

Wie informieren sich Parlamente ?

I

Jede politische Entscheidung beruht auf den beiden Grundlagen Wollen und Wissen.

Die Abgeordneten stehen mitten in dem permanenten Willensbildungsprozeß der Parteien. Die Parteien sind der verfassungsmäßige Träger der politischen Willensbildung. Diese vollzieht sich meist in aller Öffentlichkeit, von Presse, Funk und Fernsehen kommentiert.

Wie können die Abgeordneten einen Willensimpuls mit dem notwendigen Sachwissen ausrüsten?

Die Öffentlichkeit nimmt in der Regel an, daß der Abgeordnete ein Experte werden muß, wenn er ein Problem lösen will. Die öffentliche Meinung mutet dabei dem Abgeordneten zu, mit seinem Fleiß und seiner Intelligenz all die Fragen wissenschaftlich zu studieren, die für seine Lösung zur Verfügung stehen. Hier stößt man auf das erste Hindernis: Frische Probleme finden in der Wissenschaft erst verhältnismäßig spät ihre Bearbeiter und eine sachgerechte Darstellung. Die politische Fragestellung kommt in der Regel vor der wissenschaftlichen. Sie kommt allerdings fast nie aus heiterem Himmel, sondern ist vorgeformt in Zeitschriften, Zeitungen, Pressediensten, ausländischen Anregungen, Petitionen und Zusammenstellungen der interessierten Verbände. Dieses Material hat meistens keine wissenschaftliche Beweiskraft, es führt aber zu einem politischen Willensimpuls.

Im leichtesten Fall, aber auch im kritischsten, läßt sich der Abgeordnete das Material durch einen *Interessenverband* zusammenstellen. Interessen zu vertreten ist ein legitimes Anliegen. Es gibt auch bei uns in Deutschland Verbände mit rein ideellem Interesse, wie z. B. der Tierschutzverband. Die anderen Verbände haben neben ideellen auch praktische Ziele in unserer pluralistischen Welt. Viele verfügen über gut ausgestattete Büros in Bonn. Der Abgeordnete kann versuchen, von zwei rivalisierenden Verbänden Material zu seinem Problem zu erhalten. Daraus kann er die wichtigen Detailfragen selbst erkennen.

Auf präzise Fragen eines Abgeordneten gibt die *Regierungsbürokratie* in der Regel sachlich richtige Antworten, aber diese sind sehr oft politisch nicht mehr tragfähig, weil die bisherige Lösung veraltet ist. Hier beginnt die eigentliche Arbeit des Abgeordneten, denn er ist nicht nur Kontrolleur der Regierung, sondern seinem höchsten Rang nach Gesetzgeber. Er muß also die Entwicklung unserer pluralistischen Gesellschaft immer wieder in gesetzgeberische Bahnen zu lenken versuchen.

In unserem Volk ist der Respekt gegenüber der Bürokratie noch so stark, daß nicht jeder sofort begreift, was es heißt, sachlich richtige Antworten als politisch falsch zu bezeichnen. Tausende von Petitionen zeigen jährlich, daß mit verwaltungstechnisch richtigen Entscheidungen das gesellschaftliche Bewußtsein oder der gesunde Menschenverstand unserer Mitbürger nicht mehr einverstanden ist. Die Entwicklung hat einfach andere Akzente gesetzt, als bei der Abfassung einer Verordnung oder eines Gesetzes üblich waren. Hier kann und muß man dauernd ändern und verbessern. Aber meistens gibt es noch Gruppeninteressen, die eine alte, unsachlich gewordene Verordnung verteidigen. Wie kommt dann der Abgeordnete gegen das Material der Bürokratie an?

Der Abgeordnete muß sich seine politischen Ansatzpunkte materialmäßig untermauern. Dafür stehen ihm neben 320 000 Bänden der *wissenschaftlichen Bibliothek* des Bundestages noch laufend alle deutschen und ausländischen Zeitschriften zur Verfügung, soweit sie in englischer oder französischer Sprache erscheinen. Alle Amtsdrucksachen in diesen Sprachen werden in Bonn gesammelt. Austauschdienste mit allen europäischen Staaten bestehen. Monatlich werden 8000 Stichworte aus den neuesten Zeitschriften registriert. Jährlich werden über 200 000 Zeitungsausschnitte archivmäßig erfaßt. Dazu kommen alle höchstrichterlichen Entscheidungen, ebenfalls unter verschiedenen Stichworten. Übersetzerdienste stehen zur Verfügung. Alle Staaten geben meist bereitwillig Auskunft, wenn sie vom wissenschaftlichen Dienst im Auftrag eines Abgeordneten angeschrieben werden. In der Regel bleiben aber die Informationen auf den Sprachraum der germanischen und romanischen Völker beschränkt. Alles Wissen dieses Gebietes kann sich der Abgeordnete besorgen. Kann er es auch geistig verdauen?

Als eine Hilfe haben wir die *Dokumentation* des wissenschaftlichen Dienstes. Der Beratungschienst der wissenschaftlichen Abteilung stellt alle Gesetze zusammen, die dem Anliegen im Wege stehen. Er übernimmt eine kritische Materialdurchsicht, sucht Quellen im Ausland, bringt Analysen, Kurzdarstellungen und Schnellorientierung. Allerdings ist dieser dokumentarische Hilfschienst nur auf die juristische Seite eines Problems beschränkt. Der Abgeordnete muß also in seiner Fragestellung schon genau angeben können, welche juristischen Tatsachen ihm bei einer Lösung im Wege stehen.

II

Nach der landläufigen Vorstellung glaubt man, ein politischer Willensakt könne auf diese Weise nach der wissenschaftlichen Fundierung suchen. In Wirklichkeit ist es aber geradezu umgekehrt. Es ist völlig ausgeschlossen, daß heute ein Mensch mit festgelegtem Willen oder einer unabänderlichen Willensentscheidung an die tausendfach gegliederten

Fragen herangeht, die innerhalb des bestehenden Netzwerkes unserer Gesetze und Lebensgewohnheiten immer wieder neu entstehen. Wer das versucht, ist ein ideologischer Fanatiker. Diese werden glücklicherweise vom Volk nicht gewählt. Das ist bei uns bereits eine bestandene Bewährungsprobe der Demokratie. Dafür tritt aber an den Volksvertreter eine neue Schwierigkeit heran, die die Bevölkerung meist nicht kennt und auch nicht kennen kann. Er kann sich zu einer Willensentscheidung erst durchringen, wenn er alle sachlichen Voraussetzungen kennt und die Folgen der Veränderungen einigermaßen erfaßt. Da er aber politische, also keine berechenbaren Lösungen bringen muß, und zwar termingerecht bringen muß, jagt er hinter Kenntnissen und Erkenntnissen her, die er zu brauchen meint. Es gibt zwar viele kluge Leute, manche lehren sogar an Universitäten Politik, die stellen fest, die Aufgabe des Abgeordneten sei nicht die wissenschaftliche Erkenntnis, sondern die politische Entscheidung. Wer aber in den Ausschußdiskussionen aufmerksam beobachtet, merkt, daß bei allen Abgeordneten jede Willensäußerung einen rational begründeten Entschluß voraussetzt. Relativ leicht ist das rationale Begreifen des Bestehenden, das geändert werden soll, ungemein schwer ist das Abtasten der mutmaßlichen Folgen einer Veränderung. Das Wissen um die aus verschiedenen Lösungen sich verschieden ergebenden Konsequenzen versucht der einzelne Abgeordnete immer wieder durch eine Fülle von statistischen Hilfsmitteln, Analogiefällen und systematischen Prognosen rational zu untermauern.

Alle westlichen Demokratien lösen die angedeuteten Schwierigkeiten durch die Bildung von *Ausschüssen* und Unterausschüssen. Nur noch mit einer bestimmten Materie beschäftigen sich die Abgeordneten intensiv. Allerdings bekommt die Abgrenzung dieses Fachgebietes niemals die Schärfe, wie sie zwischen den Grenzen wissenschaftlicher Fächer besteht. Da in der pluralistischen Gesellschaft Verbände und Interessenvertretungen legitim sind, hat sich für die Ausschüsse des Parlamentes die Abhaltung von *Hearings* sehr bewährt. Verbandsvertreter — in der Regel von rivalisierenden Verbänden — tragen ihre Thesen vor. Die Abgeordneten kommen dadurch in die Rolle der Schiedsrichter zwischen den einzelnen Gruppen unserer pluralistischen Gesellschaft. Gefährlich dabei ist, daß der Lobbyistenverband mit der größeren Finanzkraft die besseren Mitarbeiter bezahlen kann. Es ist oft rührend, die Vertreter finanzschwacher kleiner Berufsgruppen — meist handelt es sich um pensionierte Herren — im Kampf gegen den Syndikus einer machtvollen Gruppe untergehen zu sehen. Eine Chancengleichheit ist also kaum gegeben. Der Abgeordnete muß noch *unabhängige Experten* herbeiholen. Als solche bieten sich hohe Bundesbeamte oder Professoren an.

Doch auch hier melden sich Vorbehalte, denn diese finanziell wirklich unabhängigen Gutachter sind mit den Verfassern der bisherigen Verordnungen, Gesetze und Regierungsvorlagen durch zwei allerdings unbewußte Bruderschaften verbunden: Die der Berufsbeamten und die der Juristen. Eine weitere Gefahr der Hearings liegt darin, daß bei exakten Fragen an die Verbandsvertreter sehr oft die Verbände zerfallen. In jüngster Zeit spaltete sich wegen des Filmförderungsgesetzes der Verband der Kinobesitzer.

Andere, dem Abgeordneten zwar nicht offiziell, aber praktisch zur Verfügung stehende Informationsmöglichkeiten sind die *Behörden der Länder* und der großen Städte. Fast jeder Bundestagsabgeordnete hat noch einen Draht, über den er sich allgemeine Entwicklungstendenzen besorgen kann.

Eine sehr umstrittene Informationsmöglichkeit möchte ich verteidigen: Die *Preisen* der Abgeordneten. Jeder Abgeordnete kann einmal in der Legislaturperiode für durchschnittlich etwa 4000 DM ins Ausland reisen zu einem offiziellen Besuch. Ich weiß aus Erfahrung, daß durch die gewonnenen Informationen und auch durch einige Gespräche dem deutschen Volk bestimmt ein Vielfaches der ausgegebenen Summe eingespart wurde.

Aber das ist hier nicht das Thema. Auch Reisen, die keinen sofort sichtbaren Erfolg bringen, erweitern den Gesichtskreis des Parlaments.

III

Theoretisch könnte der einzelne Abgeordnete gut arbeiten, aber er ist ja nur zu einem Teil zu dieser Arbeit fähig. Dabei meine ich nicht die intellektuelle Fähigkeit, sondern viel persönlichere Dinge. Wer die Darstellungen unserer Politologen über den Abgeordneten liest und besonders in den letzten Wochen die vielen Vorschläge zur Parlamentsreform, der muß sich sagen, daß fast nur der Idealabgeordnete gesehen wird. So darf man einen Menschen höchstens in seinem Nachruf schildern, aber nie zu seinen Lebzeiten, weil dieses Wunschdenken einfach nicht stimmt. Der Bundestagspräsident weist zwar immer wieder in seinen offiziellen und sehr schönen Erklärungen darauf hin, daß die Bevölkerung sich daran gewöhnen sollte, den Abgeordneten einfach nach Bonn abgeordnet zu sehen und im Wahlkreis oder auf seinem Spezialgebiet nichts von ihm zu fordern. Die Tätigkeit in Bonn verbraucht aber nur den kleineren Zeitanteil. Die meisten Abgeordneten sind wöchentlich über 70 Stunden beschäftigt und haben im Durchschnitt noch hohe Fahrtzeiten. Hier beginnt die Problematik des modernen Parlaments. Ergebnisse kann man bekommen, wenn man die rechte Frage stellt. Zur Klarheit der Fragestellung gelangt man aber nur durch die intensive Beschäftigung mit dem Thema. Diese ist aus Zeitmangel nicht mehr in voller Breite möglich. Man spezialisiert sich auf ein kleines Fachgebiet und wird Fachmann statt Politiker. Da aber die meisten Volksvertreter doch fühlen, daß sie eigentlich sich nicht in einer Spezialisierung verlieren dürfen, suchen sie Hilfsdienste für diese engen Fachfragen.

So wachsen die *Beraterdienste* für die Ausschüsse, für die Arbeitskreise der Fraktionen und für die Fraktionen selbst. Alle Ausschüsse, die über die Legislaturperioden hinweg konstant bleiben — wie Haushaltsausschuß, Finanzausschuß oder Petitionsausschuß —, haben funktionsfähige Büros mit hochqualifizierten Beamten und genügend sonstigen Hilfskräften. Das gilt aber nur für die traditionellen Ausschüsse, denn fähige Beamte melden sich nur selten in einen Parlamentsausschuß, der keine Dauer verspricht. Die Abgeordneten, die in einem personell schwächer ausgestatteten Ausschuß arbeiten müssen, helfen sich manchmal durch die *Fraktionsbürokratie*. Sie bilden auch selbst von den Fraktionen her *Arbeitskreise*. Die Assistenten dieser Arbeitskreise sammeln Material, sichten es und bereiten Besprechungen vor. Die Themen der Arbeitskreise werden jedem Abgeordneten bekanntgegeben. Die Zusammensetzung im Arbeitskreis ist von Einzelthema zu Einzelthema anders. Die erarbeiteten Ergebnisse werden in der Fraktions-sitzung vorgetragen. Dort vollzieht sich die eigentliche Willensbildung. Nicht immer sind die Grundüberlegungen in den verschiedenartig besetzten Arbeitskreisen gleich. Oft prallt auch ein Arbeitskreisergebnis auf das andere. Hier zeigt sich, daß es im politischen Bereich eigentlich keine Spezialisierung geben darf. Einen Fraktionszwang gibt es garantiert nicht.

Was aber geschieht, wenn sich in einer großen Fraktion keine klare Mehrheit bildet? Dann müssen sich wesentlich mehr Abgeordnete aus anderen und neuen Blickwinkeln mit der umstrittenen Frage beschäftigen. Da aber der Bundestagsabgeordnete nicht über die Hilfskräfte verfügt, die andere Staaten ihren Parlamentariern stellen, wird in der Regel von der Regierung ein *Untersuchungsbericht* verlangt mit wissenschaftlichen Datenzusammenstellungen und einer Laufzeit von 18 Monaten bis zu zwei Jahren. Die anderen Fraktionen warten meistens recht gern auf diesen wissenschaftlichen Bericht. Sie versuchen in der Regel nicht, mit Hilfe ihrer Mehrheit ein Gesetz durchzupeitschen. Die Sozialenquete, die Konzentrationsenquete, die Energieenquete und das Bundesbahngutachten, Verkehrsgutachten, Grüner Plan, Publikationen des Wissenschaftsrates, Unter-

suchungen zur Stellung der Frau und der Jugend und Professorengutachten zur wissenschaftlichen Entwicklung sind einige dieser bestellten Hilfsmittel. Die Honorare gehen manchmal bis zu einer halben Million. Das sind die teuersten Neuerscheinungen der Bundesrepublik. Nun wird natürlich hier jeder Staatsbürger mit vollem Recht fragen, warum laßt Ihr die Fachleute die Aufgaben nicht allein lösen, wenn Ihr Abgeordnete diese teure Mitarbeit braucht?

Die Antwort auf diese berechtigte und oft gestellte Frage muß man sich genau überlegen, wenn man nicht den Parlamentarismus ideologisch verbrämt verteidigen will. Wer würde die Fachleute auswählen? Wie groß müßte die Zahl der Fachleute sein? Wie lange bleibt ein einzelnes Fachgebiet aktuell? Wie könnte die Enge des Fachverständes überwunden werden? Fachverstand und politisches Wissen liegen auf verschiedenen Ebenen. Ein Beispiel mag dies andeuten. Fachleute des Postministeriums tüftelten die Postleitzahlen aus, andere Fachleute organisierten die Telefonvorwählnummern für die einzelnen Orte. Beide Gruppen arbeiteten völlig korrekt. Ich kritisiere hier keinen Fachverstand. Aber wenn ein Politiker das in die Hand genommen hätte, wären die gleichen Zahlen herausgekommen.

Der Streit der Fakultäten, wie einmal eine Schrift von *Immanuel Kant* hieß, würde heute automatisch zu Diktaturversuchen des einen Faches über das andere führen. Die Fachleute könnten den politischen Rahmen nicht ausfüllen, ohne sich von ihrem Fachgebiet zu lösen. Selbst bei rein wissenschaftlichen Fragen muß heute vieles politisch entschieden werden. Nur über die Politik kommt das Geld für die Wissenschaft. Nur unabhängige Politiker können noch über die Rangfolge oder die Prioritäten wissenschaftlicher Ausgaben entscheiden. Schon die Einengung auf die Fachfrage der Landesverteidigung hat in einzelnen Staaten den Rang der Wissenschaften und Fakultäten verändert. Frankreichs Atomwissenschaft lebt nur von einer politischen Idee und natürlich von den Abstrichen am Sozialprodukt der Bevölkerung, die für diese Idee Opfer bringen muß. In unserem Volk ist der Hang, der Wissenschaft einen magischen Rahmen zu geben, nicht ungefährlich. Die Urkraft aller Wissenschaft ist der Zweifel, also die dauernd neue Fragestellung. Das Ziel aller Politik ist die Ordnung, also die dauernde Neuordnung. Der Dienst der Wissenschaft für die Politik ist nötig, aber die Wissenschaft kann die Politik nicht führen.

IV

Aus der Vorstellung heraus, die Politik unter die Wissenschaft und besonders unter eine wissenschaftlich fundierte Wirtschaft stellen zu können, ist vor einer Generation etwa die Ideologie der *Technokraten* möglich gewesen. Damals wurde ein Denkschema entwickelt, das eine falsche Rangordnung schuf. Wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse wurden so überschätzt, daß der Spielraum des Politischen ganz klein wurde. Als er nur noch die Kunst des Möglichen im kleinsten Rahmen schien, konnte dieser Rahmen von dämonischen Willensmenschen allein ausgefüllt werden. Der Ansatz war falsch. Aber wir verurteilen trotzdem zu schnell die Biologen, die damals *Stalins* Idee der Erblehre vertraten, oder die Juristen, die nach *Hitlers* Intensionen das Recht interpretierten. Wissenschaftliche Fachleute stellen sich immer gern in den Dienst einer politischen Instanz, wenn sie nur ungestört auf ihrem Fachgebiet arbeiten können. Manche verlassen sogar ihre Heimat und wechseln die Staatsangehörigkeit. Das Verhältnis Wissenschaft und Politik ist noch nicht durchdacht. Falsch war auf jeden Fall der Führungsanspruch der Wissenschaft, ganz gleich, ob die mittelalterliche Theologie oder später die Juristen oder im 19. Jahrhundert die Geographen, Völkerkundler oder Biologen führen wollten. Thesen vom Lebensraum und die Rassenlehre können durchaus wissenschaftlich vorgetragen

werden, aber wenn sie politische Ansprüche erheben, werden sie falsch. Auch Kenntnisse der Wirtschaftswissenschaft allein machen noch keinen Politiker.

Ich möchte hier an eine ältere Vorstellung erinnern, die das Verhältnis von Politik und Wissenschaft definierte. Es ist die der französischen Aufklärung, eines *Voltaire*, eines *Diderot* und der vielen wissenschaftlichen Köpfe der Enzyklopädisten. Ihnen galt Politik als die Summe aller Wissenschaft. Nur aus der Politik haben sich die Jurisprudenz, das Völkerrecht, das Staatsrecht, die Wirtschaftslehre, die Finanzwissenschaft und die Geschichtswissenschaft als Teilgebiete herausgebildet. Aber auch die Naturwissenschaften haben nach dieser Vorstellung ihre ersten Impulse vom politischen Ordnungswillen erhalten. Geometrie, Kalenderkunde und Bautechnik gelten als Beispiel aus der frühen Geschichte der Menschheit.

Wir können uns ohne Vorbehalt zu den zwar teuren, aber sinnvollen Arbeitsmethoden der wissenschaftlichen Gutachten bekennen. Wer in der Politik den Auftrag sieht, dauernd und immer wieder unser Gemeinschaftsleben zu ordnen, der wird bei den dauernd wechselnden Fragestellungen das Sammeln wissenschaftlicher Fakten auch finanziell verantworten. Die Politik und besonders auch die Verteidigungspolitik hat im letzten Jahrzehnt die Naturwissenschaften zu einseitig gefördert. Wer die Fragestellung der vom Bundestag angeforderten Gutachten einmal genau überprüft, wird nämlich feststellen, daß wir besonders nach den Ergebnissen der Sozialwissenschaften suchen. Die Politik hat also auch hier eine Aufgabe: die Rangfolge in den Wissenschaften gelegentlich zu ändern. Die Erfolge der Naturwissenschaften machen eine Lenkung der Menschen immer komplizierter, daher wird die Erforschung aller gesellschaftlichen Phänomene dringender. Je mehr die Menschen die Natur beherrschen können, um so größere Schwierigkeiten bekommen sie, sich selber zu beherrschen. In einer verwissenschaftlichten Welt bietet sich immer der Ansatzpunkt der Ideologie, einer Ideologie, die die Menschen lehrt, wie sie sich einfügen müssen.

Die Fragestellung aller angeforderten Gutachten betraf aber immer wieder eine veränderte gesellschaftliche Situation, weil die Abgeordneten das Zusammenleben in unserer pluralistischen Gesellschaft vernünftig gestalten wollen, ohne autoritär zu werden. Wir brauchen neue Impulse in den Sozialwissenschaften: von der Rechtslehre an über die Staatsphilosophie bis zu den statistisch festen Ergebnissen über die Gemeinschaft der Menschen, um in den stürmischen Änderungen unseres Zeitalters dem Politiker die Vorfragen der Entscheidung zu erleichtern.

Wir müssen nicht nur um politisches Verständnis in unserem Volk werben, sondern auch um Verständnis für den Politiker. Der Künstler und der Wissenschaftler sind anerkannte Typen in unserem Volk. Der Künstler kann sein Kunstwerk zeitweilig aus der Hand legen, er kann an seinem Manuskript radieren, er kann einen Stein liegenlassen, bis ihm der nächste Schlag für die Plastik genau klargeworden ist. Der Wissenschaftler kann ein Problem zeitweilig zurückstellen, kann sich Informationen bei Freunden oder Mitarbeitern holen. Der Techniker oder der Erfinder kann seine Maschine anhalten, wenn er irgendeine Kleinigkeit verändern will. Der politische Künstler muß sein Werk gestalten, während es weiter läuft. Er kann die Maschinerie nicht abstellen, er kann keinen grandiosen Reihenversuch durchführen, um die Gesellschaft neu zu formieren, aber nur für ihn allein ist Nichtstun oder Zögern auch schon eine falsche Handlung.

Theoretisch können die Parlamente ihre Aufgabe noch lösen, aber in der Bundesrepublik sind die einzelnen Abgeordneten absolut überlastet. Sie müssen durch weitere Hilfsmittel, die sie aber nicht in eine neue Abhängigkeit bringen dürfen, entlastet werden, damit das größte Kunstwerk des Menschengenies, nämlich der Staat, ständig erneuert werden kann.