

# Der Bundestag – unser Parlament

## Problemstellung

Auch die seit etlichen Jahren verstärkten Bemühungen um eine Reform der parlamentarischen Arbeit<sup>1</sup> vermochten es nicht zu verhindern, daß Funktionsweise und Außendarstellung des Deutschen Bundestages unverändert der Kritik ausgesetzt sind: Der Stil der politischen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition, die Qualität der beschlossenen Gesetze, ihre Zahl und der Prozeß ihres Zustandekommens, die unzulängliche Beteiligung der Abgeordneten an der Plenararbeit und weitere Erscheinungen haben der Kritik am „Parlamentarismus ohne Transparenz“<sup>2</sup> Nahrung gegeben und Zweifel an der Funktionstüchtigkeit des Parlaments als Zentrum der politischen Willensbildung unseres Staates begründet. Auf dem Hintergrund dieser Kritik erhebt sich die Frage, ob der Bundestag den Ansprüchen, die an die parlamentarische Vertretung des Volkes in der repräsentativen Demokratie zu stellen sind, genügt oder ob vielmehr die in der Parlamentarismuskritik vorgebrachten Einwände, wie Gerhard Loewenberg vermutet, zum Großteil schon deshalb fehlgehen, weil sie „nur der Ausdruck von liberalen, aus dem 19. Jahrhundert stammenden Vorurteilen gegenüber einer Anpassung parlamentarischer Institutionen an die Bedingungen der demokratischen Gesell-

<sup>1</sup> Zur Diskussion der Parlamentsreform in der Bundesrepublik vgl. . Hereth, Michael, Die Reform des Deutschen Bundestages, Opladen 1971; Thaysen, Uwe, Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems, Opladen 1972; Rausch, Heinz, Oberreuter, Heinrich, Parlamentsreform in der Dunkelkammer? Zum Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten, in: Steffani, Winfried (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973<sup>2</sup>, S. 141–164; Parlamentsreform, in: Der Bürger im Staat, 26 (1976), 2

<sup>2</sup> So der Titel des von Winfried Steffani (Anm. 1) herausgegebenen Bandes

schaft im 20. Jahrhundert“<sup>3</sup> sind und zudem das Modell des „klassischen Parlamentarismus“ als Grundlage ihrer Kritik verwenden. Steffani verweist zu Recht darauf, daß dieses Modell niemals in reiner Form existierte und seine Blütezeit im England des 19. Jahrhunderts unter ganz speziellen geschichtlichen Bedingungen stand, die mit den heutigen Vorstellungen von parlamentarischer Demokratie nur schwer in Einklang zu bringen sind<sup>4</sup>.

Ein Urteil über die Funktionsfähigkeit des modernen Parlamentes als Zentralorgan demokratischer politischer Willensbildung ist ohne Berücksichtigung der gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, unter denen das Parlament die ihm zugewiesenen Aufgaben erfüllt, kaum sinnvoll. Insbesondere übt der Funktionswandel des Staates seinen Einfluß auf die Stellung des Parlaments in der politischen Ordnung aus und verändert auch dessen Arbeitsweise nachhaltig.

## Der Wandel der Parlamentsaufgaben im modernen Staat

Wie man diesen Tatbestand normativ auch immer bewerten mag: Ein Charakteristikum des modernen Staates ist sicherlich die zunehmende Aktivität in ehemals als „staatsfrei“ geltenden gesellschaftlichen Bereichen<sup>5</sup>. In der Wirklichkeit wie in der Norm des modernen Sozialstaates läßt sich die Grenze zwischen Staat und Gesellschaft nicht mehr eindeutig festlegen. Eine zunehmende Zahl einstmals von Privaten wahrgenomme-

<sup>3</sup> Loewenberg, Gerhard, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969, S. 21

<sup>4</sup> Vgl. Steffani, Winfried, Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: ders. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, a.a.O., S. 31ff.

<sup>5</sup> Zur Beschreibung und Interpretation des Funktionswandels des Staates vgl.: Hättich, Manfred, Die Rolle des Staates in der modernen Industriegesellschaft, in: Wertverzicht in der Industriegesellschaft? Hrsg.: Konrad-Adenauer-Stiftung, Politische Akademie Eichholz, Bonn 1976, S. 1–24



ner Aufgaben geht in die Verantwortung des Staates über, wie sich am Beispiel der sozialen Sicherung verdeutlichen läßt. Ein großer Anteil dieser neuen Staatsaufgaben bedarf gesetzlicher Regelung. Somit fällt er in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments, dessen Aufgaben sich auf diese Weise vermehren. Deren sachkundige und politisch verantwortliche Erledigung stellt erhöhte Anforderungen an das Gesamtparlament wie an den einzelnen Parlamentarier.

Ein weiterer bedeutsamer Zug der parlamentarischen Demokratie des 20. Jahrhunderts liegt im Bedeutungsgewinn der politischen Parteien. Obgleich die hiermit verbundene Parteienstaatthese mehrfach überzeugend kritisiert wurde<sup>6</sup>, ist nicht zu übersehen, daß sich die politischen Parteien faktisch das Monopol bei der Besetzung der Wahlämter auf allen Stufen des Staatsaufbaus sichern konnten und, entsprechend ihrem grundgesetzlichen Auftrag (vgl. Art. 21 Abs. 1 GG) Einfluß auf die politische Willensbildung gewannen. Der parteifreie, „unabhängige“ Abgeordnete gehört nicht mehr zur Wirklichkeit des bundesdeutschen Parlamentarismus. Die Besetzung der Schaltstellen des parlamentarischen Systems unterwarf auch die politischen Institutionen, insbesondere das Parlament selbst, Wandlungsprozessen.

Die beiden kurz dargestellten Entwicklungen führten dazu, daß im heutigen bundesdeutschen Parlamentarismus Elemente des Rede- wie des Arbeitsparlamentes<sup>7</sup> vereinigt sind. Sie finden in unterschiedlichen Organisationsmustern und Teilsystemen parlamentarischer Arbeit ihren Ausdruck. Die Vermehrung der Staatsaufgaben, deren wachsende Kompliziertheit und ihre erhöhte Bedeutung für die Lebensgestaltung der Bürger machen das Parlament als bloße Versammlung politischer Gene-

<sup>6</sup> Vgl. Haungs, Peter, Die Bundesrepublik – ein Parteienstaat? Kritische Anmerkungen zu einem wissenschaftlichen Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 4 (1973), 4, S. 502–524, dort auch weitere Literaturhinweise

<sup>7</sup> Vgl. zur Beschreibung dieser Typen: Steffani, Winfried, Amerikanischer Kongreß und Deutscher Bundestag – Ein Vergleich, in: Stammes, Theo (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre. Beiträge zur theoretischen Grundlegung und exemplarische Einzelstudien, Darmstadt 1976, S. 205ff.



ralisten überflüssig. Sie erfordern darüber hinaus den auf bestimmte Politikbereiche spezialisierten Abgeordneten, wenn das Parlament seinen Aufgaben der Regierungskontrolle, der Gesetzgebung usw. noch gerecht werden soll. Der Berufspolitiker beherrscht zusehends die parlamentarische Bühne. Seine Einstellungen und Verhaltensmuster prägen die Parlamentsarbeit. Andererseits trägt der Wettstreit der politischen Parteien um die Regierungsübernahme dazu bei, die *öffentliche Diskussion* zwischen den Fraktionen als den parlamentarischen Repräsentanten der Parteien in Gang zu halten.

In der Arbeit des Bundestages überlagern sich demnach die eher symbolischen Funktionen, die für den „klassischen Parlamentarismus“ charakteristisch waren und die konkrete „Sacharbeit“, die aus der Herausbildung des planenden Sozialstaates des 20. Jahrhunderts resultiert. Erstere findet überwiegend im Plenum statt, letztere dagegen ist Gegenstand der vorbereitenden Tätigkeiten der Fraktionen und Ausschüsse des Bundestages. Beide Elemente gehören zum funktionsfähigen Parlamentarismus. Selbst wenn man über deren relative Bedeutung streiten mag, ist weder die Komponente „Redeparlament“ noch die des „Arbeitsparlaments“ gänzlich verzichtbar.

## Organisationsstrukturen parlamentarischer Arbeit

In der Organisationssoziologie ist die Unterscheidung zwischen *formalen* und *informellen* Organisationsbestandteilen eine geläufige Angelegenheit. In zahlreichen Untersuchungen stellte man fest, daß Entscheidungen zumeist auf andere Weise zustandekommen als es in den Satzungen, Organisationsschemata und Geschäftsordnungen der betreffenden Organisation festgelegt ist. Weit wirkungsvoller als der formale Instanzenzug sind häufig jene informellen Absprachen, Regelungen und Strukturen, die die offiziellen Muster überlagern. Auch im Deutschen Bundestag bildete sich ein „informelles Parlament“<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Vgl. Loewenberg, Gerhard, a.a.O., S. 262



heraus, welches für den Ablauf parlamentarischer Entscheidungsprozesse bedeutsam ist. Zu seinen Bestandteilen gehören die nicht in den Geschäftsordnungen vorgesehenen Absprachen zwischen dem Führungspersonal und den Spezialisten der Fraktionen, und zwar auf inner- wie auf zwischenfraktioneller Ebene, das informelle Zusammenwirken parlamentarischer und außerparlamentarischer Gruppierungen (Abgeordnete, Mitglieder der Ministerialbürokratie, Parteiliten, Interessenvertreter). Inner- und zwischenfraktionelle Einheiten, wie die „Kanalarbeiter“ der SPD oder die „Grüne Front“ der Mitglieder aller Bundestagsfraktionen sind in den Parlaments- oder Fraktionsgeschäftsordnungen ebensowenig zu finden wie ständige oder aus gegebenem Anlaß gebildete Koalitionsausschüsse oder Strategiekommissionen. Doch bilden sie ein strategisches Potential, das bei vielen wichtigen Entscheidungen Berücksichtigung verlangt. Zugleich verdeutlichen diese Beispiele den hohen Institutionalierungsgrad, den solche informellen Organisationsbestandteile erreichen können.

Eine Untersuchung der Funktionsweise parlamentarischer Arbeit hat die formalen wie die informellen Strukturen zu berücksichtigen, wenn sie nicht wichtige Bedingungen politischer Willensbildung aus dem Blickfeld verlieren will. Denn auch die informellen Vorgänge laufen an der Formalstruktur parlamentarischer Prozesse nicht vorbei, sondern überlagern diese. Der formalen Parlamentsorganisation kommt deshalb als „Gerüst“ und „Kristallisationskern“ der informellen Organisationsbestandteile nach wie vor ihre Bedeutung zu.

### *Das Plenum*

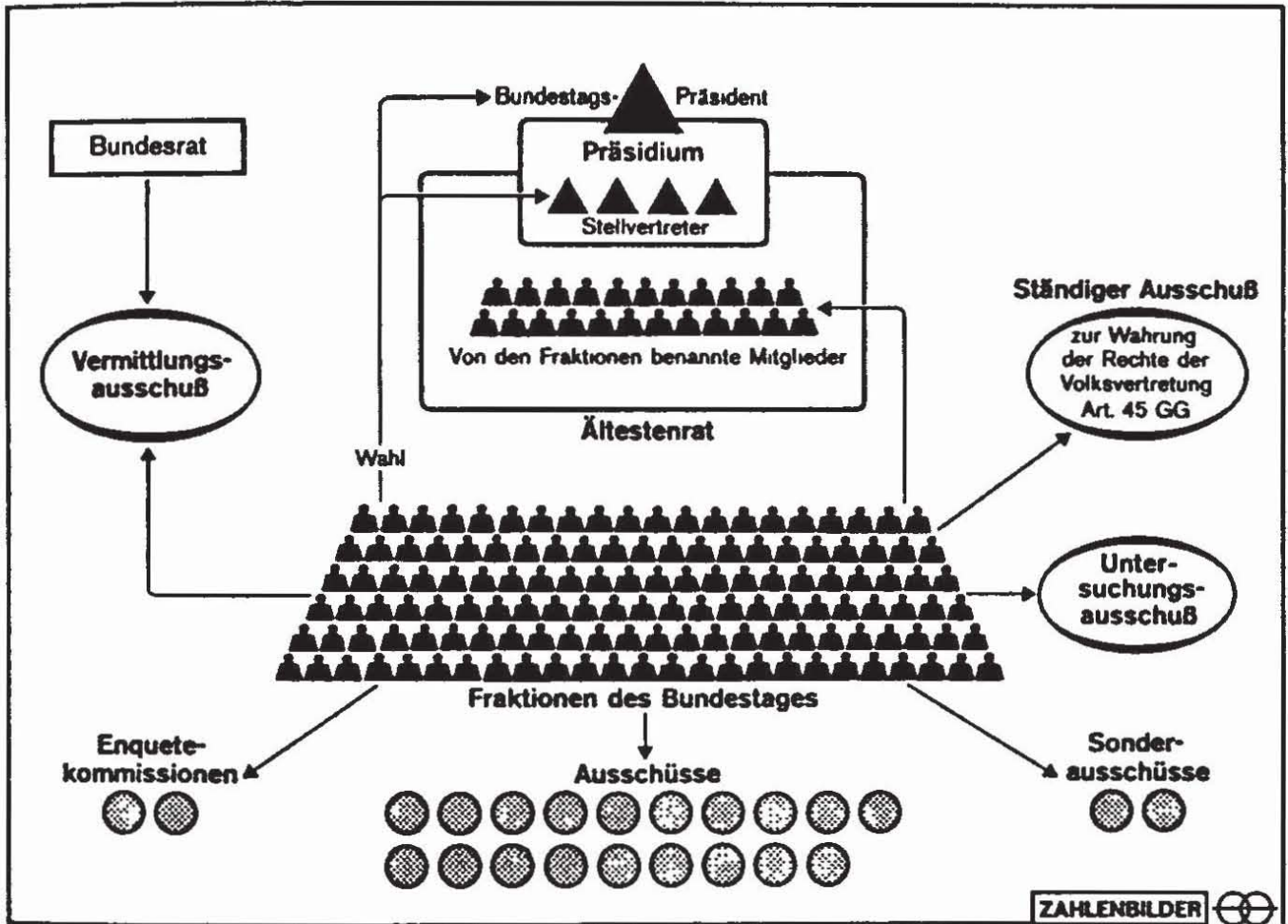
Im klassischen Honoratiorenparlamentarismus war das Plenum als Versammlung aller der Volksvertretung angehörenden Abgeordneten die wichtigste parlamentarische Instanz. Es diente der öffentlichen Diskussion der großen politischen Probleme der Nation.

Das Plenum des Deutschen Bundestages setzt sich aus 496 Abgeordneten zusammen, die je zur Hälfte in Wahlkreisen und



# Schaubild 1

## Organisation des Deutschen Bundestages



Quelle: Die parlamentarische Demokratie. Hrsg.: Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn (Neudruck) 1976, S. 28 (Informationen zur politischen Bildung 119/124).



über die Landeslisten der Parteien gewählt werden. Hinzu kommen 22 vom Berliner Abgeordnetenhaus gewählte Vertreter West-Berlins, die aufgrund der rechtlichen Lage dieser Stadt einen Sonderstatus bekleiden.

Wenn man den Bestimmungen des Grundgesetzes und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages folgt, so nimmt das Plenum auch heute noch die wichtigsten parlamentarischen Aufgaben, z. B. die Regierungswahl und die Verabschiedung von Gesetzen, wahr. Allerdings wird die formalrechtliche Interpretation der in der Wirklichkeit bestehenden Aufgabenerfüllung kaum gerecht. Man kann das Plenum heute kaum noch als den Ort bezeichnen, an welchem substantielle parlamentarische Entscheidungen fallen. Selbst seine öffentlich-repräsentativen Aufgaben erbringt das Plenum vornehmlich als organisatorische Zusammenfassung der Fraktionen. Die wirklichen Entscheidungen dagegen haben sich „von den öffentlichen Plenardebatten in die bequeme Zurückgezogenheit der Ausschuß- und Fraktionssitzungen verlagert“<sup>9</sup>. Im Plenum streiten Regierung und Opposition über die Grundlinien der Politik und deren Umsetzung in konkrete Gesetzesvorhaben. Darüber hinaus soll die Plenardebatte die Kommunikation zwischen der Bevölkerung und der politischen Führung fördern.

Aufgrund dieser Entwicklungen ist die Betrachtung des Plenums bzw. des Gesamtparlaments als politische Einheit fiktiv: „Entgegen einer immer noch weitverbreiteten Vorstellung opponiert nicht das Parlament als Ganzes der Regierung. Die parlamentarische Mehrheit, die ja die Regierung stellt, und die Regierung arbeiten Hand in Hand. Das Gegeneinander von parlamentarischer Mehrheit und parlamentarischer Opposition bestimmt das parlamentarische Leben. Das klassische Gewaltenteilungsmodell von Exekutive (Regierung) und Legislative (Parlament) gehört längst der Vergangenheit an. Die Scheidelinie verläuft zwischen der Regierung und der parlamentari-

<sup>9</sup> Vgl. Loewenberg, Gerhard, a.a.O., S. 509



schen Mehrheit einerseits und der Opposition andererseits“<sup>10</sup>. Diese Verschiebung der Fronten politischer Auseinandersetzung ist Produkt des Bedeutungsgewinnes der Parteien im politischen Willensbildungsprozeß und bewirkt eine Aufwertung der Fraktionen in der Parlamentsarbeit.

Die beschriebene Entwicklung läßt sich nicht schlicht als „Entmachtung des Parlaments“ darstellen. Sie trägt vielmehr den veränderten Bedingungen seiner Aufgabenerfüllung im modernen Staate Rechnung. Insofern muß man die Konzentration des Plenums auf symbolisch-repräsentative Aufgaben nicht ausschließlich negativ bewerten, sondern berücksichtigen, daß diese, insbesondere in einer verhältnismäßig jungen Demokratie einen Eigenwert besitzen, indem sie zur Legitimationsbeschaffung und -sicherung beitragen. Die negativen Folgen der fast vollständigen Verlagerung der effektiven Entscheidungstätigkeit in die nicht-öffentlichen Bereiche sollten jedoch ebensowenig verkannt werden.

### *Die parlamentarischen Leitungs- und Koordinationsorgane*

Zur Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben und deren Abstimmung mit den nichtöffentlichen Teilen bedarf das Parlament bestimmter Leitungs- und Koordinationsorgane. Hierzu zählen das Präsidium (§ 5 GOBT<sup>11</sup>), bestehend aus dem Präsidenten (§ 7 GOBT) und den (derzeit vier) Vizepräsidenten, der Vorstand (§§ 6, 8, 9 GOBT) und der Ältestenrat (§§ 13–15 GOBT).

Die hohe Bedeutung, die die Verfassung dem Parlament als Staatsorgan zuerkennt, kommt u. a. im protokollarischen Rang des *Bundestagspräsidenten* zum Ausdruck. Nach dem Bundespräsidenten als dem Staatsoberhaupt und noch vor dem Bundeskanzler als Regierungschef ist er „der zweite Mann im Staate“. In dieser Eigenschaft erfüllt er die sich aus seiner

<sup>10</sup> Jesse, Eckhard, *Die parlamentarische Demokratie*, Bonn 1976, S. 37 (Informationen zur politischen Bildung. 119/124.)

<sup>11</sup> GOBT = Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages



rechtlichen und politischen Stellung ergebenden Aufgaben, den Bundestag nach innen wie nach außen zu vertreten, seine Rechte und Würde zu wahren usw. Die Geschäftsordnung des Bundestages konkretisiert diese allgemeinen Bestimmungen: So obliegt dem Bundestagspräsidenten die Leitung und Vorbereitung der Sitzungen, z. T. im Zusammenwirken mit den hierfür vorgesehenen Organen, sowie die Wahrnehmung des Hausrechtes. Die Verpflichtung, diesen Aufgaben gerecht und unparteiisch nachzukommen, verleiht ihm auch normativ eine aus dem Parteienkonflikt herausgehobene Stellung und macht ihn zum Repräsentanten des Gesamtparlaments, nicht „seiner“ Fraktion.

Die formal starke Stellung des Präsidenten erfährt in der Praxis einige Einschränkungen. Sie ergeben sich aus der Notwendigkeit, die Amtsführung mit dem Vorstand, noch mehr aber mit dem Ältestenrat abzustimmen. Von diesen beiden Organen übernimmt der Ältestenrat die wichtigeren Koordinationsfunktionen. Die Aufgaben des *Vorstandes*, der aus den Mitgliedern des Präsidiums, je einem Fraktionsgeschäftsführer und 15 Schriftführern besteht, liegen überwiegend im organisatorischen Bereich (Raumvergabe, Benutzung der wissenschaftlichen und technischen Dienste). Darüber hinaus unterstützen zwei Schriftführer als Sitzungsvorstand den Präsidenten in der Leitung der Bundestagssitzungen (Führen der Rednerliste, Verlesen von Schriftstücken usw.).

### *Die Ausschüsse (§§ 60–74 GOBT)*

Die Arbeit der Ausschüsse ist Gegenstand eines eigenen Beitrages in diesem Band. Wir können uns demnach auf eine knappe Würdigung der Bedeutung der Ausschüsse im Rahmen der Parlamentsarbeit beschränken. In ihrem Funktionsgewinn spiegeln sich am deutlichsten die veränderten Bedingungen parlamentarischer Arbeit wider: Sie verkörpern das Moment der Spezialisierung und Professionalisierung und sind der Ort, an welchem – neben den Fraktionen und deren Arbeitskreisen – der Großteil der parlamentarischen Arbeit geleistet wird.



Die Formulierung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§ 60 Abs. 2) – „Als vorbereitende Beschlußorgane des Bundestages haben die Ausschüsse die Pflicht, dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen, die sich nur auf die ihnen überwiesenen Vorlagen und Anträge oder mit diesen in unmittelbarem Sachzusammenhang stehende Fragen beziehen dürfen“ –, gibt die wirkliche Bedeutung dieser Gremien im parlamentarischen Entscheidungsprozeß nur höchst unzureichend wieder. Die Fraktionen entsenden ihre Spezialisten und die ihnen angehörenden Vertreter der organisierten Interessen in die Parlamentsausschüsse. Dieser Personenkreis bestimmt auch im wesentlichen die Fraktionsentscheidungen im jeweiligen Sachbereich; denn die Fraktionsmitglieder eines Parlamentsausschusses betätigen sich innerfraktionell im Rahmen der Arbeitskreise. Die Gesamtfraktion pflegt sich in ihrem Votum normalerweise den Experten anzuschließen und die entsprechende Position auch im Bundestagsplenum zu vertreten. Es hängt also in erster Linie von den Ergebnissen der Arbeitskreis- und Ausschußberatungen ab, welche Vorlage in welcher Form zum Gesetz wird. Nicht nur in der Gesetzgebungsarbeit, sondern auch bei der Kontrolle der Regierung erfüllen die Ausschüsse bedeutsame Funktionen.

Die Verlagerung des Schwergewichts der parlamentarischen Arbeit in die Ausschüsse besitzt positive wie negative Aspekte. Die positiven bestehen sicherlich darin, daß die Ideologisierung politischer Probleme durch die Arbeit der Ausschüsse in Grenzen gehalten wird. Auch in Zeiten starker politischer Polarisierung wirkt die sachliche Zusammenarbeit in den Ausschüssen mäßigend und trägt dazu bei, die Zusammenarbeit der Parteien zu erhalten. Negativ dagegen ist der Abbau öffentlicher Einsichtnahme in parlamentarische Entscheidungsprozesse zu werten. Die Effektivität der Untersuchungsausschüsse ist ziemlich gering zu veranschlagen, da es die Regierungsmehrheit in den Ausschüssen in aller Regel versteht, durch ihr Abstimmungsverhalten die Aufklärungsarbeit der Opposition, die allerdings häufig propagandistischen Zwecken dient, in Grenzen zu halten.



## *Die Fraktionen (§§ 10–12 GOBT)*

Bringen die Ausschüsse die fachlich-spezialisierte Komponente der parlamentarischen Arbeit („Arbeitsparlament“) zum Ausdruck, so spiegelt sich im Bedeutungsgewinn der Fraktionen die parteienstaatliche Durchdringung des modernen Parlamentarismus wider. Nach § 10 Abs. 1 GOBT sind die Fraktionen „Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen“. Wie noch deutlich werden wird, besitzt diese Festlegung einer Mindestgröße der Fraktionen (ca. 25 Abgeordnete) eine erhebliche Bedeutung für die Organisation der parlamentarischen Arbeit und die Mitgestaltungsmöglichkeiten einzelner Abgeordneter. In der Geschichte der Bundesrepublik ist ein bedeutsamer Prozeß der Stabilisierung des Parteiensystems zu beobachten, der in der sich stetig verringernden Zahl der Parlamentsfraktionen seinen Niederschlag findet. Während im I. Deutschen Bundestag noch neun Fraktionen bzw. parlamentarische Gruppierungen vertreten waren und die heutigen Bundestagsfraktionen lediglich 322 der 402 Mandate auf sich vereinigen konnten, ging bis zur Bundestagswahl 1961 die Zahl der Fraktionen auf drei zurück. Im VIII. Deutschen Bundestag gehören der CDU/CSU-Fraktion 243, der SPD-Fraktion 214 und der FDP-Fraktion 39 Abgeordnete an.

In der Parlamentspraxis gewannen die Fraktionen eine ebenso große Bedeutung, wie sie die Ausschüsse besitzen.

Im Unterschied zu diesen dienen sie der spezialisierten Aufgabenerledigung und darüber hinaus der Bündelung der politischen Willensbildung. Fraktionen sind, wie Thomas Ellwein bemerkt, Aktionseinheiten in Grundsatzfragen gleichgesinnter Parlamentarier<sup>12</sup>. Das Funktionieren der Parlamentsarbeit hängt nicht zuletzt vom Erfolg der Fraktionen bei der Herstel-

<sup>12</sup> Ellwein, Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1965<sup>2</sup>, S. 195f.



lung und Aufrechterhaltung einer derartigen Aktionseinheit ab. Wie die Jahre 1969–1972 zeigen, kann ein Abbröckeln der Fraktionssolidarität zu einer erheblichen Gefährdung der Regierungsfähigkeit einer Partei bzw. Koalition führen.

Das wichtigste Hilfsmittel bei der Aufrechterhaltung der parlamentarischen Aktionseinheit einer Parteigruppierung ist die Fraktionsdisziplin. Sie gehört zu den ungeschriebenen Gesetzen des parteienstaatlich geprägten Parlamentarismus. Die Fraktionsführung, insbesondere die Geschäftsführer, stellen diese Disziplin in aller Regel nicht dadurch her, „daß man ungetreue Mitglieder direkt bestraft, sondern indem man sie nicht fördert, sie nicht in erstrebenswerte Machtpositionen hineinwählt und sie damit faktisch indirekt benachteiligt“<sup>13</sup>.

Das Funktionieren der Fraktionsdisziplin ergibt sich letztlich daraus, daß die Fraktionen den gesamten parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß kontrollieren und über die Mitgestaltungsmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten entscheiden: Sie entsenden ihre Mitglieder in die Ausschüsse und Leitungsgremien des Parlamentes, entscheiden über den Einsatz eines Abgeordneten in den Plenardebatten. Fraktionsstärke ist erforderlich, um kleine Anfragen in den Bundestag einbringen zu können, um Anträge zu stellen oder Abänderungen eingebrachter Vorlagen zu fordern. Dies alles macht die einzelnen Abgeordneten in hohem Maße von den Fraktionen abhängig. Es schränkt zwar ihre Eigenständigkeit ein, sichert aber andererseits die Handlungsfähigkeit des Parlamentes.

Ähnlich wie das Gesamtparlament haben auch die Fraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine differenzierte Organisation herausgebildet. Neben dem *Fraktionsplenum* kennen zumindest die größeren Fraktionen den *engeren und erweiterten Fraktionsvorstand*, die *Arbeitskreise* und *Arbeitsgruppen*. In der CDU/CSU-Fraktion bilden die Abgeordneten eines Bundeslandes eine *Landesgruppe*. Man kann davon ausgehen, daß –

<sup>13</sup> Steffani, Winfried, Amerikanischer Kongreß und Deutscher Bundestag – Ein Vergleich, a.a.O., S. 213



nicht zuletzt aufgrund der Größe der CDU/CSU- und der SPD-Fraktion – der Einfluß des Plenums zurückgeht, und ähnlich wie im Gesamtparlament die Bedeutung der Spezialisten und des Führungspersonals steigt.

Die Zahl der *Fraktionsarbeitskreise* ist wesentlich kleiner als die der Ausschüsse des Bundestages. So haben CDU/CSU und SPD derzeit je sechs Arbeitskreise gebildet. Die Zusammenfassung sachlich verwandter Politikbereiche zu einer Organisationseinheit dient vermutlich der besseren Koordination der politischen Arbeit. Die spezialisierte Gesetzesvorbereitung erfolgt in den ständigen oder aus konkretem Anlaß gebildeten Arbeitsgruppen.

Anders als die *Leitungsorgane* des Gesamtparlaments besitzt die Fraktionsführung nicht ausschließlich symbolisch-repräsentative Funktionen. Insbesondere die Führung der Oppositionsfraktion, an deren Spitze nicht selten der Kanzlerkandidat der parlamentarischen Minderheit steht, bildet das parlamentarische Gegengewicht zur Regierung. In dieser Funktion kommt ihr nach innen eine Führungsaufgabe zu, während ihr öffentliches Wirken auf die Formulierung von Alternativen zur Regierungspolitik gerichtet sein soll. Aus dieser wichtigen politischen Stellung ergibt sich, daß die Fraktionsführung auch kontrollierend und steuernd in die Arbeit des Plenums und der Spezialisten der Fraktion eingreift.

Mit gewissen Einschränkungen gilt dies auch für die Führung der Koalitionsfraktionen. Aus ihrer Rolle als „parlamentarischer Hilfstrupp“ der Regierung erwächst ihr nicht nur die Aufgabe, Regierungs- und Fraktionspolitik aufeinander abzustimmen. Es gilt gleichermaßen, die Verbindung mit dem Koalitionspartner sicherzustellen. Auf diese Weise erlangen die Führungspersonen der Koalitionsfraktionen einen beträchtlichen Einfluß.

Den Fraktionen ist demnach eine Schlüsselstellung im Parlament zugewachsen. Nicht zu Unrecht betont Ellwein, das Parlament in der parteienstaatlichen Demokratie sei nicht eine Addition einzelner Abgeordneter, sondern bestehe in erster Linie aus Fraktionen und werde erst durch diese handlungsfähig<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Vgl. Ellwein, Thomas, a.a.O., S. 190



## *Die parlamentarischen Dienste*

Zwar sind die Funktionen der parlamentarischen Hilfsdienste nicht in der Geschäftsordnung des Bundestages festgelegt, doch spielen sie in der parlamentarischen Praxis eine wichtige Rolle. Einige der Dienste, wie die Bundestagsverwaltung mit den ihr angeschlossenen Abteilungen (Archiv, Pressedienst, Ausschußdienste, Wissenschaftliche Abteilung einschließlich Bibliothek) unterstehen der Leitung des Bundestagspräsidenten, andere dagegen sind den Fraktionen oder einzelnen Abgeordneten zugeordnet. Insbesondere die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD verfügen über einen relativ großen Stab hauptamtlicher Mitarbeiter, die den Arbeitskreisen, der Führung und einzelnen Abgeordneten zuarbeiten. Die deutliche Verbesserung der personellen und sachlichen Ausstattung des Parlaments dürfte ein erstes Ergebnis der Diskussion über die Parlamentsreform darstellen. Dennoch nehmen sich die Hilfsmittel des Bundestages im Vergleich zu jenen des amerikanischen Kongresses auch heute noch sehr bescheiden aus<sup>15</sup>.

## *Informelle Aspekte der Parlamentsarbeit*

Die wichtigsten informellen Begleiterscheinungen der Parlamentsarbeit wurden bereits im Zusammenhang mit der Organisationsstruktur behandelt. Sie bestehen vor allem darin, daß sich aufgrund des unterschiedlichen Engagements und der unterschiedlichen Qualifikationen der Abgeordneten, der Bedeutung der Fraktionen und des Zusammenwirkens zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit eine beträchtliche Einflußdifferenzierung unter den Abgeordneten herausgebildet hat. Mit dem Begriff „Oligarchisierung“ ist diese allerdings nur höchst unvollständig beschrieben, zumal nach Apel „die Tüchtigen, die Fleißigen, die besser Informierten in den Fraktionen

<sup>15</sup> Vgl. Steffani, Winfried, Amerikanischer Kongreß und Deutscher Bundestag – Ein Vergleich, a.a.O., S. 212



den Ton angeben“<sup>16</sup>. Der Aufstieg in diese Gruppe ist prinzipiell keinem Parlamentsmitglied verwehrt, wenn auch die Ausgangsvoraussetzungen unterschiedlich sind und Parlamentsneulinge eine mehr oder minder lange Phase der Bewährung durchlaufen müssen. Diese Einflußdifferenzierung verbindet die führenden Parlamentarier mit dem Spitzenpersonal der Bürokratie und der Regierung und läßt die im klassischen Gewaltenteilungsschema angegebenen Fronten allmählich verschwinden.

Parteienstaatliche Durchdringung der parlamentarischen Willensbildung, Spezialisierung und Professionalisierung führten aber auch zu einer Verlagerung der parlamentarischen Entscheidungen aus dem Plenum in die Fraktionen und Ausschüsse. Wie noch zu zeigen sein wird, konnte auf diese Weise zwar ein relativ großer Einfluß des Parlaments auf die Regierungspolitik gesichert werden. Doch die öffentlichen Funktionen des Parlaments traten in den Hintergrund, bürgerschaftliche Einsichtnahme und Kontrolle wurden erschwert.

## Der Abgeordnete im modernen Parlament<sup>17</sup>

Der staatliche Struktur- und Aufgabenwandel veränderte neben der Funktionsweise des Parlaments auch die Stellung des Abgeordneten. Seine Rechte als Parlamentarier kann er im wesentlichen nur als Mitglied einer *Parlamentsfraktion* wahrnehmen: „Sein Einfluß hängt von der Stellung ab, die ihm seine Fraktion einräumt. ‚Partei- oder fraktionslose‘ Abgeordnete sind als Ausnahme möglich: an der tatsächlichen Parlamentsarbeit sind sie nicht beteiligt“<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Apel, Hans, *Der deutsche Parlamentarismus. Unreflektierte Bejahung der Demokratie?* Reinbek bei Hamburg 1968, S. 144

<sup>17</sup> Vgl. hierzu Rausch, Heinz V., *Der Abgeordnete – Idee und Wirklichkeit*, München 1973<sup>3</sup>; Guggenberger, Bernd, Veen, Hans-Joachim, Zunker, Albrecht (Hrsg.), *Parteienstaat und Abgeordnetenfreiheit. Zur Diskussion um das imperative Mandat*, München 1976

<sup>18</sup> Ellwein, Thomas, a.a.O., S. 190



Der Bedeutungsgewinn der politischen Parteien stärkte die Fraktionsbindung des Abgeordneten und verringerte tendenziell dessen Unabhängigkeit. Der Aufgabenwandel des Parlaments zog die Notwendigkeit der Spezialisierung nach sich. Dies brachte den spezialisierten, parteigebundenen Berufspolitiker als neuen Parlamentariertypus hervor, während der unabhängige, generalistische „Gentleman-Politiker“ des klassischen Honoratiorenparlamentarismus verschwand.

Da hier auf Probleme der Kandidatenauswahl nicht näher eingegangen werden kann, sei lediglich der Hinweis gegeben, daß die Art der Rekrutierung ihren Einfluß auf die spätere Verwendung des Abgeordneten im Parlament ausübt. Der wahlkreisorientierte Direktkandidat kommt häufig über ein Hinterbänklerdasein nicht hinaus. Dagegen hat der – zumeist über die Landesliste im Zuge der Fraktionsplanung gewählte – Experte oder Verbandsvertreter gute Chancen, nach einer gewissen Einarbeitungszeit in die Führungsriege vorzustoßen.

Loewenberg<sup>19</sup> nennt vier Parlamentariertypen, die sich im Bundestag finden und dort eine sehr unterschiedliche Rolle spielen: Der *Berufspolitiker* ist aus der Parteiarbeit hervorgegangen und weist eine relativ große Unabhängigkeit gegenüber Interessengruppen und ideologischen Positionen auf. Dies befähigt ihn, zwischen den unterschiedlichen Positionen und Gruppierungen seiner Fraktion zu vermitteln. Da er zudem über die für die Parlamentsarbeit erforderlichen organisatorischen und manageriellen Fähigkeiten verfügt, beherrscht er nach Loewenberg die Parlamentsarbeit und bildet das Reservoir der politischen Führung.

Der *Interessenvertreter* weist demgegenüber ein engeres Tätigkeitsfeld auf. Er spezialisiert sich auf die Gesetzgebung und hält den Kontakt zu den Interessengruppen. Ebenfalls im Felde der Gesetzgebung hat der dritte Typus, der (juristisch vorgebildete) *Abgeordnete*, der *aus der Verwaltung* kommt, seinen Aktionsschwerpunkt. Der *Teilzeitpolitiker* schließlich tritt als Ver-

<sup>19</sup> Loewenberg, Gerhard, a.a.O., S. 166ff.



treter seiner Berufsgruppe oder der Parteibasis auf und hat dementsprechend einen wesentlichen Teil seines Arbeitsbereiches außerhalb des Parlaments.

Obgleich der Artikel 38 des Grundgesetzes die Gewissensfreiheit des Abgeordneten garantiert, handelt dieser doch faktisch in einem Geflecht parlamentarischer und außerparlamentarischer Einflüsse, die seine Unabhängigkeit einschränken und ihn zum Vertreter seiner Partei, seines Wahlkreises oder seiner Interessengruppe machen. Diese Entwicklung mag man zwar bedauern, doch scheint sie ein mehr oder weniger notwendiges Beiprodukt der Herausbildung der modernen pluralistischen Parteiendemokratie zu sein.

## Aufgaben des Bundestages

Wie Konrad Hesse bemerkt, enthält das Grundgesetz nur eine unvollständige Festlegung der Aufgaben des Bundestages. Insbesondere trägt es nur implizite seiner Bedeutung als institutioneller Mittelpunkt des gesamten politischen Lebens Rechnung. Diese Stellung resultiert nicht zuletzt daraus, daß der Bundestag als einziges Organ des Gesamtstaates eine direkte Legitimation durch das Volk, erteilt in freier, gleicher, geheimer und unmittelbarer Wahl, erhält<sup>20</sup>.

Ungeachtet aller Unterschiede in der Beschreibung und Bewertung der Parlamentstätigkeit werden die normativen Funktionen des Parlaments in der gegenwärtigen Parlamentarismusforschung ziemlich einhellig mit den Begriffen der Gesetzgebung, der Regierungsbildung und -kontrolle sowie der Repräsentation umschrieben. Diese Aufgabenzuweisungen entspringen der Vorstellung vom Parlament als Zentralinstitution der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie. Sie enthalten die Forderungen nach verantwortlicher Machtausübung durch die Regierung, demokratischer Legitimation der politischen Entscheidungen und freier Konkurrenz politischer Ziele und Ideen.

<sup>20</sup> Vgl. Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1967, S. 212f.



Obgleich an der Erfüllung dieser Aufgaben neben dem Parlament eine Reihe anderer Organisationen beteiligt sind, ist diesem doch eine zentrale Stellung erhalten geblieben.

### *Die Gesetzgebung*

Die Bedeutung des Bundestages in der Gesetzgebung ergibt sich unmittelbar aus den Bestimmungen des Grundgesetzes. Im Art. 77 Abs. 1 heißt es: „Die Bundesgesetze werden vom Bundestag beschlossen“. Diese lapidare Feststellung erfährt in Verfassungsrecht und -praxis einige Einschränkungen und Spezifizierungen (Gesetzesinitiative, Mitwirkung des Bundesrates), doch ist bedeutsam, daß ohne die Zustimmung des Bundestages kein Bundesgesetz zustandekommen kann.

Ob die parlamentarische Gesetzgebung die Regierungspolitik steuern soll, oder ob normativ ein Zustimmungs- und Mitentscheidungsrecht verankert ist, läßt sich schwer entscheiden, da heute Vorbereitung, Entscheidung und Ausführung von Gesetzen ineinander übergehen. So bildete sich in der Praxis, insbesondere wegen der zunehmenden Zahl und Kompliziertheit der gesetzlich zu regelnden politischen Probleme ein Zusammenwirken von Regierung und Parlament, insbesondere der Parlamentsmehrheit, heraus.

Nicht alle vom Bundestag zu verabschiedenden Gesetze besitzen die gleiche politische Bedeutung. Besonderes Gewicht kommt dem Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments zu. Das Grundgesetz schreibt für den Bundeshaushalt, der alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes für ein bzw. mehrere Rechnungsjahre enthält, die Gesetzesform vor (Art. 110 Abs. 2 GG) und unterwirft ihn ausdrücklich der Zustimmung des Bundestages (Art. 110 Abs. 3 GG). An diesem Beispiel wird deutlich, daß auch ein *Mitwirkungsrecht* des Parlaments an der Gesetzgebung diesem einen beträchtlichen Einfluß auf die Regierungspolitik sichert, wenn es nur die institutionellen Möglichkeiten zu nutzen versteht. Veränderungen der Einnahme- und Ausgabenbeträge sowie Umschichtungen der Ressortansätze verschieben die Akzente der Regierungspolitik.



Aufgrund der programmatischen Bedeutung des Haushaltsplanes für die Staatspolitik findet aus Anlaß seiner Beratung eine parlamentarische Generaldebatte der Politik der Regierung statt. Materielle Veränderungen des Haushaltes erfolgen jedoch weniger als Ergebnisse dieser Plenardiskussion, sondern sie finden in informellen Beratungen zwischen der Regierung, organisierten Interessengruppen, den Länderregierungen und den Parlamentsfraktionen statt. In der innerparlamentarischen Phase kommt den Fraktions- und Ausschußberatungen die größte Bedeutung zu.

Im Gesetzgebungsverfahren bildeten sich im Laufe der Entwicklung bestimmte Regelmäßigkeiten heraus, die auch für die Haushaltsberatungen gelten, darüber hinaus aber für die gesamte Gesetzgebungspraxis typisch sind<sup>21</sup>.

Der formale, d. h. in der Verfassung und in den Geschäftsordnungen der beteiligten Organe vorgeschriebene Weg wird von jedem Gesetz durchlaufen<sup>22</sup>. In der wirklichen Entscheidungspraxis haben sich allerdings informelle Verfahren eingeschlichen, die mehr oder weniger stark von diesen Regelungen abweichen.

Obgleich der Bundestag aus seiner Mitte nach wie vor Gesetzesinitiativen einbringt, sind diese doch schwerpunktmäßig auf die Regierung bzw. die Ministerialbürokratie übergegangen. Nach Loewenberg sind drei Viertel aller vom Bundestag verabschiedeten Gesetze Regierungsentwürfe<sup>23</sup>. Zu diesen gehören de facto auch einige von den Koalitionsfraktionen eingebrachte Initiativen. Die Regierung wählt mitunter diesen Weg, um den ersten Durchgang im Bundestag zu umgehen. Andererseits ist auch zu beobachten, daß die Koalitionsfraktionen die Regierung mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage beauftragen.

Die durch gemeinsame Parteizugehörigkeit und Interessenlage bedingte enge Verbindung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit bringt es mit sich, daß eine Regierungsvorlage,

<sup>21</sup> Vgl. hierzu die Fallstudien bei Loewenberg, Gerhard, a.a.O., S. 338ff.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu ausführlich den Beitrag von Rudolf Kabel in diesem Band

<sup>23</sup> Vgl. Loewenberg, Gerhard, a.a.O., S. 325



noch *bevor* sie Eingang in den offiziellen parlamentarischen Entscheidungsprozeß findet, zwischen dem Führungspersonal und den Spezialisten auf der Regierungsseite und denen der Parlamentsmehrheit abgesprochen wird. In einem möglichst frühen Stadium soll Einigkeit über die Grundzüge des Projekts hergestellt werden, um auf diese Weise die Durchsetzungschancen zu erhöhen. Gelegentlich sind auch Oppositionspolitiker in die Frühkoordination einbezogen.

Nur in Ausnahmefällen, und dann mit einer gewissen Risikobelastung, bringt die Bundesregierung eine „reine Regierungsvorlage“ ein. Im Normalfalle wird also bereits vor Beginn des offiziellen Entscheidungsverfahrens ein vorweggenommener Einfluß der Parlamentsmehrheit auf die Gesetzgebung wirksam. Andererseits stellen die Fraktionen heterogene Gruppierungen dar, so daß auch eine Abstimmung auf der Führungsebene nicht unbedingt die Annahme einer Regierungsvorlage durch das Parlament sicherstellt. Änderungen sind vielmehr der Normalfall.

Da die wichtigsten politischen Entscheidungen der Regierung der Gesetzesform bedürfen, stellt die Gesetzgebungskompetenz ein wichtiges parlamentarisches Einflußmittel auf die Regierungspolitik dar. Der Bundestag gilt in dieser Hinsicht als fleißiges und einflußreiches Parlament (vgl. Tab. 1). Allerdings vollzieht sich die Einflußnahme sehr informell und entzieht sich weitgehend der Kontrolle der Öffentlichkeit. Im Interesse ihrer Handlungsfähigkeit bemüht sich die Regierung sehr frühzeitig um die Unterstützung des Parlaments, zumindest aber um die der Koalitionsfraktionen. Da alle bisherigen Bundesregierungen von mehreren Parteien getragen wurden, kann sich die Regierung nicht auf die bedingungslose Gefolgschaft „ihrer“ Mehrheit verlassen. Sie muß vielmehr inhaltliche und prozedurale Zugeständnisse machen. Dies gilt besonders für das Verhältnis zwischen einem großen und einem kleinen Koalitionspartner, da letzterer unter dem Zwang steht, gelegentlich seine programmatische Eigenständigkeit demonstrieren zu müssen. Insbesondere in einem Parlament, dessen Fraktionen parlamentarische Gruppierungen breit gefächerter Volksparteien



Tabelle 1

Gesetzgebung im Deutschen Bundestag von 1949 bis September 1975							
	1. WP	2. WP	3. WP	4. WP	5. WP	6. WP	7. WP
	1949-53	1953-57	1957-61	1961-65	1965-69	1969-72	1972-Sept. 75
Eingebrachte Gesetzentwürfe (insges.)	805	877	613	635	665	577	594
davon Bundesregierung	472	448	401	378	417	362	404
davon Bundestag	301	414	207	245	227	171	108
davon Bundesrat	32	17	5	12	21	44	82
Verabschiedete Gesetzentwürfe (insges.)	545	507	424	427	453	334	349
davon Bundesregierung	392	368	348	329	368	284	298
davon Bundestag	141	132	74	96	76	58	41
davon Bundesrat	12	7	2	2	9	12	10
Anderweitig erledigte Gesetzentwürfe (insges.)	174	212	96	95	80	74	58
davon Bundesregierung	-	26	13	15	16	9	3
davon Bundestag	-	180	82	77	57	53	28
davon Bundesrat	-	6	1	3	7	12	27
Nicht mehr erledigte Gesetzentwürfe (insges.)	88	158	93	113	132	169	-
davon Bundesregierung	-	52	40	34	33	89	-
davon Bundestag	-	102	51	72	94	60	-
davon Bundesrat	-	4	2	7	5	20	-
Zahl der Grundgesetzänderungs-Gesetze	3	6	3	2	12	5	1
darin Änderungen von GG-Artikeln	1	13	2	2	40	10	0
darin Einfügungen von GG-Artikeln	1	11	3	0	17	1	1
darin Streichungen von GG-Artikeln	1	0	0	0	4	0	0
dadurch betroffene GG-Artikel	3	24	5	2	61	11	0

Quelle: Jesse, Eckhard, a.a.O., S. 39



sind, und in welchem Weltanschauungsparteien nur eine untergeordnete Rolle spielen, besitzt das Parlament einen beträchtlichen Einfluß in der Gesetzgebung, der allerdings bei oberflächlicher Betrachtungsweise nicht sichtbar wird. Gerhard Loewenberg beschreibt diese veränderten Bedingungen parlamentarischer Einflußnahme auf die Regierungspolitik wie folgt: „Wenngleich ... Vorlagen weitgehend aus den Ministerien hervorgehen, so werden sie doch vom Bundestag einer eingehenden Beratung unterworfen und müssen von einer Mehrheit gebilligt werden, um zur Verabschiedung zu gelangen. Nur wenige Vorlagen passieren den Bundestag unverändert, und noch geringer ist die Zahl derer, die nicht schon in ihrem Text einigen möglichen Reaktionen des Parlaments Rechnung tragen“<sup>24</sup>.

Formen und Strukturen parlamentarischer Gesetzgebung unterlagen offenkundig einem Wandel, der jedoch nicht ohne weiteres als Entmachtung des Parlaments charakterisiert werden kann. Die Bedeutung des Plenums ist dabei sicherlich zurückgegangen, aber man wird kaum behaupten können, gegenüber dem Leitbild des „klassischen Parlamentarismus“ habe das Parlament als Gesamtorganisation an gesetzgeberischer Bedeutung verloren. Eher das Gegenteil ist eingetreten. Die Funktionsschwächen des derzeitigen Parlamentarismus liegen sicherlich nicht im Bereich der Gesetzgebung, wie die zuweilen geübte Kritik am „technokratische(n) Ziel der Gesetzesfabrikation“ (Hervorh. im Original)<sup>25</sup> verdeutlicht.

### *Regierungsbildung und -kontrolle*

Neben der Gesetzgebungsbefugnis legt das Grundgesetz in den Artikeln 63 Abs. 1 und 67 das Recht des Bundestages zur Wahl und Abwahl des Bundeskanzlers fest, während eine Einflußnahme auf die Zusammensetzung der Regierung nicht vorgesehen ist. Die parlamentarische Befugnis zur Regierungs-

<sup>24</sup> Loewenberg, Gerhard, a.a.O., S. 446

<sup>25</sup> Vgl. Hereth, Michael, a.a.O., S. 24, S. 27ff.



kontrolle ergibt sich nicht allein aus der Gesetzgebungs- und der Wahlfunktion des Bundestages und aus dem Prinzip der parlamentarischen Verantwortung der Regierung. Sie ist zudem ausdrücklich Gegenstand einiger Geschäftsordnungsregelungen.

### *Die Regierungsbildung*

Wie bereits bei der Gesetzgebung beobachtet, stimmen die verfassungsmäßigen Regelungen der Regierungsbildung mit der politischen Wirklichkeit nur teilweise überein. Ebensowenig wie der Bundestag bei der Wahl des Bundeskanzlers in seiner Handlungsfreiheit nur durch das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten geringfügig eingeschränkt wird, kann der gewählte Regierungschef bei der Bestellung seiner Minister nach eigenem Gutdünken verfahren und die Vorstellungen der Parlamentsmehrheit unberücksichtigt lassen. Die Realität der parteienstaatlichen Demokratie macht sich auch bei der Regierungsbildung geltend.

Am *formalen* Recht des Bundestages, den Bundeskanzler zu wählen, hat sich nichts verändert. Bei genauer Betrachtung der Verfassungsbestimmungen führte sogar das Grundgesetz als erste deutsche Verfassung die unmittelbare parlamentarische Bestellung des Regierungschefs ein, während zuvor der Kaiser bzw. der Reichspräsident diese Kompetenz besaß. Damit wurde der Parlamentseinfluß auf die Bestellung des Kanzlers *normativ* noch verstärkt. *Faktisch* dagegen entscheidet der Ausgang der Bundestagswahl über die Besetzung dieses Amtes. Sämtliche Bundestagswahlen seit 1949 besaßen den Charakter von Kanzlerwahlen. Das neu gewählte Parlament ratifizierte das Wahlergebnis, indem es den Kandidaten der siegreichen Parteien-gruppierung zum Kanzler machte. Lediglich die Kandidaten der CDU/CSU und der SPD besaßen realistische Erfolgchancen. Dagegen legten sich die kleinen Parteien, seit 1961 nur noch die FDP, vorab auf eine Koalition fest und präjudizierten damit ihre Stimmabgabe bei der Kanzlerwahl. Seit der Entwicklung



des Drei-Parteien-Systems hat sich der plebiszitäre Charakter der Kanzlerwahl weiter verstärkt.

Obgleich somit der Handlungsspielraum des Bundestages bei der Kanzlerwahl hinter der Verfassungsnorm zurückbleibt, ist er bei der Bestellung der Minister wesentlich größer, als es die Grundgesetzbestimmungen vermuten lassen. Nach jeder Bundestagswahl finden Koalitionsverhandlungen statt, an welchen die Fraktionen durch ihr Führungspersonal beteiligt sind. Die Zusammensetzung der künftigen Regierung gehört zu den Gegenständen dieser Verhandlungen. Da der designierte Kanzler auf die Unterstützung durch die Parlamentsmehrheit angewiesen ist, wird er nicht ausschließlich aus Gründen der Loyalität die Personalwünsche der Koalitionsfraktionen berücksichtigen. Insbesondere die beiden großen Fraktionen von CDU/CSU und SPD weisen eine Reihe einflußreicher innerfraktioneller Gruppierungen auf, die bei der Vergabe von Ministerämtern bedacht werden wollen. Vor allem der Koalitionspartner, welcher nicht den Kanzler stellt, dürfte bei der Auswahl seiner Ministerkandidaten praktisch autonom sein.

Ähnlich wie bei der Besetzung der Ministerien verfügen die Fraktionen der Koalitionsmehrheit über einen gewissen Einfluß auf die Entlassung von Ministern. Die Regierungsneubildung anlässlich der Spiegel-Affäre des Jahres 1962 liefert ein Beispiel für den Einfluß, den ein kleiner Koalitionspartner durch die Androhung, die Koalition zu verlassen, auf die Personalentscheidungen des Kanzlers ausüben kann. Der Verlust der Unterstützung durch eine der Regierungsfractionen führt über lang oder kurz zum Rücktritt des betroffenen Ministers. Zwar pflegen derartige „Abwahlen“ normalerweise mit Loyalitätsbekundungen gegenüber dem ausscheidenden Amtsinhaber verbunden zu werden, doch soll auf diese Weise der bei einer Regierungskrise eintretende Popularitätsverlust der Regierung in Grenzen gehalten werden. Der indirekte, nach außen nicht immer sichtbare Einfluß der Mehrheitsfraktionen auf die Zusammensetzung der Regierung ist beträchtlich.

Im Vergleich zur Weimarer Verfassung (Art. 54) – dort konnte der Rücktritt des Reichskanzlers oder eines Ministers durch



das Mißtrauensvotum der Parlamentsmehrheit erzwungen werden – erschwert das Grundgesetz die Abwahl des Bundeskanzlers. Das konstruktive Mißtrauensvotum läßt einen Kanzlersturz nur für den Fall zu, daß der Bundestag zugleich mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen Kanzler wählt. Bislang wurde ein solcher Versuch erst einmal – erfolglos – unternommen, als die CDU/CSU-Fraktion ein konstruktives Mißtrauensvotum gegen Bundeskanzler Brandt einbrachte. Ein von der Opposition erzwungener Kanzlerrücktritt ist somit nur sehr schwer zu bewerkstelligen. Doch ist der eingetretene Effekt der Stabilisierung der Regierung nicht allein den erschwerten Bedingungen der *Abwahl* zu verdanken. Er ergibt sich, wie Steffani bemerkt, als notwendige Konsequenz aus der parlamentarischen *Bestellung* der Regierung: „Denn mit der Wahl des Bundeskanzlers übernimmt die jeweilige Parlamentsmehrheit in aller Öffentlichkeit eine verpflichtende Verantwortung für die Arbeitsfähigkeit und die Erfolgchancen des Kanzlers und seiner Regierung“<sup>26</sup>. Aus diesem Umstande zu folgern, ausschließlich oder doch zumindest vorwiegend als Ergebnis einer Bundestagswahl komme es zur Ablösung des Kanzlers, wäre freilich verfehlt. Erst einmal in der Geschichte der Bundesrepublik trat ein derartiger Fall ein: Im Jahre 1969 verlor der amtierende Bundeskanzler, Kurt Georg Kiesinger, sein Amt, weil die SPD sich entschloß, die Große Koalition zu verlassen und statt dessen mit der FDP eine gemeinsame Regierung zu bilden. In allen übrigen Fällen trat der Kanzlerwechsel während der laufenden Legislaturperiode des Bundestages ein, sei es, weil er Bestandteil der Koalitionsvereinbarungen war (Adenauer, 1963), sei es, weil der Kanzler nicht mehr die Unterstützung der Parlamentsmehrheit besaß (Erhard, 1966) oder infolge eines Vertrauensschwundes der Regierung zum Rücktritt gezwungen wurde (Brandt, 1974).

Die institutionellen Erschwernisse des Kanzlersturzes wie auch die engen Beziehungen zwischen Regierung und Parlaments-

<sup>26</sup> Steffani, Winfried, *Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation*, a.a.O., S. 32



mehrheit führten zu einer beträchtlichen Kontinuität und Stabilität der Regierungen der Bundesrepublik. Die Zahl von fünf Regierungschefs in nahezu 30 Jahren wird in kaum einer anderen westlichen Demokratie erreicht, und auch die Zahl der Regierungskrisen, die nicht zu einer Abwahl des Kanzlers führten, blieb vergleichsweise gering.

### *Die Regierungskontrolle*

Die erwähnten Abhängigkeiten zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit sind auch für das Kontrollproblem bedeutsam. Die beschriebenen Formen der Regierungsbildung begründen Kontrollpotentiale in der Hand der Mehrheitsfraktionen, die die in der Gesetzgebungsarbeit enthaltenen informellen Kontrollen wirksam ergänzen.

Die „klassischen“ Instrumente parlamentarischer Regierungskontrolle, wie das Interpellationsrecht (Große und Kleine Anfragen, Fragestunde), die öffentliche Debatte und die Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament, das Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen kommen heute in erster Linie der Opposition zugute. Die Regierungsmehrheit hingegen zeigt nur ein mäßiges Interesse an der öffentlichen Kontrolle der Regierung und greift statt dessen stärker auf die beschriebenen informellen Kontrollmittel zurück. Diese sind insbesondere deshalb wirksam, weil die ins Parlament gewählten Regierungsmitglieder weiterhin ihren Fraktionen angehören und den von diesen einsetzbaren Sanktionen unterliegen.

Dennoch dürfte der Eindruck, „daß tendenziell nicht ‚das Parlament‘ die Regierung, als vielmehr die Regierungsmehrheit unter eindeutiger Führung des Kanzlers und seiner Regierung das Parlament kontrolliert“<sup>27</sup>, nicht gänzlich von der Hand zu weisen sein. Sofern die Koalitionsfraktionen die nach der Ge-

<sup>27</sup> Ebd., S. 34



schäftsordnung verfügbaren Kontrollinstrumente einsetzen, tun sie dies primär in der Absicht, der Regierung die Selbstdarstellung im Parlament zu erleichtern. Geht dagegen die Initiative von der Opposition aus, so wird sich die Parlamentsmehrheit mit der Regierung solidarisieren.

Auch die Überlegenheit der Regierung in bezug auf Informationen, Fachwissen und andere Ressourcen erschweren die Wahrnehmung der Kontrollbefugnisse durch das Parlament. Die Richtungskontrolle ist weniger effektiv, da die Parlamentsmehrheit der Regierung die politische Führung überläßt, während die Opposition mangels Mehrheit nicht über wirksame Sanktionsmittel verfügt. Die Leistungskontrolle<sup>28</sup> findet in erster Linie durch die Fraktions- und Ausschußtätigkeit statt, hat sich also in die nicht-öffentliche Phase verlagert. An dieser Kontrolle ist die Opposition zwar beteiligt, doch bleibt die Öffentlichkeit weitgehend ausgeschaltet.

Unter diesen Vorzeichen veränderten sich Funktion und Form parlamentarischer Regierungskontrolle. Sie dient, in ihrer öffentlichen Dimension, weniger der manifesten Einflußnahme auf das Regierungshandeln als vielmehr der kritischen Auseinandersetzung mit diesem. Als ihr Träger tritt vornehmlich die parlamentarische Opposition auf, doch ist sie in ein umfassendes System öffentlicher Kontrollen eingebunden. Dies umfaßt die politisch interessierten und informierten Bürger, die Massenmedien, die organisierten Interessengruppen, die unabhängigen Gerichte usw. Auf deren Beeinflussung – wobei die Gerichte zumindest normativ ausgespart sind – richtet sich auch die im Parlament vorgetragene oppositionelle Kritik an der Regierung, und „in diesem Gesamtzusammenhang der Kontrolle steht dann die spezifische Kontrollfunktion des Parlaments. Sie ergänzt und überhöht die Tätigkeit anderer Kontrollinstanzen und die Wirksamkeit der eingebauten Kontrollmechanismen, indem sie keine Kompetenzgrenzen hat, überall ersatzweise wahrgenommen werden kann und nicht automa-

<sup>28</sup> Zur Unterscheidung von Richtungs- und Leistungskontrolle vgl. Eschenburg, Theodor, Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1965, S. 608ff.



tisch und insoweit berechenbar, sondern zufällig erfolgt. ... Es ist in diesem Sinne funktional nicht erforderlich, daß die gesamte Regierungstätigkeit parlamentarischer Kontrolle unterliegt. Notwendig ist dagegen, daß prinzipiell kein Bereich von der Kontrolle ausgeschlossen ist“<sup>29</sup>. In ihrer öffentlich vorgebrachten Form wirkt die parlamentarische Regierungskontrolle in erster Linie als institutionalisierte Kritik des Regierungshandelns.

### *Die Repräsentationsfunktion*

In der Parlamentarismuskritik beklagt man häufig die Reduzierung der Rolle des Parlaments auf ein „bloßes“ Repräsentations- und Legitimationsorgan. Selbst wenn derartige Einwände in der Sache zuträfen – dies ist jedoch zweifelhaft –, verkennen sie, daß den politischen Funktionen der Repräsentation (Sprechen und Handeln für die Gesamtheit der Staatsbürger) und der Legitimationsbeschaffung (Beschaffen der Anerkennung der Handlungen und Entscheidungen der politischen Führung als rechtmäßig) in einer demokratischen Ordnung eine große Bedeutung zukommt. Für deren Erfüllung eignet sich das Parlament besser als jedes andere Staatsorgan, da es in direkter Wahl bestellt wird.

Das Plenum als Diskussionsforum und Beschlußorgan wirkt in erster Linie als repräsentative und legitimierende Instanz. Beide Funktionen, Legitimation und Repräsentation, lassen sich von den bisher behandelten, der Gesetzgebung, der Regierungsbildung und der Kontrolle nicht trennen: Dem Gesetz wird durch den förmlichen Parlamentsbeschluß seine Verbindlichkeit und sein Anspruch auf Anerkennung durch die Bevölkerung verliehen; die Regierung bezieht ihre Legitimation aus der Wahl durch das Parlament und dessen Zustimmung zu ihren Handlungen. Die symbolisch-repräsentativen Funktionen erfüllt das Parlament in der öffentlichen Auseinandersetzung um

<sup>29</sup> Eilwein, Thomas, Görlitz, Axel, Schröder, Andreas, Parlament und Verwaltung. 1. Teil: Gesetzgebung und politische Kontrolle, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 47



die Staatspolitik. Repräsentation und Legitimation sind somit „Querschnittsfunktionen“, die das Parlament bei einer angemessenen Erfüllung seiner sonstigen Aufgaben zugleich miterbringt. Normativ betrachtet, kommt in ihnen die Stellung des Parlaments als „Zentrum des politischen Gestaltungsprozesses eines demokratischen Regierungssystems“<sup>30</sup> zum Ausdruck. Die Art und Weise, in welcher der Bundestag den repräsentativen Pflichten nachkommt, bietet der Parlamentarismusanalyse vielfältigen Anlaß zur Kritik. Deren Stoßrichtung allerdings veränderte sich im Verlaufe der bundesdeutschen Parlamentsgeschichte mehrfach. Die Mehrzahl der einschlägigen Studien entstand in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre. Insofern spiegelt sich in ihnen die zu diesem Zeitpunkt vorhandene politische Konstellation. So beklagte man die fehlende oder wenig brisante Form der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition, die Abwertung des Parlaments durch eine Interviewdemokratie u.a.m. Seit dem Beginn der 70er Jahre hingegen bietet, ähnlich der Entstehungsphase der Bundesrepublik, die Härte der Auseinandersetzung zwischen den politischen Kontrahenten Anlaß zur Klage.

Bestimmend für die Erfüllung der repräsentativen Aufgaben durch das Parlament scheint somit nicht zuletzt die Bereitschaft der Opposition, in den politischen Wettstreit mit der Regierung einzutreten und Alternativen zur herrschenden Politik zu entwickeln. Doch kann man die Oppositionsstrategie nicht als unabhängige Größe betrachten. Vielmehr unterliegt sie der in einer bestimmten Phase gegebenen politischen „Themenstruktur“. Die Grundsatzentscheidungen über die Form der Wirtschaftsordnung, über die Westintegration und die Wiederbeschaffung, die am Beginn der Geschichte der Bundesrepublik anstanden, boten der Opposition ebenso wie die Ostpolitik der 70er Jahre Anlaß, die öffentliche Auseinandersetzung zu suchen. Diese Gelegenheit war in der Konsolidierungsphase der frühen 60er Jahre kaum im gleichem Umfange gegeben.

<sup>30</sup> Steffani, Winfried, Amerikanischer Kongreß und Deutscher Bundestag – Ein Vergleich, a.a.O., S. 196



An kontroversen Debatten bestand in den vergangenen Jahren sicherlich kein Mangel. Wenn man dennoch den Eindruck gewinnt, die „Sternstunden des Parlamentarismus“ seien selten geworden, so liegt dies vermutlich nicht allein am Wandel der parlamentarischen Arbeitsweise. Vielmehr machen sich auch die veränderten Rekrutierungsmuster bemerkbar. Der beschriebene Typus des Berufspolitikers, der die Parlamentsarbeit beherrscht, sieht den Schwerpunkt seiner Tätigkeit in der Gesetzgebung. Seine Ausbildung und die für eine Karriere als Berufspolitiker verlangten Eigenschaften sind kaum geeignet, die öffentlichen Funktionen des Parlaments zu fördern. Für den Interessenvertreter und den aus der Verwaltung kommenden Beamten gilt dies nicht weniger. So beklagt Friedrich Schäfer das Fehlen sogenannter „elder statesmen“, – Abgeordneter, die aufgrund ihres persönlichen und politischen Ansehens eine gewisse Unabhängigkeit von ihren Fraktionen genießen und für das Gesamtparlament eine Vordenkerfunktion in den wichtigsten nationalen Angelegenheiten wahrnehmen<sup>31</sup>.

Nicht in erster Linie die Frage, ob der parlamentarische Wettstreit überhaupt stattfindet, sondern die Art und Weise, in der er ausgetragen wird, entscheidet über den Erfolg des Parlaments bei der Bewältigung seiner repräsentativen Aufgaben. Forderungen führender Parlamentarier, die öffentliche Debatte zu intensivieren und zu politisieren<sup>32</sup>, deuten darauf hin, daß die Repräsentationsfunktion bei weitem nicht optimal erfüllt wird.

## Zur Soziologie des Deutschen Bundestages

Seinen repräsentativen Aufgaben kann das Parlament nur dann in vollem Umfange gerecht werden, wenn es sich als Forum der Diskussion unterschiedlicher politischer Auffassungen und Strömungen, als Organ der Artikulation, Aggregation und Inte-

<sup>31</sup> Vgl. Schäfer, Friedrich, Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, Köln 1967, S. 157

<sup>32</sup> Ebd., S. 156; Apel, Hans, a.a.O., S. 129ff.



gration der gesellschaftlichen Interessen versteht. Die erfolgreiche Lösung dieser Aufgaben setzt sicherlich keine spiegelbildliche Vertretung der gesellschaftlichen Gruppen im Parlament voraus. Andererseits könnte die Unterrepräsentation *bestimmter* gesellschaftlicher Gruppierungen nachteilige Folgen für die parlamentarische Aufgabenerfüllung nach sich ziehen.

Die Statistiken über soziale Herkunft, Beruf, Ausbildung usw. der Bundestagsabgeordneten zeigen überdeutlich ein aus der Partizipationsforschung bekanntes Bild, die mittelständische Prägung des Parlaments: Der typische Bundestagsabgeordnete ist männlichen Geschlechts, hat eine Gymnasial- oder/und Hochschulbildung absolviert und bekleidet eine gehobene berufliche Stellung im öffentlichen Dienst, in der Wirtschaft oder anderen Bereichen des Berufslebens. Arbeiter und Hausfrauen fehlen unter den Abgeordneten fast völlig.

Untersuchen wir die berufliche Gliederung des VIII. Deutschen Bundestages<sup>33</sup>, so stehen die Angehörigen des öffentlichen Dienstes<sup>34</sup> mit 176 Mitgliedern (33,97%) deutlich an der Spitze, gefolgt von Juristen außerhalb des öffentlichen Dienstes (Rechtsanwälte, Syndici usw.) mit 61 Vertretern (11,77%), Wissenschaftlern, Ärzten, Geistlichen, Architekten und Planern (zusammen 44 Mitglieder oder 8,49%) sowie Arbeitern und Angestellten (zus. 39 = 7,52%). Am Ende der Tabelle rangieren mit weitem Abstand die Hausfrauen. Nur sechs Abgeordnete (1,15%) sind dieser Gruppe zuzurechnen.

Vergleicht man diese Anteile mit denjenigen der betreffenden Berufsgruppen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen, dann fallen die Ungleichgewichte noch deutlicher ins Auge. Während etwa 13% der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik im öffent-

<sup>33</sup> Die Angaben zum VIII. Deutschen Bundestag wurden vom Verfasser zusammengestellt nach: Deutscher Bundestag. 8. Wahlperiode 1976, Darmstadt 1977 (Kürschners Volkshandbuch)

Die Angaben zu den übrigen Wahlperioden sind entnommen aus: Thaysen, Uwe, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten, Fakten, Urteile im Grundriß, Opladen 1976, S. 22–36

<sup>34</sup> Ohne Wissenschaftler, Geistliche und Ärzte im öffentlichen Dienst



Tabelle 2

Die berufliche Stellung der Mitglieder des VIII. Deutschen Bundestages (Zum Vergleich – in Klammern: I. Deutscher Bundestag)

	abs.		Anteil Abg.		Veränderungsrate %	
	abs.	%	abs.	%	Abg. BT**	Abg. Gruppe***
Öffentlicher Dienst	176	33.97	(69)	17.16)	+ 16.18	+ 97.96
Juristen*	61	11.77	(32)	7.96)	+ 3.81	+ 47.86
Wissenschaftler, Ärzte, Geistliche, Architekten*	44	8.49	(31)	7.71)	+ 0.78	+ 10.12
Angestellte, Arbeiter	39	7.52	(25)	6.46)	+ 1.06	+ 16.41
Unternehmer, Direktoren	35	6.75	(37)	9.20)	- 2.45	- 26.63
Gewerkschaftsfunktionäre	34	6.56	(41)	10.19)	- 3.63	- 35.62
Journalisten/Verleger	33	6.37	(35)	8.70)	- 2.33	- 26.78
Leitende Angestellte*	29	5.59	( 3)	0.74)	+ 4.85	+ 655.41
Parteifunktionäre	23	4.40	(55)	13.68)	- 9.28	- 67.84
Handel, Handwerk	19	3.66	(22)	5.47)	- 1.81	- 33.09
Landwirtschaft	19	3.66	(52)	12.99)	- 9.33	- 71.82
Hausfrauen	6	1.15	( 7)	1.74)	- 0.59	- 33.91

**Erläuterungen**

\* ohne öffentlicher Dienst

\*\* Diese Veränderungsrate bezieht sich auf den Anteil an der Gesamtzahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages (402 bzw. 518 = 100%)

\*\*\* Diese Veränderungsrate bezieht sich auf die Berufsgruppe (Anteil der Gruppe im I. Deutschen Bundestag = 100%)



lichen Dienst beschäftigt sind, ist dieser im Bundestag mit etwa einem Drittel an der Gesamtzahl der Abgeordneten vertreten. Arbeiter und Angestellte stellen zusammen mit ihren Funktionären ca. zwei Drittel der bundesdeutschen Erwerbstätigen, dagegen nur etwa 14% der Bundestagsabgeordneten<sup>35</sup>.

Neben dem hohen Anteil an Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst fällt es auf, daß fast weitere 40% aus solchen Berufen kommen, die eine höhere Ausbildung voraussetzen. Dieser Eindruck bestätigt sich bei einem Blick auf die Schulausbildung der Abgeordneten: lediglich 2,9% beendeten ihre Schulausbildung mit dem Abschluß der Volksschule, 70,66% legten das Abitur ab, 55,98% beendeten ein Universitätsstudium. Auch die Ausbildungsstrukturen zeigen ein deutliches Übergewicht der Mittelschichtangehörigen.

Sieht man von dem verschwindend geringen Anteil der Frauen an den Abgeordneten ab (7,34%), so sind die übrigen sozialstatistischen Daten für eine Interpretation weniger interessant: Alters- und Konfessionsstruktur entsprechen, soweit ersichtlich, in etwa den Verhältnissen in der Gesamtbevölkerung.

Unsere bisherigen Ausführungen stellten nur eine „Momentaufnahme“ des Parlaments dar. Es dürfte aber interessant sein, den Querschnitt durch eine Längsschnitt-Analyse zu ergänzen. In Tabelle 2 sind die Anteile der Berufsgruppen im I. und im VIII. Deutschen Bundestag gegenübergestellt, im Schaubild 2 wird versucht, den globalen Trendverlauf für einige Berufsgruppen für den Zeitraum 1949–1972<sup>36</sup> wiederzugeben. Dabei scheint – verglichen mit den drei Gruppen im oberen Teil des Schaubildes (öffentlicher Dienst. Funktionäre, Selbständige/Leitende Angestellte) – der Trendverlauf bei den Hausfrauen, den Juristen, Arbeitern und Angestellten stabiler zu sein. Dies ergibt sich aber zum Teil aus den kleineren Anteilen dieser Gruppen an der Gesamtzahl der Abgeordneten.

<sup>35</sup> Vgl. Thaysen, Uwe, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O., S. 25, Tab. 5

<sup>36</sup> Wir beschränken uns in der Grafik auf die Wiedergabe der Daten für den Zeitraum 1949–1972, weil in der zugrundegelegten Tabelle bei Thaysen keine Angaben für den VIII. Bundestag gemacht werden und es nicht ausgeschlossen werden kann, daß die Kategorisierungen des Verfassers von denen Thaysens abweichen



Schaubild 2

Die Vertretung ausgewählter Berufsgruppen im Deutschen Bundestag (1949–1972) in Prozent der Mandate



Nach: Thaysen, Uwe, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., Tab. 2, S. 23



Aus diesem Grunde ist es nicht nur interessant, die Veränderungen der jeweiligen Berufsgruppen an der Gesamtzahl der Abgeordneten zu untersuchen<sup>37</sup>, sondern zu fragen, wie sich *innerhalb* jeder Gruppe die Größenordnungen veränderten<sup>38</sup>. Am deutlichsten sind dabei die Veränderungen in der Zahl der Leitenden Angestellten: Sie hat sich im Zeitraum 1949–1972 versechsfacht. Auch die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten verdoppelte sich, während die Zahl der außerhalb des öffentlichen Dienstes tätigen Juristen immerhin noch um die Hälfte zunahm. Weniger deutlich waren die Steigerungsraten in den Gruppen der Arbeiter und Angestellten (ca. 16%) sowie der Wissenschaftler etc. (ca. 10%).

Andere Gruppen hingegen mußten z. T. beträchtliche Einbußen in der Stärke ihrer parlamentarischen Vertretung hinnehmen: Der Anteil der Landwirte ging um fast drei Viertel zurück, der der Parteifunktionäre um zwei Drittel. Um jeweils ein Drittel verringerte sich die Zahl der Gewerkschaftsfunktionäre, der Hausfrauen sowie der in Handel und Handwerk Beschäftigten. Um jeweils ein Viertel nahm die Zahl der Unternehmer und Direktoren sowie der Angehörigen journalistischer/verlegerischer Berufe ab.

Zieht man ein Fazit aus diesen Entwicklungen, so wird ein deutlicher Trend zur „Verbeamtung“, genauer: zu einem ständigen Ansteigen der Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten in den Parlamenten unübersehbar. Ob diese Entwicklung in absehbarer Zeit zum Stillstand kommen wird, ist überaus fraglich, denn in den meisten Landtagen liegt der Anteil noch wesentlich höher als im Bundestag. Die Gesamtzahl der freiberuflich und unternehmerisch Tätigen, die im klassischen Honoratiorenparlament das Gros der Abgeordneten stellten, ist dagegen im stetigen Abnehmen begriffen. Zwar wird auf diese Weise eine Angleichung der Beschäftigungsstrukturen im Parlament an diejenigen in der modernen Dienstleistungsgesellschaft er-

<sup>37</sup> Vgl. Spalte 5 in Tab. 2 dieser Arbeit

<sup>38</sup> Vgl. Spalte 6 in Tab. 2 dieser Arbeit; die Daten sind um die unterschiedliche Zahl der Abgeordneten in den Bundestagen von 1949–1972 bereinigt



reicht. Ob dies allerdings zum Vorteil des Parlamentarismus geschieht, sei dahingestellt.

Einige mögliche Erklärungen der beschriebenen Entwicklungstendenzen bietet die Partizipationsforschung<sup>39</sup>: Voraussetzung für die Aufstellung zum Bundestagsabgeordneten ist normalerweise die aktive Betätigung in der politischen Partei, die ihn nominiert, oder in anderen gesellschaftlichen Organisationen. Somit werden alle Bedingungen bzw. Hemmnisse politischer Partizipation als *Voraussetzungen* der Nominierung für ein Abgeordnetenmandat wirksam. Diese aber sind schichtspezifisch verteilt. In den mittelständischen, akademisch gebildeten Bevölkerungsgruppen, aus denen ein Großteil der Abgeordneten kommt, stellt politische bzw. soziale Aktivität eine Verhaltensnorm dar, die bereits in Schule und Elternhaus vermittelt und in der „sekundären Sozialisation“ verstärkt wird. Dagegen ist der Arbeiter diesen Sozialisationsbedingungen in wesentlich geringerem Umfange ausgesetzt und steht häufig sogar in seinen Bezugsgruppen unter Rechtfertigungsdruck, wenn er sich politisch aktiv betätigen will. Meist erfolgt in diesen Schichten eine politische Karriere auf dem Umweg über die Gewerkschaftsarbeit bzw. den Betriebsrat.

In ähnlicher Weise läßt sich auch der geringe Anteil von Frauen im Bundestag erklären: Die Kandidatur einer Arbeiterin bzw. Ehefrau eines Arbeiters wird aufgrund der o. g. Barrieren sehr unwahrscheinlich. Entsprechend weisen auch die weiblichen Mitglieder des VIII. Deutschen Bundestages in mindestens demselben Umfange wie ihre männlichen Kollegen hinsichtlich ihrer Ausbildung und beruflichen Stellung die Merkmale der (oberen) Mittelschicht auf: Von den 38 weiblichen Abgeordneten haben lediglich sechs nicht die Universität oder eine andere Hochschule besucht, drei weitere haben ein begonnenes Studium nicht abgeschlossen. Weder im VII. noch im VIII. Deut-

<sup>39</sup> Vgl. einführend Buse, Michael, Nelles, Wilfried, Oppermann, Reinhard, Determinanten politischer Partizipation. Theorieansatz und empirische Überprüfung am Beispiel der Stadtanierung Andernach, Meisenheim a. Glan 1978; dort weitere Literaturhinweise



schen Bundestag gab eine Abgeordnete als Berufsbezeichnung Arbeiterin an, und es war auch bei den Hausfrauen eine Herkunft aus der Arbeiterschicht nicht erkennbar.

Dennoch bleibt die geringe Repräsentation der Frauen im Bundestag bestehen. Auch weibliche Mittelschichtabgeordnete sind selten, weil die normativen Erwartungen ihrer Umwelt und die Position im Lebenszyklus der aktiven politischen Betätigung entgegenwirken.

Als weiterer Partizipationsfilter für die schwach vertretenen Gruppierungen dürfte sich der Umstand erweisen, daß soziale Aktivität normalerweise zwar eine notwendige, aber doch keineswegs hinreichende Voraussetzung für die Übernahme eines Bundestagsmandats darstellt. Auch die Erwartungen an die Fähigkeiten eines Kandidaten begünstigen den oben beschriebenen Typus des Abgeordneten. Wir können demnach vermuten, daß die Ungleichgewichte in der Sozialstruktur des Bundestages aus einer „Verdoppelung“ der Partizipationsfilter resultieren.

Der hohe und ständig steigende Anteil von Angehörigen des öffentlichen Dienstes bedarf zusätzlich der Erklärung: Er ergibt sich wohl daraus, daß die Mitglieder dieser Berufsgruppe durch die Übernahme eines parlamentarischen Mandates kaum ein berufliches Risiko eingehen. Die Freistellung für den Wahlkampf macht derartige Kandidaten auch für die Parteiorganisationen interessant. Beruf und der Nominierung vorangehende Parteiarbeit lassen sich oft recht gut miteinander verbinden. Die Übung im Umgang mit komplizierten Verordnungen und Gesetzen begründen die Vermutung, der Beamte oder Verwaltungsangestellte sei für die gesetzgeberische Arbeit des Parlamentes besonders geeignet. Schließlich stellt diese Gruppe auch einen großen Teil der aktiven Parteimitglieder, aus deren Kreis sich notwendigerweise das Kandidatenreservoir bildet. Allenfalls die Parteifunktionäre oder die Mitarbeiter in Unternehmen und Verbänden, die von ihren Organisationen zum „*Inside Lobbying*“ freigestellt werden, verfügen noch über eine ähnlich gute Startposition.



Insbesondere radikaldemokratische Kritiker des Parlamentarismus betrachten den beschriebenen Zustand als schwerwiegenden Verstoß gegen die Forderung nach einer weitgehenden „Identität von Regierenden und Regierten“<sup>40</sup>. Sie übersehen dabei, daß dieses Prinzip sich in der Wirklichkeit komplexer industrieller Gesellschaften kaum realisieren läßt und zudem eine höchst einseitige Interpretation tradierten demokratischen Gedankengutes darstellt<sup>41</sup>.

Es ist keineswegs eine dem Bevölkerungsanteil entsprechende Gruppenvertretung im Parlament erforderlich, um einen Interessenausgleich etwa in der Gesetzgebung sicherzustellen. Gerade der geringe Anteil von Arbeitern im Bundestag eignet sich zur Widerlegung dieser Annahme: Ihr Anteil an den Wählerstimmen sowie das inner- und außerparlamentarische Gewicht der Gewerkschaften als ihrer Interessenvertretung vermochten bisher sicherzustellen, daß gegen die manifesten Interessenerklärungen der Arbeitnehmervertreter kaum ein Gesetz zustande kam. Ebenso wenig stellt der Anteil „überproportional“ vertretener Gruppen auch deren Übergewicht in der parlamentarischen Willensbildung sicher. Viel nachteiliger dürften sich die strukturellen Entwicklungen auf die Arbeitsweise des Parlaments, insbesondere auf die Wahrnehmung seiner öffentlichen Funktionen, ausgewirkt haben.

## Zur Funktionsfähigkeit des deutschen Parlamentarismus

Im Vergleich zum Leitbild des „klassischen Parlamentarismus“ weist die politische Wirklichkeit in der Bundesrepublik „Deformierungen“ auf. Diese sind jedoch keineswegs in eindeutiger Weise zu bewerten und können nicht ausschließlich als Funk-

<sup>40</sup> Vgl. zusammenfassend Lenk, Kurt, *Wie demokratisch ist der Parlamentarismus?* Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972, S. 40ff.

<sup>41</sup> Zu dieser Auseinandersetzung: Guggenberger, Bernd, Veen, Hans-Joachim, Zunker, Albrecht (Hrsg.), a.a.O.



tionsverlust des Parlaments interpretiert werden. Das Leitbild des klassischen Parlamentarismus beruhte auf ganz bestimmten geschichtlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen, die mit jenen moderner Massendemokratien mit allgemeinem Wahlrecht, ausdifferenzierten Parteistrukturen, Bürokratien usw. kaum vergleichbar sind. Weiterhin hat man die Wahrnehmung der einzelnen Parlamentsfunktionen durch den Bundestag differenziert zu werten. Das Urteil über die Funktionsfähigkeit des Parlaments hängt wesentlich vom relativen Gewicht ab, welches man diesen einzelnen Funktionen beimißt.

Generell kann man festhalten, daß in der bisherigen deutschen Parlamentsgeschichte normativ wie faktisch noch kein Parlament eine dem Bundestag vergleichbare Bedeutung im politischen Entscheidungsprozeß besaß. Auch die Position des Weimarer Reichstages war deutlich schwächer. In historischer Perspektive ist die Behauptung vom Bedeutungsverlust des Parlamentes nicht haltbar. Auch im internationalen Vergleich schneidet der Bundestag gut ab: Zwar mag das britische Unterhaus intensiver und niveauvoller debattieren; dem Bundestag ist es jedoch an Einfluß auf die Gesetzgebung deutlich unterlegen. Der amerikanische Kongreß besitzt zwar möglicherweise einen noch größeren Einfluß auf die Gesetzgebung, dagegen ist der Präsident im Unterschied zum deutschen Bundeskanzler bei der Bestellung der Regierung vom Parlament völlig unabhängig.

Der Bundestag wird insgesamt den Anforderungen an ein demokratisches Parlament gerecht. Doch gilt dies für einzelne Parlamentsfunktionen in unterschiedlichem Maße. Relativ unproblematisch ist es um die Wahrnehmung der Aufgaben „Gesetzgebung“ und „Regierungsbildung“ bestellt. Wahlsystem, Wählerverhalten und Fraktionsdisziplin brachten eine auch im internationalen Vergleich beträchtliche Stabilität und Kontinuität der Regierungstätigkeit mit sich. Man könnte sogar einen häufigeren Wechsel der Regierung für wünschenswert halten.

Auch in der Gesetzgebung besteht ein erheblicher Einfluß des Parlaments, obgleich sich die Form seiner Ausübung geändert



hat. Mitunter findet man in der Literatur sogar kritische Äußerungen zum Gesetzgebungperfektionismus des Bundestages. Wenn man die starke Verzahnung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung betrachtet und die kritische Tätigkeit der Opposition würdigt, wird man dem Parlament auch ein zumindest leidliches Funktionieren der Kontrolltätigkeit attestieren können. Gerade diese Aufgaben unterlagen infolge der parteienstaatlichen Durchdringung der politischen Willensbildung den nachhaltigsten Veränderungen unter allen Parlamentsfunktionen.

Zu Recht billigen die Kritiker dem Bundestag den geringsten Erfolg bei der Erfüllung seiner repräsentativen Funktionen zu. Besonders mißlich ist dies insofern, als die geringe Öffentlichkeitswirkung der Parlamentsarbeit die Chancen der Vermittlung demokratischer Normen und Verhaltensweisen weitgehend ungenutzt läßt, die sich aus der Entwicklung des modernen Massenkommunikationssystems ergeben. Ob diese Strukturschwäche jedoch ausreicht, um die Behauptung einer „Krise des Parlamentarismus“ zu stützen, muß mehr als fragwürdig bleiben.



## Literaturhinweise

- Apel, Hans*: Bonn, den ... Tagebuch eines Bundestagsabgeordneten, Köln/Berlin 1972
- Apel, Hans*: Der deutsche Parlamentarismus. Unreflektierte Bejahung der Demokratie? Reinbek bei Hamburg 1969<sup>2</sup>
- Beyme, Klaus von*: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1973<sup>2</sup>
- Ellwein, Thomas*: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1977<sup>4</sup>
- Ellwein, Thomas / Görlitz, Axel / Schröder, Andreas*: Parlament und Verwaltung. 1. Teil: Gesetzgebung und politische Kontrolle, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967 (Politik, Regierung, Verwaltung. Bd. 2, T. 1.)
- Gehrig, Norbert*: Parlament, Regierung, Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung, München 1969
- Hereth, Michael*: Die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, München/Wien 1969 (Geschichte und Staat. 147.)
- Hereth, Michael*: Die Reform des Deutschen Bundestages. Hrsg.: Helmut Bilstein, Opladen 1971 (Analysen. 9.)
- Hübner, Emil / Oberreuter, Heinrich / Rausch, Heinz (Hrsg.)*: Der Bundestag von innen gesehen. 24 Beiträge, München 1969
- Jesse, Eckhard*: Die parlamentarische Demokratie, Bonn 1976 (Informationen zur politischen Bildung. 119/124.)
- Kluxen, Kurt (Hrsg.)*: Parlamentarismus, Köln/Berlin 1971<sup>3</sup>
- Knorr, Heribert*: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition von 1966 bis 1969. Struktur und Einfluß der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der Großen Koalition, Meisenheim a. Glan 1975 (Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland. 9.)
- Leicht, Robert*: Grundgesetz und politische Praxis. Parlamentarismus in der Bundesrepublik, München 1974
- Loewenberg, Gerhard*: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969
- Lohmar, Ulrich*: Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit, Stuttgart 1975
- Parlamentsreform in der Bundesrepublik Deutschland*. Dokumente zur Reform von Aufgabe und Arbeit des Parlaments und seiner Abgeordneten im parlamentarischen Regierungssystem. Zusammengestellt und mit einer Einführung versehen von Helmuth C. F. Liesegang, Berlin/New York 1974
- Parlamentsreform*, in: Der Bürger im Staat, 26 (1976), H. 2



- Raschke, Joachim*: Der Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem. Darstellung und Dokumentation, Berlin 1970 (Zur Politik und Zeitgeschichte. 28/29.)
- Ritter, Gerhard A.*: Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Düsseldorf 1974
- Röhring, Hans-Helmut / Sontheimer, Kurt (Hrsg.)*: Handbuch des deutschen Parlamentarismus, München 1978
- Schäfer, Friedrich*: Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, Opladen 1975<sup>2</sup>
- Steffani, Winfried*: Amerikanischer Kongreß und Deutscher Bundestag – Ein Vergleich, in: Stammen, Theo (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre. Beiträge zur theoretischen Grundlegung und exemplarische Einzelstudien, Darmstadt 1976, S. 196–222 (Wege der Forschung. 357.)
- Steffani, Winfried (Hrsg.)*: Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973<sup>2</sup>
- Thaysen, Uwe*: Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten, Fakten, Urteile im Grundriß, Opladen 1976
- Thaysen, Uwe*: Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag, Opladen 1972
- Troßmann, Hans*: Der Deutsche Bundestag. Vorgeschichte und Leistungen, Organisation und Arbeitsweise, Darmstadt/Bad Homburg 1971<sup>5</sup>
- Wasser, Hartmut*: Parlamentarismuskritik vom Kaiserreich zur Bundesrepublik. Analyse und Dokumentation, Stuttgart-Bad Cannstatt 1974
- Zum Parlamentsverständnis des fünften Deutschen Bundestages. Die Möglichkeiten von Zielkonflikten bei einer Parlamentsreform.* Von Hans Maier, Heinz Rausch, Emil Hübner und Heinrich Oberreuter, Bonn 1969