden Forderungen heute.

dern auch häufiger für die allgemeine Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten, was in den beiden großen angelsächsischen Demokratien selbstverständlich ist.

An diesem Punkt werden Grundfragen des parlamentarischen Selbstverständnisses berührt, weil in solchen Gremien, die eben nicht einmal allen Bundestagsmitgliedern offenstehen — in der sogenannten parlamentarischen Kontrollkommission der Nachrichtendienste ist die Zahl der „Geheimwissenden“ sogar auf nur acht Bundestagsabgeordnete reduziert —, Informationen gehandelt werden, die dem Gesamtparlament nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Natürlich müssen zum Beispiel Fragen der inneren und äußeren Sicherheit streng vertraulich behandelt werden. In der bundesrepublikanischen Praxis wird aber zweifellos des Guten — oder auch Schlechten — zu viel getan, mit anderen Worten: Es gibt auch in dieser Beziehung zu viele Parlamente im Parlament als Kontrollinstanzen der Exekutive.

Mit der Realisierung all dieser — zum Teil schon vor längerer Zeit gemachten — Vorschläge wären sozusagen mehrere Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Die Gesetzgebungsarbeit würde gestrafft, der Vorgang selbst für die allgemeine Öffentlichkeit transparenter und last not least der Anreiz der *Präsenz* von Abgeordneten im Plenum und den Ausschüssen²⁷⁾ sehr viel größer — was wiederum dem in dieser Hinsicht völlig zu Recht als lädiert anzusehenden Image der rund 500 vollbezahlten Volksvertreter zugute kommen würde.

Das leidige Problem der *Plenarpräsenz* würde aber natürlich vor allem auch dadurch entschärft werden können, daß alle Abgeordneten — also gerade auch die sogenannten Hinterbänkler — eine größere Chance zur Intervention in Plenardebatten bekämen, worauf in anderem Zusammenhang schon hingewiesen wurde. Es ist einfach unverständlich, daß in dieser Hinsicht längst auf dem Tisch liegende Vorschläge in praxi noch nicht realisiert worden sind. Sicherlich ist es auch kein Zufall, daß sowohl bei den „110“-Bundestagsreformern als auch bei den Abgeordneten, die die neueste (Eigen-)Umfrage beantworteten,

in diesem Punkte der größte Konsens zu verzeichnen ist²⁸⁾. Es muß einfach vom Zeitbudget her möglich sein, endlich zu mehr offenen „Runden“ (das heißt nicht mehr von den Fraktionen vorab genau nach Umfang und Redereinsatz festgelegten) mit Rede-Beiträgen von fünf bis zehn Minuten auch außerhalb von „Aktuellen Stunden“ zu kommen. Wenn dies das Zeitbudget für Plenardebatten nicht zuläßt, dann müßten eben analog zu Großbritannien mehr Plenartage in der Woche eingeführt werden.

Nur auf diesem Wege können im Parlament Frustrationen abgebaut, vor allem aber zwei von dem Klassiker unter den Parlamentstheoretikern, Walter Bagehot, in den Mittelpunkt seiner Analyse gestellten Parlamentsfunktionen besser verwirklicht werden, nämlich die „educative“ und die „informative“ Funktion. Die Abgeordneten sollten in toto das betreiben, was wir im deutschen Sprach- und Politikgebrauch *politische Bildungsarbeit* nennen; sie können dies aber nur, wenn sie selber im Plenum „ernst“ genommen werden. Hinzu kommen muß allerdings in diesem Zusammenhang — und dies betrifft eine weitere Reformforderung, der auch in der Praxis zunehmend entsprochen wird —, daß die Abgeordneten, ob Wahlkreis- oder Listenabgeordnete²⁹⁾, eine ständige Verpflichtung zur bericht-erstattenden Rückkoppelung ihren Wahlkreisen gegenüber empfinden, und zwar nicht nur ihrer Parteibasis, sondern der gesamten Wählerschaft gegenüber. Der eigentliche Reformansatz liegt bei diesem Gedanken darin, daß sich zum Beispiel an den Einbau einer entsprechenden Verpflichtung in irgendeiner Form in unser Parteienrecht denken läßt, da man ja auch hier Art. 38 GG beachten muß, solange er in seiner bisherigen Fassung bestehen bleibt.

Ein letzter Reformvorschlag im Rahmen eines *Prioritätenpaketes* betrifft die Arbeit der *Untersuchungsausschüsse* des Deutschen Bundestages. Auch dieses Feld ist analytisch in bezug auf konkrete Vorschläge schon lange bestellt worden³⁰⁾. Dem Verfasser geht es

²⁸⁾ Siehe „Das Parlament“ (Anm. 23).

²⁹⁾ Die großen Parteien (CDU/CSU und SPD) beauftragen in der Regel ihre Listenabgeordneten, die in Direktwahlkreisen unterlagen, mit der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben in diesen Wahlkreisen, so daß man de facto von einer „Doppelbetreuung“ in jedem Wahlkreis ausgehen kann.

³⁰⁾ Zur Problematik und Reform von Untersuchungsausschüssen siehe Reformvorschläge der Enquête-Kommission für Verfassungsreform (Anm. 26) sowie eine Literaturübersicht des Wis-

²⁷⁾ Fallstudien zur Arbeit von geheimtagenden Ausschüssen: C.-C. Schweitzer, Bremer Bundeswehrkrawalle ..., Baden-Baden 1981, und ders., Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages im außenpolitischen Entscheidungssystem, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 19/80 vom 10. Mai 1980.

hier allein um die sogenannten *Mißstandsuntersuchungen*, das heißt nicht um sogenannte Enquête-Kommissionen. Letztere sollen ja in erster Linie der Verwirklichung einer besseren Gesetzgebung dienen, wobei anzumerken ist, daß deren mit großem Fleiß oft über Jahre hinweg erarbeiteten konkreten Vorschläge bislang zu 80% Makulatur geblieben sind³¹⁾. Im Bereich der Aufdeckung und möglichen Beseitigung von konkreten Mißständen kann und sollte in der Tat das Parlament seiner „ältesten“ Aufgabe, nämlich der Kontrolle, noch besser nachkommen und ein Maximum an Transparenz der politischen Vorgänge und Entscheidungsprozesse sicherstellen. In Parenthese sei an dieser Stelle angemerkt, daß der Gedanke, eine solche Transparenz und Kontrolle auf dem Wege von Fragestunden erzwingen zu können, mehr in den Bereich parlamentarischer Utopien fällt. Selbstverständlich gehört es (im übrigen auch in Großbritannien) zu einem gelegentlich sehr beliebten Spiel der jeweiligen Regierung, bohrenden Fragen von Oppositionsabgeordneten — die eigenen werden ohnehin nur selten bohren wollen — mit rhetorischen Glatzleistungen des gekonnten Nichtsagens auszuweichen.

Ein kurzer Vergleich zur britischen Praxis von Mißstandsuntersuchungen verdeutlicht die Linie der zu fordernden Reform in diesem Bereich: In beiden Ländern werden zwar solche Untersuchungsausschüsse formal gleichermaßen vom Parlament, das heißt auf einen Beschluß des Parlamentes hin, eingesetzt. In Großbritannien aber hat einerseits die jeweilige Regierung das Vorschlagsmonopol, besonders was die personelle Zusammensetzung betrifft (sie bleibt im Deutschen Bundestag völlig ausgeschaltet); andererseits sind hier die Mitglieder in der Regel *unabhängige* Persönlichkeiten von hohem öffentlichen Ansehen und mit praktischen Erfahrungen als Richter ausgestattet. Selbst „Ein-Mann-Untersuchungsausschüsse“ hat es in Großbritannien schon gegeben, so in Gestalt des Lord Denning, der seinerzeit die Profumo-Affäre zu untersuchen hatte.

senschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages: Zur Stellung und zum Recht Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, Bonn März 1983 (Nr. 56). Vgl. auch: R. Kipke, Die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages — Praxis und Reform, Berlin 1985.

³¹⁾ Von den Vorschlägen, die die Enquête-Kommission für Verfassungsreform Ende 1976 insgesamt vorlegte, wurden bislang eigentlich nur zwei vom Bundestag umgesetzt, und zwar die Reform der Art. 45 und 39 GG. Allerdings kann man durchaus

Im Deutschen Bundestag hingegen spiegeln auch alle Untersuchungsausschüsse von der Zusammensetzung her die Mehrheitsverhältnisse im Gesamtparlament wider und bestehen ausschließlich aus Bundestagsabgeordneten einschließlich des Vorsitzenden. Diese Ausschüsse wenden zwar sinngemäß die deutsche Strafprozeßordnung an — etwa im Hinblick auf die Vorladung und Anhörung von Zeugen —, täuschen aber bei näherer Betrachtung ein richterliches oder justizförmiges Verfahren vor, weil sie letztlich nur eine Arena des politischen Kampfes mit quasi juristischen Mitteln darstellen.

So ist es denn auch nicht verwunderlich, daß — von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen — bei der Abfassung eines Abschlußberichtes an das Plenum und der Abstimmung im Ausschuß über diesen Bericht sich Mehrheits- und Minderheitsvoten im Detail gegenüberstehen. Auch in diesen Gremien ist also die parlamentarische Mehrheit bestrebt, „ihre“ Regierung herauszupauken, die jeweilige Minderheit bestrebt, ihr gerade am Zeug zu flicken. Mit anderen hat der Verfasser die dezidierte Ansicht vertreten, daß diese Form von Untersuchungsverfahren unter den Gesichtspunkten einer effektiveren Kontrolle der Exekutive durch die Legislative reformbedürftig ist.

Als Gesamtfazit dieser politikwissenschaftlichen Anmerkungen zu einem wichtigen Thema kann festgehalten werden, daß aufgrund der eigenen theoretischen und praktischen Erfahrungen mit allem Nachdruck Hildegard Hamm-Brücher „und Genossen“ (so bekanntlich die traditionelle Antragsformel auch deutscher Parlamente) aus allen Fraktionen zugestimmt werden muß, die eine Krise des bundesdeutschen Parlamentarismus konstatieren. Weder in der Bundesrepublik Deutschland noch in Großbritannien haben wir es dabei allerdings mit einer „Krise zum Tode“ zu tun. Dennoch müssen die sichtbaren und latenten Krankheitssymptome, von denen einige hier angedeutet wurden, von allen sich der Idee der westlichen Demokratie verpflichtet Fühlenden ernstgenommen werden.

von einer gewissen Fernwirkung gerade der Vorschläge dieser Kommission sprechen, wie eine Untersuchung von W. Kretschmer zeigt. Vgl. W. Kretschmer, Enquete-Kommissionen — ein Mittel politischer Problemlösung?, in: H. H. Hartwich (Hrsg.), Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik, Opladen 1983. Vgl. auch H. Oberreuter (Hrsg.), Parlamentsreform — Probleme und Perspektiven westlicher Demokratien, Passau 1981, und ders., Kann der Parlamentarismus überleben?, Zürich 1977.