

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ZWANZIGSTES JAHR

APRIL 1969

4

THOMAS ELLWEIN

Vier Thesen über Parlamentsreform

Die folgenden Thesen hat Prof. Dr. Thomas Ellwein am 23. Februar 1969 im ZDF-Kommentar vorgetragen. Wir haben ihn gebeten, uns den Text zur Erstveröffentlichung im Druck zur Verfügung zu stellen — in der Hoffnung, daß diese Thesen nach ruhiger Lektüre noch stärker die Diskussion befruchten können.

Die Redaktion

1. These: Der Bundestag schweigt

Die Behauptung, der Bundestag sei ein schweigsames Parlament, klingt natürlich merkwürdig, zumal es gerade zu den hierzulande verbreiteten Vorurteilen gegenüber dem Parlament gehört, daß in ihm nur geredet, nicht aber gehandelt werde. Dennoch trifft meine These in einem ganz bestimmten Sinne zu.

Das kann man zunächst rein äußerlich belegen: Der vierte Bundestag, also der von 1961 bis 1965, hatte durchschnittlich im Jahr 49 Plenarsitzungen. Auf Stunden umgerechnet bedeutet das, daß die Volksvertretung 273 Stunden öffentlich diskutiert hat. Verglichen damit debattiert das *amerikanische* Repräsentantenhaus etwa doppelt so lang, die *französische* Nationalversammlung vor *de Gaulle* etwa dreimal und das *englische* Unterhaus etwa viermal so lang. Auch der Reichstag der *Weimarer Zeit* hat wesentlich länger getagt und noch der *erste Bundestag* kam immerhin auf 433 Stunden.

Natürlich sind das nur äußere Feststellungen. Sie haben aber gewichtige Folgen. Die eine ist die, daß ein Parlament, das nur an etwa 50 Tagen im Jahr zu Plenarsitzungen zusammenkommt, zur aktuellen Politik wenig sagen kann. Über die politischen Ereignisse wird die Öffentlichkeit deshalb in erster Linie durch die Regierung, auf Pressekonferenzen und bei anderen Gelegenheiten unterrichtet. Im parlamentarischen System müßte es aber so sein, daß *alle wichtigen Erstinformationen zunächst im Parlament* vorgetragen werden, daß die Regierung sogleich sagt, was sie zu tun gedenkt und daß das Parlament dazu Stellung nehmen kann. Verfährt man so, dann wird auch das Hin und Her der Meinungen deutlich, und die Opposition hat die Chance, mit dem gleichen Echo wie die Regierung ihre Sicht der Dinge vorzutragen. Nur ein Beispiel:

Das Parlament ist der eigentliche Gesetzgeber. Praktisch liegt es aber so, daß die Öffentlichkeit über die Gesetzesentwürfe unterrichtet wird, wenn sie vom Kabinett verabschiedet werden,

also lange vor den parlamentarischen Beratungen, die deshalb auch nur ganz selten einen Neuigkeitswert haben.

Die andere Folge ist, daß im Bundestag nur eine vergleichsweise kleine Zahl von Abgeordneten überhaupt öffentlich auftritt. Es gibt einige wenige Starredner und daneben etwa 16 bis 18 vH Parlamentarier, die überhaupt nie öffentlich reden; viele andere machen nur gelegentlich eine Bemerkung. Sie reden natürlich in den Ausschüssen, weil der Bundestag ein Ausschußparlament ist — vor der Öffentlichkeit aber schweigen sie.

2. These: Die Fachleute sind unter sich

VV enn das Parlament vorwiegend in den Ausschüssen tätig ist, dann muß man fragen, ob in den Ausschüssen die gleiche Wirkung erzielt wird, wie in den öffentlichen Plenarsitzungen.

Man muß also fragen, welche Aufgaben das Parlament überhaupt hat. Dabei ergibt sich gleich eine erste Antwort: Die Ausschüsse beschäftigen sich im wesentlichen mit der Gesetzgebung. Nur wenige Ausschüsse — so der Auswärtige, der Verteidigungs- oder der Haushaltsausschuß — stehen darüber hinaus in regelmäßigem Kontakt mit der Regierung und üben damit die parlamentarische Kontrolle aus — neben der Gesetzgebung die zweite wichtige Aufgabe des Parlaments. Je mehr Ausschusssitzungen also, desto weniger parlamentarische Kontrolle, weil die Regierung relativ selten gezwungen ist, ihr Tun öffentlich zu rechtfertigen.

Wieder ist das nur *eine* Seite der Angelegenheit. Die andere ergibt sich aus der Zusammensetzung der Ausschüsse. Die Bundestagsausschüsse sind Fachausschüsse. Sie sind in der Regel einem Fachministerium zugeordnet und haben es in der Hauptsache mit den Gesetzentwürfen dieses Ministeriums zu tun. Selbstverständlich entsenden die Fraktionen in die Ausschüsse am liebsten Leute, die von der betreffenden Sache etwas verstehen. In den meisten Ausschüssen haben deshalb die Fachleute das Wort.

Das hat zwei Konsequenzen: Die eine ist die, daß Fachleute oft zugleich auch Interessenten sind. Es gibt im Bundestag Ausschüsse, auf die die Beamten oder die Landwirte oder die Industriellen oder die Gewerkschaftsfunktionäre oder die Vertriebenen eine Art Monopol haben. Vielfach kann man auf ihren besonderen Sachverstand auch gar nicht verzichten, weil die Gesetze so ungemein kompliziert sind. Aber sie sind eben auch zugleich Interessenten, was häufig ungünstig ist.

Damit bin ich bei der zweiten Konsequenz: In den Ausschüssen sind die Fachleute unter sich. Im Ministerium haben Fachleute einen Gesetzentwurf ausgearbeitet, im Ausschuß wird er von Fachleuten beraten. Viele nehmen daran keinen Anstoß. Sie meinen, Fachleute können nur durch Fachleute beaufsichtigt werden. Unsere Abgeordneten sollen aber in erster Linie *Volkvertreter* sein. Sie sollen zwischen einem Spezialgebiet der Politik und der Politik insgesamt eine sinnvolle Verbindung herstellen. Wer sich sein Leben lang *nur* mit Agrar- oder Sozialpolitik beschäftigt, tut sich da schwer. Er vertritt seinen Bereich; den notwendigen Ausgleich zwischen den Bereichen muß dann die Fraktionsführung bewirken. Die erstaunliche Macht der Fraktionschefs erklärt sich daraus, daß sie vielfach allein alles überblicken, während die meisten Abgeordneten nur für einen kleinen Teil zuständig sind und sich aus Gründen der Arbeitseinteilung für die anderen Teile gar nicht erst interessieren.

Mit seiner Ausschußarbeit erreicht der Bundestag, daß die Gesetze intensiv beraten werden, aber er zerfällt in einzelne Gruppen von Fachleuten, die sich im täglichen Geschäft aufreiben und für die Gesamtpolitik keine Zeit haben, also der Regierung auch nicht entsprechend gegenüberzutreten.

3. These: Weniger Gesetze wären mehr

Als Ausschußparlament wirkt das Parlament an der Regierung mit, indem es möglichst viel und möglichst gründliche Gesetze berät und beschließt und damit Einfluß auf Regierung und Verwaltung nimmt. Ob wir damit aber gut fahren, ist höchst zweifelhaft.

Ich darf dazu wieder einige Zahlen vortragen: Der vierte Deutsche Bundestag hat 429 Gesetze verabschiedet, im Jahresdurchschnitt also etwa 110. Jedes Gesetz muß förmlich im Plenum in erster, zweiter und dritter Lesung beraten werden. In der ersten Lesung geht es um das Grundsätzliche, in der zweiten um die Berichte der Ausschüsse und die Einzelheiten, in der dritten um die Zusammenfassung und den Beschluß. Nun sind 1961 bis 1965 von den 429 Gesetzen 260 weder in erster, noch in zweiter und in dritter Lesung überhaupt im Plenum nur mit einem Wort angesprochen worden. Über 41 Gesetze beriet man jeweils weniger als zehn Minuten, und nur 25 Gesetze wurden jeweils länger als drei Stunden debattiert, obgleich immerhin die Hälfte der Redezeit im Plenum auf die Gesetzgebung entfällt.

Was verbirgt sich" dahinter? Zum einen ist ganz deutlich, daß es für den Bundestag oft einfach langweilig ist, im Plenum zu debattieren. Wenn die Regierung einen Entwurf vorlegt, beschäftigen sich die Fachleute in den Fraktionen damit. Man weiß, daß der Entwurf zuerst in die Ausschüsse geht, und weil man viel zu tun hat, regt man sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht auf. Dann beraten die Ausschüsse und die Spezialisten berichten der Fraktion über die Ausschußverhandlungen, was die Fraktion meist einfach zur Kenntnis nimmt. Kommt man zur zweiten und dritten Lesung, dann ist es in der Regel einfach so, daß nichts Neues mehr gesagt werden kann, weshalb man lieber schweigt.

Zum anderen ist es ebenso deutlich, daß viele unserer Gesetze von Haus aus langweilig und politisch uninteressant sind. Sie werden dann routinemäßig produziert und regen niemanden auf. Vom Gesamthalt aller Gesetze entfallen ohnehin höchstens 25 vH auf wirkliche Sachentscheidungen und sie sind oft unbedeutend genug. Die Streitfrage lautet deshalb, ob man weniger Gesetze machen könnte. Die Verteidiger des jetzigen Zustandes sagen nein und verweisen auf die komplizierte föderalistische Konstruktion und auf die rechtsstaatlichen Erfordernisse. Ich selbst bin der Meinung, daß man mehr Rahmengesetze machen und vieles auf dem Verordnungswege regeln könnte, daß also auch der Bundestag mehr Zeit gewinnen könnte, sich mit den wesentlichen Entscheidungen auseinanderzusetzen.

4. These: Der Abgeordnete ist kein Volksvertreter

Wenn das Parlament zwar in den Ausschüssen fleißig ist, aber in den öffentlichen Sitzungen schweigt und in den öffentlichen Sitzungen vielfach keine interessanten Verhandlungsgegenstände mehr hat, dann kann diesen Sitzungen auch kaum ein großes öffentliches Interesse entgegengebracht werden. Parlamente haben nur dort einen hohen öffentlichen Rang, wo die wesentlichen politischen Informationen und Meinungen zuerst im Parlament vorgetragen werden, wo also der Bürger über das Parlament erfährt, was gerade wichtig ist und wie es weitergehen soll. Deshalb ist es eine heute verbreitete Forderung, die Parlamentsarbeit mehr der Öffentlichkeit zugänglich zu machen — die SPD und die FPD haben schon vor langem vorgeschlagen, wenigstens zu den Ausschußsitzungen Zuschauer und Zuhörer zuzulassen.

Freilich hat das Rückwirkungen vor allem auf die Abgeordneten. Ich behaupte ernstlich, daß ein Abgeordneter, der sich vorwiegend als Spezialist versteht und der sich voll in die Arbeitsteilung seiner Fraktion einbinden läßt, kein Volksvertreter ist. Die Figur des Volksvertreters sieht meines Erachtens ganz anders aus. Zu ihr gehört zunächst allgemeines politisches Interesse und sodann zentral die Fähigkeit, seinen Mitbürgern zu erklären, worum es geht und warum er eine bestimmte Meinung vertritt.

Zu einem Volksvertreter in diesem Sinne gehört auch, daß er sich immer wieder im Parlament hinstellt und erklärt, er habe dies und jenes nicht verstanden, man möge es ihm bitte schön noch einmal erklären, denn schließlich habe er und der Bürger den Anspruch darauf, gerade eine besonders komplizierte Politik verständlich gemacht zu bekommen. Der Volksvertreter braucht Fachkenntnisse wie jedermann, aber er muß als Politiker in erster Linie wissen, wie man sich sinnvoll beraten lassen und sich Informationen beschaffen kann. Er soll sich nicht übertölpeln lassen, wozu er aber nicht selbst Spezialist zu sein und auch nicht unbedingt einen Assistenten zu haben braucht. Tritt solch ein Volksvertreter im Plenum auf, so werden auch die Plenarverhandlungen interessanter. Daß sie es werden, ist der Sinn der neuen Vorschläge der CDU, die dabei mit den Vorschlägen der SPD und der FDP übereinstimmt. Reden sollen nicht länger als 15 Minuten dauern und frei gehalten werden, und es soll keine verbindliche Rednerliste mehr geben. Das wäre eine kleine Reform. Warten wir ab, ob der Bundestag die Kraft zu der kleinen und der großen Reform haben wird.