Veröffentlichungen
der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehr
Heft 33

Thomas Oppermann und Hans Meyer

# Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes

## Anlage - Erfahrungen - Zukunftseignung

Walter Schmidt und Richard Bartlsperger

# Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung

## - Zur Lage der zweiten Gewalt -

Berichte und Diskussionen
auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
in Bielefeld vom 2. bis 5. Oktober 1974

Berlin 1975

Walter de Gruyter · Berlin · New York

Redaktion: Prof. Dr. Klaus Vogel

©

Copyright 1975 by Walter de Gruyter & Co., vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung, J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung, Georg Reimer, Karl J. Trübner, Veit & Comp., 1 Berlin 30.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Printed in Germany.

Satz und Druck: Vereinigte Druckereien Chmielorz & A. W. Hayn's Erben, 1 Berlin 44

Buchbinderarbeiten: Berliner Buchbinderei Wübben & Co., 1 Berlin 42

# Inhalt


Seite

Jahrestagung 1974 . . . . . 5

Erster Beratungsgegenstand:

*Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, Anlage — Erfahrungen — Zukunftseignung*

1. Bericht von Professor Dr. *Thomas Oppermann* . . . . . 8
   Leitsätze des Berichterstatters . . . . . 59
2. Mitbericht von Professor Dr. *Hans Meyer* . . . . . 69
   Leitsätze des Mitberichterstatters . . . . . 109
3. Aussprache und Schlußworte . . . . . 120

Zweiter Beratungsgegenstand:

*Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung Zur Lage der zweiten Gewalt*

1. Bericht von Professor Dr. *Walter Schmidt* . . . . . 183
   Leitsätze des Mitberichterstatters . . . . . 216
2. Mitbericht von Professor Dr. *Richard Bartlsperger* . . . . 221
   Leitsätze des Mitberichterstatters . . . . . 267
3. Aussprache und Schlußworte . . . . . 272

Verzeichnis der Redner . . . . . 333

Verzeichnis der Mitglieder der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer . . . . . 335

Satzung der Vereinigung . . . . . 351

# Jahrestagung 1974

25 Jahre nach ihrer Wiederbegründung in Heidelberg hielt die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer ihre Jahrestagung 1974 vom 2. bis 5. Oktober in Bielefeld ab. Den Vorsitz führte *Hans Peter Ipsen,* die Diskussionen leiteten die Vorstandsmitglieder *Klaus Vogel* und *Fritz Ossenbühl.* Das Centrum für interdisziplinäre Forschung (CIF) der Universität bot ideale Verhandlungsräume, die Stadt Bielefeld unterstützte die Durchführung der Tagung ebenso wie das Land Nordrhein-Westfalen. Der Rektor der Universität begrüßte und bewirtete die Tagungsteilnehmer, ihre Damen und die Gäste der Vereinigung im CIF. Justizminister Dr. *Posser* als Vertreter der Landesregierung gab einen Abendempfang in der kleinen Oetker-Halle.

Die Mitgliederversammlung gedachte der verstorbenen Kollegen *Gustav Kafka, Friedrich Klein, Friedrich Glum* und *Ernst Forsthoff.* Zwölf Kollegen sind der Vereinigung im Jahre 1974 beigetreten. Über die Beratungen des Gesprächskreises Verwaltungslehre berichtete *Werner Weber.* Der Vorstand wurde für ein weiteres Jahr wiedergewählt. Zur Vorbereitung der Jahrestagung in Augsburg vom 1. bis 4. Oktober 1975 kooptierte der Vorstand *Franz Knöpfle.*

Nach Abschluß der wissenschaftlichen Arbeit versammelten sich die Tagungsteilnehmer mit ihren Damen im Bültmannshof zum westfälischen Imbiß und tanzten — erstmals in der Geschichte der Vereinigung.

Der traditionelle Sonnabend-Ausflug ging ins Lipperland nach Lemgo, wo die Teilnehmer im Rathaus gastlich empfangen und geführt wurden, danach auf die Burg Blomberg des Landesverbandes Lippe, dessen Vertreter die Aufgaben und Leistungen des Verbandes erläuterte.

Die Tagung nahm wissenschaftlich und in ihren anderen Veranstaltungen einen harmonischen Verlauf. Herrn *Frowein,* Frau *Frowein,* Frau *Blümel,* Herrn *Steiner* und allen ihren Mitarbeitern gilt der Dank für ihre mühevolle Vorbereitung.

Die nachstehend abgedruckten Referate wurden an den Vormittagen des 3. und 4. Oktober 1974 im CIF der Universität

Bielefeld gehalten. An den Nachmittagen folgte jeweils die Aussprache. Die Erörterung zentraler Fragestellungen zur 1. und 2. Gewalt, die nach 25jähriger Geltung unseres Grundgesetzes veranlaßt war, soll 1975 auf der Jahrestagung in Augsburg mit solchen zur 3. Gewalt abgerundet werden.

Erster Beratungsgegenstand:

# Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes

*Anlage — Erfahrungen — Zukunftseignung*

1. Bericht von Professor Dr. *Thomas Oppermann*, Tübingen*)

## Inhalt

Seite

*Vorbemerkung* . . . . . 9

A. ESSENTIELLE MERKMALE DER GEGENWARTSLAGE DES DEUTSCHEN PARLAMENTARISMUS . . . . . 9

I. *Zu den „Unverzichtbarkeiten" (Art. 79 Abs. 3 GG) des (deutschen) Parlamentarismus* . . . . . 9

1. Der grundlegende Irrtum der modernen Fundamentalkritik am Parlamentarismus . . . . . 9

2. Die Lage in der Bundesrepublik: Verwurzelung des parlamentarischen Prinzips . . . . . 14

3. Moderner Parlamentarismus: die Hülse der Demokratie . . . . . 17

4. „Streitbarer Parlamentarismus": Sinn und Grenzen . . . . . 21

II. *Zu den eingebildeten und zu den realen Gefährdungen des heutigen deutschen Parlamentarismus* . . . . . 24

5. Zur Bonner und gesamtdeutschen Ausgangslage 1948/49 . . . . . 24

6. Grundtendenzen der Fortentwicklung des Bonner parlamentarischen Systems 1949—1974 . 29

7. Zum deutschen Neo-Antiparlamentarismus: Exzesse und Indikationen . . . . . 35

8. Die realen Gravamina des Bonner parlamentarischen Systems . . . . . 38

---

*) Herrn Wissenschaftlichen Assistenten Dr. *Armin Dittmann*, Tübingen, und Herrn Regierungsrat Dr. *Wolfgang Zeh*, Sekretariat der Verfassungsenquête-Kommission des Deutschen Bundestages, Bonn, bin ich für Hilfe bei der Materialsammlung und für fruchtbare Gespräche zu Dank verbunden. — In eckige Klammern gesetzte Passagen wurden aus Zeitgründen nicht vorgetragen.

B. BEOBACHTUNGEN UND ÜBERLEGUNGEN ZU DEN REALEN GRAVAMINA DES BONNER PARLAMENTARISMUS**) . . . . . 43

I. *Zum Repräsentationsproblem* . . . . . 43

9. Das heutige Problem der Repräsentation: Allgemeine Egalisierung . . . . . 43

10. Die heutige Legitimierung der Repräsentation: Professionalismus und Individualität . . . . . 43

11. Die verfassungskonforme Synthese: Generelles Mandat als Ergänzung des (parteibeeinflußten) freien Mandats? . . . . . 51

II. *Zum Kontroll- und Oppositionsproblem* . . . . . 55

12. Der Dualismus Regierungsmehrheit/Opposition: Sinn und Grenzen dieses Vorstellungsbildes . . 55

13. Zur heutigen Grundtendenz bei der Reform der parlamentarischen Regierungskontrolle: Wiederaufwertung der Parlamentsrolle im Interesse von „Politikfähigkeit“ . . . . . 55

14. Scylla und Charybdis planend-gestalterischer Mitwirkung von Parlament und Opposition . . . 55

III. *Zum föderal-europäischen Problem* . . . . . 55

15. Zur Legitimationskraft des Föderalismus nach 25 Jahren . . . . . 55

16. Die Gefahr: Exzessive „Politikverflechtung“ zwischen Bund und Ländern . . . . . 55

17. Die europäisch-internationale Option des Grundgesetzes: Offene Flanke des Bonner Parlamentarismus . . . . . 55

18. Die Alternative der EG: Bürokratische Labilität und Rückbildung oder Systemverwurzelung durch Parlamentarisierungsansätze . . . . . 56

C. SCHLUSSBEMERKUNG . . . . . 56

**) Aus Gründen des Umfanges war es mit Ausnahme einiger Passagen, die mündlich vorgetragen wurden, nicht möglich, Teil B des Berichtes hier abzudrucken. Immerhin mögen das Inhaltsverzeichnis und die einschlägigen Leitsätze 9—19 (vgl. unten S. 59 ff.) ansatzweise verdeutlichen, wie sich dieser „Besondere Teil“ B im Sinne einer konkretisierenden Behandlung einiger im „Allgemeinen Teil“ A als vorrangig erkannter Problemfelder des heutigen Bonner Parlamentarismus in die Gesamtkonzeption des Berichtes einfügt. Um anderwärtige Publikation des Teiles B werde ich besorgt sein.

*Vorbemerkung*

Die Aufforderung des Vorstandes, binnen der üblichen ungefähr 60 Minuten das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes zurück- und vorausblickend halbwegs sinnvoll zu beleuchten, habe ich nach einigen Überlegungen und Kontakten mit dem Herrn Vorsitzenden und dem Herrn Mitberichterstatter so verstanden, daß geradezu thesenartige Konzentration auf einige grundsätzliche Topoi geboten ist. Außerdem sind Herr *Meyer* und ich übereingekommen, bei aller Unvermeidlichkeit, gewisse Bereiche beiderseits zu bestreichen, doch etwas arbeitsteilig vorzugehen. Herr *Meyer* wird als „Bonner Insider" u. a. stärkeres Augenmerk auf die Binnenstruktur des Bundestages richten, während meine Notizen aus der schwäbischen Provinz sich stärker solchen Fragen widmen, die sich aus der Kommunikation des Parlamentes mit außerhalb seiner selbst liegenden Institutionen und Mächten ergeben. Das Thema ist mir trotz dieser verschiedenen Beschränkungen ziemlich aus dem Ruder gelaufen. Ich trage daher nur bestimmte Abschnitte vor und verweise im übrigen zur Verdeutlichung meines Standpunktes für die Diskussion jeweils auf die Leitsätze, die deshalb ausführlicher gehalten sind.

## A. Essentielle Merkmale der Gegenwartslage des deutschen Parlamentarismus

### *I. Zu den „Unverzichtbarkeiten" (Art. 79 Abs. 3, Art. 1 Abs. 2 GG) des (deutschen) Parlamentarismus*

#### 1. Der grundlegende Irrtum der modernen Fundamentalkritik am Parlamentarismus

Es ist etwas eigentümlich Ambivalentes um die heutige Einschätzung des parlamentarischen Regierungssystems in seiner aus Europa in die Welt gegangenen Grundform. Das gilt sowohl hinsichtlich der allgemeinen öffentlichen Meinung als auch in der sog. „intelligenten" Meinung der am Verfassungsleben enger interessierten Kreise.

[Es sei vorausgeschickt, daß dieser Bericht unter „Parlamentarischem Regierungssystem" im allgemeinen in der üblichen Weise jene Herrschaftsform meint, die, wie es Herr *Scheuner* jüngst wieder formuliert hat[1]), als Kernbestand des Systems

[1]) *Scheuner*, Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik, DÖV 1974, S. 433 ff. oder etwa *Herzog*, Parlamentarisches System, Evang. Staatslexikon 1966, Sp. 1482 ff. und *Euchner*, Parlamentarisches System, in: *Görlitz* (Hrsg.) Hdb. zur Politikwissenschaft, 1970, S. 283 ff. — Infolge der Uferlosigkeit

die Verfügung des Parlamentes über den Bestand des Kabinetts kennt. Jedoch scheinen mir allzu scharfe Abgrenzungen vor allem gegenüber der präsidialen Demokratie nicht sehr sinnvoll. Gerade die jüngste Entwicklung in den USA 1974 mit der erfolgreichen Impeachment-Drohung des Kongresses gegenüber Präsident Nixon, aber auch die Notwendigkeit verwandter parteipolitischer „Wellenlänge" im Regierungssystem der 5. französischen Republik zwischen Elysée-Palast und der Regierungsmehrheit in der Nationalversammlung deuten an, daß sich auch bei der doppelten demokratischen Legitimation des Präsidialsystems latente Kontroll- und Mitwirkungsfunktionen des Parlamentes gegenüber der Besetzung der entscheidenden Exekutivämter ergeben. Vor allem sind entscheidende materielle Grundmerkmale wie Pluralismus, Repräsentation u. a. hier wie dort ähnlich vorhanden. Ich spreche daher im folgenden des öfteren von „Parlamentarismus" in einem weiteren Sinne, der nicht jede Bezugnahme auf Erfahrungen aus den großen präsidialen Demokratien peinlich vermeidet, auch wenn es sich dort nicht um parlamentarische Regierungssysteme im engeren „technischen" Sinne handelt.]

1974 wurde diese Ambivalenz in der öffentlichen Beurteilung des parlamentarischen Systems wieder deutlich sichtbar. Zu Anfang des Jahres erschien in einer bekannten Wochenzeitung ein beachteter Artikel „Abenddämmerung eines Systems?" (nämlich des parlamentarischen)[2]). Auch in der im allgemeinen sehr enttäuschenden Verfassungsdebatte des Deutschen Bundestages im Februar 1974 klang aus dem Munde des damaligen Bundeskanzlers *Brandt* die ähnliche Tonart unter dem Stichwort „Krise der europäischen Demokratie" an[3]). „Schönwetterdemokratie", zunehmende „Unregierbarkeit" der großen Metropolen und Staaten bis zur grimmigen Vision von *Aldous Huxley* hinsichtlich der Mutter der Parlamente, dem britischen Unterhaus, von einer Expedition, die Europa im Jahre 2108 wiederentdeckt und in den von Fledermäusen verpesteten Rui-

---

des Schrifttums auch nur zum heutigen deutschen Parlamentarismus (vgl. etwa *Bermbach* (Hrsg.), Hamburger Bibliographie zum Parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland 1945—1970, 1973) müssen sich diese Anmerkungen sinnvollerweise auf die Benennung weniger, im Zusammenhang dieses Berichtes besonders relevanter Belegstellen beschränken.

[2]) *Janssen*, in: DIE ZEIT v. 8. 3. 1974, S. 3. Vgl. auch die Zeitstimmung in: *Loewenberg* (Hrsg.) Modern Parliaments: Change or decline?, 1971.

[3]) Deutscher Bundestag, Sitzung vom 15. 2. 1974, Sten.Ber. S. 5169 B, C. Vergleichbare Sorgen auch bei dem anderen Praktiker *Apel*, Der deutsche Parlamentarismus, 1968, S. 234 ff.

nen des Palastes von Westminster das Abhalten von Stammesritualen beobachtet[4]). So und ähnlich verläuft eine ganze Assoziationskette, halb auf Beobachtungen, halb auf eine gewisse Zeitstimmung gestützt, über die aktuelle Großwetterlage des Parlamentarismus im Weltmaßstab. An ernstzunehmenden, augenfälligen Beispielen für Systemkrisen in wichtigen parlamentarisch regierten Staaten fehlt es in der Tat nicht. Ein Italien, in dem der soziale Verteilungskampf Regierung und Parlament weitgehend entgleitet und das bereits ungefähr 40 Nachkriegsregierungen gebildet hat oder ein Großbritannien, dessen wirtschaftlich-soziale, vom Staat unbewältigte Krankheit bereits „englisch" genannt wird und das den größeren Teil des Jahres 1974 zum ersten Mal seit der Weltwirtschaftskrise 1929 ff. wieder von einem Minderheitenkabinett regiert wurde — diese Negativliste läßt sich verlängern.

Der deutsche Staatsrechtler denkt in solchem Zusammenhang wieder einmal an bekannte Analysen und Prophezeihungen von der allmählichen Überlebtheit des Parlamentarismus als einer Zeiterscheinung des bürgerlich-diskursiven Liberalismus des 19. Jahrhunderts, die sich noch mehr oder weniger mühsam ins 20. Jahrhundert hineingeschleppt hat. Die Spannbreite der geistigen Standorte jener pessimistischen Autoren — und ihres literarischen Niveaus — ist bekanntlich groß. Ich brauche hier nur noch einmal an die zwei bedeutsamen Beispiele an *Carl Schmitts* „Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus"[5]) und für die aktuellen neomarxistischen Theoreme an *Agnolis* „Transformation der Demokratie" zu erinnern[6]). Bei allen Unterschieden etwa zwischen der vorsichtigen Zurückhaltung *Schmitts* 1923/26 über den weiteren Weg im Vergleich zur problemgeschlossenen vermeintlichen Gewißheit über die Zukunft im Milieu der „Neuen Linken" trifft man sich letztlich in der Ausstellung des Totenscheines für das parlamentarische System.

---

[4]) Nach *Wyatt*, Turn against Westminster, 1973.

[5]) *Carl Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus (1923/26), 4. Aufl. 1969. Freilich ist auch an die zeitgenössischen Kontrapunkte von *Richard Thoma*, Zur Ideologie des Parlamentarismus (1925), Wiederabdruck bei *Kluxen* (Hrsg.), Parlamentarismus, 1967, S. 54 ff. und *Kelsen*, Das Problem des Parlamentarismus (1926), 2. Aufl. 1968 zu erinnern.

[6]) *Agnoli-Brückner*, Die Transformation der Demokratie, 1968. Aus der neulinken, nur allzuoft ins Pamphletistische absinkenden Kritik ferner etwa *Abendroth*, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, 1967; *Jaeggi*, Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik, 1969; *Kühnl* (Hrsg.), Formen bürgerlicher Herrschaft, 1971. — Ein dokumentarischer Gesamtüberblick bei *Wasser* (Hrsg.), Parlamentarismuskritik vom Kaiserreich zur Bundesrepublik, 1974.

Solchen Prognosen kann an dieser Stelle nur thesenartig gegengehalten werden. Einmal auf der Ebene der zeitgeschichtlichen Erfahrung. Immerhin treten wir bereits ins letzte Viertel des 20. Jahrhunderts ein, und die angeblich so maroden Institutionen der liberalen Bourgeoisie behalten — gewiß mannigfach gewandelt — mindestens im europäisch-amerikanischen Umkreis und darüber hinaus (etwa Japan) erstaunlich augenfällige Lebenskraft[7]). Auch die skeptischen Diagnostiker von heute geben dem sog. „spätkapitalistischen" Parlamentarismus noch jene oft zitierten weiteren „20 bis 30 Jahre" Restzeit. Damit wäre immerhin das Kap eines weiteren Jahrhunderts umschifft. Prinzipiell wichtiger ist noch die von Herrn *Achterberg* jüngst wieder mit Recht herausgestellte „Alternativenlosigkeit" des parlamentarischen Regierungssystems[8]).

Mindestens im räumlichen Bereich dessen, was die heutige östlich-sozialistische Staatstheorie die „entwickelten kapitalistischen Staaten" nennt, erleben wir immer wieder erstaunliche Wiedergeburten scheinbar längst ad acta gelegter parlamentarischer Verfassungen. Sogar aus dem Untergrund der östlichen Volksdemokratien dringen neuerdings verstärkt Parolen von der Notwendigkeit von Mehrparteiensystemen und einer legalen Opposition nach außen[9]). Anstelle auf Italien oder Großbritannien (die im übrigen ihre respektiven Fähigkeiten des „fara da se" bzw. des „muddle through" mehr als einmal zur Schau gestellt haben) — kann der Blick 1974 genauso gut auf Griechenland oder Portugal fallen, wo scheinbar unvermeidliche und gewiß nicht ohne ein gerüttelt Maß an Versagen früheren Parlamentarismus' zustandegekommene „Entwicklungsdiktaturen" plötzlich am Ende ihres Lateins stehen und wo dann außer der Variante einer anders geprägten Diktatur nichts anderes als die traditionellen Spielregeln früherer Jahrzehnte eine eigentümliche Faszination zurückgewinnen.

Die Regenerationsfähigkeit des Parlamentarismus vor allem in Europa in diesem Jahrhundert ist noch sehr viel komplexer, aber gleichzeitig im Sinne einer „Theorie mittlerer Reichweite" ziemlich eindeutig zu belegen. Herr *v. Beyme* hat dies auf ca.

---

[7]) Interessant daher auch die wieder positivere Prognose *Carl Schmitts* zugunsten des „Typus der rechtsstaatlich-demokratischen Verfassung" im Nachkriegsvorwort von 1954, S. VII, seiner Verfassungslehre (1928), zuletzt 4. Aufl. 1965.

[8]) *Achterberg*, Das Parlament im modernen Staat, DVBl. 1974, S. 693 ff.

[9]) Vgl. etwa den Überblick bei *Wollmann*, Tendenzen der Sowjet-Demokratie, in: *Bermbach* (Hrsg.), Theorie und Praxis der direkten Demokratie, 1973, S. 277 ff. m. weit. Nachw.

1000 Seiten in seiner bekannten Arbeit über die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa eingehend belegt[10]). Entgegen altmarxistischen Verelendungs- und neo-linken ökonomischen Repressionsmodellen, die hartnäckig nach archimedischen Punkten des zwangsläufig-endgültigen „großen Umschlages" in heile Strukturen suchen[11]), lassen sich allmählich so vielfältige Nachweise einer Art „Stehaufmännchen-Qualität" parlamentarischer Systeme führen, daß die hier nicht weiter verfolgbare Annahme plausibel erscheint, vorläufig sei nicht so sehr der Parlamentarismus vergängliches Beiprodukt einer zu Ende gehenden Epoche, sondern vielmehr seien jene vielgestaltigen Faktoren teils wirtschaftlich-sozialer, teils militärisch-außenpolitischer Art von transitorischer Qualität, die parlamentarische Systeme hier und dort zeitweilig außer Kraft setzen.

Um zu einem „deutschen Ende" dieser anfänglichen „Ausschweifung" zu kommen, ist darauf hinzuweisen, daß auch auf der Ebene führender gesellschaftstheoretischer Diskussion im Deutschland der siebziger Jahre bei aller hellsichtigen Kritik an Schwächen des derzeitigen Systems in keiner Weise mehr jene prinzipielle Parlamentarismusabneigung oder gar -verachtung mehr obwaltet, wie sie für manche gerade der brillantesten Köpfe in den zwanziger und dreißiger Jahren charakteristisch war. So mag man etwa *Habermas* bei seiner tendenziellen Hinneigung zu dem, was er neuerdings in „Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus" den partizipatorischen, durch allgemeine und chancengleiche Teilnahme an diskursiven Willensbildungsprozessen ausgezeichneten Politiktypus nennt[12]), vielleicht eines versteckten spätbürgerlichen Idealismus zeihen. *Luhmann* nennt das das „Alteuropäische" bei *Habermas*. Doch ist es wohl eher das Hyperparlamentarische, als das Antiparlamentarische, was die Gegner der Frankfurter Schule stört. *Luhmann* seinerseits wird gewiß niemand übertriebener Affinitäten zu dem zeihen, was er in seiner Sprache die auf politische Konkurrenz und freie Wahl gebaute Mehrparteiendemokratie in Absetzung von der ideologisch integrierten Einpar-

[10]) *v. Beyme*, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 1970.

[11]) Ein guter Überblick über die vielerlei neomarxistischen Schattierungen bei *v. Weiss*, Die neue Linke, 1969 und *Fikentscher*, Zur politischen Kritik an Marxismus und Neomarxismus, 1971.

[12]) *Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973, bes. S. 50 ff.; *Luhmanns* Antithesen in: *Habermas/Luhmann*, Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, 1971, bes. S. 291 ff. Vgl. auch die sozialwissenschaftlich fundierte Habermas-Kritik bei *Jäger*, Öffentlichkeit und Parlamentarismus, 1973.

teiendemokratie als ihrer bislang sichtbaren einzigen Alternative nennt[13]). Der Bielefelder steht sicherlich in einer sorgsam ausbalancierten Distanz zu diesen beiden Formen der Demokratie und befindet sich bis auf weiteres auf der Suche nach vorläufig noch geheimnisumwitterten neuartigen Möglichkeiten, „das Problem der Demokratie mit den organisationstheoretischen Konzepten der Systemkomplexität zu verbinden"[14]). Doch herrscht auch bei *Luhmann* gegenüber dem praktisch existenten parlamentarischen Befund unserer Tage eine Gesamthaltung begrenzt verständnisvoller oder mindestens vorläufig resignativer Hinnahme, die von dem Gefühl der „Abenddämmerung" des parlamentarischen Systems Ende der zwanziger Jahre grundlegend verschieden bleibt. Nicht nur die zeitgeschichtlich-politische, sondern auch maßgebliche gesellschaftstheoretische „Gestimmtheit" unserer Zeit — um einen von *Herbert Krüger* der Verfassungslehre erschlossenen Topos zu verwenden[15]) — steht der parlamentarischen Regierungsform zwar nicht gerade enthusiasmiert gegenüber, hat sie aber jenseits ritual gewordener Einschränkungen und Kritik wie eine Art abgewetzten, aber immer noch tragfähigen und wärmenden Anzug irgendwo akzeptiert.

## [2. Die Lage in der Bundesrepublik: Verwurzelung des parlamentarischen Prinzips

Nur kurz braucht nunmehr nachgetragen zu werden, daß die Gegenwartslage des deutschen Parlamentarismus sich im wesentlichen in jenes internationale und besonders europäische Gesamtbild voll einfügt. Wahrscheinlich ist die Situation des Bonner Parlamentarismus insgesamt sogar noch günstiger als in diesem oder jenem anderen parlamentarisierten Staatswesen unserer näheren Umgebung. Paradoxerweise hat die bisweilen so genannte „demokratische Verspätung" in Deutschland daran wohl wesentlichen Anteil. Ich liebe diese *Hellmut Plessners* „verspäteter Nation" entlehnte Bezeichnung[16]) jeden-

---

[13]) *Luhmann* a. a. O. (Anm. 12) und *ders.*, Komplexität und Demokratie, in: Politische Planung, 1971, S. 35 ff.

[14]) *Luhmann* a. a. O. (Anm. 13, 2. Zitat), S. 45.

[15]) *Herbert Krüger*, Über die Unterscheidung der Staatstypen nach ihrer Gestimmtheit, Festschrift Jahrreiß, 1964, S. 233 ff.

[16]) *Plessner*, Die verspätete Nation, 1959 (Neudruck 1974). Die Umwandlung zur „demokratischen Verspätung" stammt aus dem gutgemeinten, aber mit geringer geschichtlicher Sensibilität geschriebenen Buch von *Lindemann*, Das antiquierte Grundgesetz, 1966.

falls dann nicht, wenn damit in einem theoretisierenden Sinne mit moralinsauerem Vorwurf eine Art deutscher „Unpünktlichkeit" bei der „rechtzeitigen" Herstellung parlamentarisch-demokratischer Zustände abgeleitet werden soll. Solche Wertung ist zutiefst ungeschichtlich und wird, wie *Ernst Rudolf Huber* im 3. Band seiner Verfassungsgeschichte gezeigt hat[17]), der Leistung des deutschen Konstitutionalismus für die Entwicklung der deutschen politischen Kultur mitnichten gerecht. In ihm realisierten sich bereits Grundsätze des Repräsentativsystems und liberal-rechtsstaatliche Sicherungen in einem Ausmaß, das zeitgenössisch keinen Vergleich über die Grenzen zu scheuen brauchte. Erst manchen Epigonen der Reeducation nach 1945 blieb es vorbehalten, mangels hinreichender Kenntnisse die deutsche Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts zum Sündenbock für die düsteren Stunden der jüngsten deutschen Geschichte zu machen[18]).

Im Sinne einer unbestreitbar zeitlich späteren Übernahme einer Reihe mehr „technischer" Ausprägungen des parlamentarischen Regierungssystems und seines Parteienwesens, insbesondere der Kabinettsverantwortung gegenüber dem Reichstag, mag das Wort von der demokratischen Verspätung dagegen am Platze sein. Es markiert dann zugleich aber, positiv gewendet, eine größere Jugendlichkeit des heutigen deutschen Parlamentarismus, über dessen tragende Grundsätze sich eigentlich erstmals im Parlamentarischen Rat 1948/49 ein wirklich breiter, alle großen „politischen Familien" Deutschlands umfassender Verfassungskonsens erzielen ließ. 25 Jahre sind so gesehen erst eine kurze Zeit. Es mag dem Bonner Parlamentarismus in seiner ersten größeren Auseinandersetzung geistiger Art mit den sich seit Mitte der sechziger Jahre verstärkenden antiparlamentarischen Strömungen daher nicht nur seine zeitliche Koinzidenz mit der materiellen Wiederaufbauleistung nach dem Kriege als Erfolgsbilanz zugute kommen, sondern auch, daß er im Gegensatz zu manchen großen Demokratien des Westens noch nicht mit jenem halb fatalistischen Gefühl des „Es ist alles schon einmal dagewesen" belastet ist. Die von Herrn *Scheuner* auch im Jahre 1969 gewählte Aufsatzüberschrift „Der Staat, wie wir ihn wünschen — Nach 20 Jahren

---

[17]) *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3, 1963, bes. S. 3 ff. Einfühlsam auch *Fränkel*, Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, VjHZeitG. 1960, S. 323 ff.

[18]) Typische Fälle etwa *Lindemann* (Anm. 16) oder verschiedene Beiträge in: *Schäfer/Nedelmann* (Hrsg.), Der CDU-Staat, 1969.

Bundesrepublik"[19]) spiegelt, wenn man der Demoskopie glauben darf, keineswegs nur die individuelle Auffassung eines aufgeklärten Geistes wieder, sondern trifft sich mit der allgemeinen Entwicklung der Überzeugungen in der bundesdeutschen Bevölkerung seit dem Beginn der fünfziger Jahre. Aus einer jüngst erschienenen Darstellung von *Feuser* über eine Reihe von Erhebungen des Institutes für Demoskopie in Allensbach seien zwei hier wichtige Resultate herausgegriffen[20]). Auf die dem Sinne nach ganz neutral gestellte Frage nach der Präferenz für das „einigende" Einparteiensystem oder den „freien" Pluralismus mehrerer Parteien stieg der Prozentsatz der Befürworter des Mehrparteiensystems von immerhin bereits 53 % 1950 über 74 % 1955 auf 88 % im Jahre 1972. Die zweite Zahl: mit dem politischen System der Bundesrepublik „zufrieden" äußerten sich 1973 74 % der Bevölkerung, während 14 % Veränderungen anstrebten. Auch unter diesem letztgenannten „Reformpotential" befindet sich jedoch nur 1 %, das Systemänderungen notfalls auch mit Gewalt in Erwägung zieht. Interessanterweise erhöht sich dieses 1 % zu allem entschlossener „Systemsprenger" selbst in der Altersgruppe 18 bis 29 Jahre nicht.

Zu solchen Zahlen wäre differenzierend und auch relativierend sicherlich manches zu sagen, vom Wert und der Fragwürdigkeit der Demoskopie überhaupt bis etwa zur Krisenfestigkeit der hier erfragten Attituden. Dennoch erscheinen solche Zahlenreihen vor allem in ihrer stetigen und plausiblen Entwicklung über mehrere Jahrzehnte hinweg nicht ohne Relevanz für die Annahme einer tatsächlich erfolgten immer festeren „Verwurzelung" einiger Basisvorstellungen des parlamentarisch-demokratischen Systems in der allgemeinen öffentlichen Meinung während der ersten 25 Jahre Grundgesetz. Es sei die Frage erlaubt, ob das hinter diesen Zahlen sichtbar werdende Bild jedenfalls für eine der Praxis des Verfassungslebens verpflichtete Betrachtungsweise nicht eine wesentlich höhere Relevanz beanspruchen darf als die Eindrücke, welche den Leser, sagen wir, der gesammelten „Edition Suhrkamp" von den staatlich/gesellschaftlichen Zuständen in der Bundesrepublik beschleichen müssen. Dabei sei die Möglichkeit jedoch durchaus eingeräumt, daß auch nur 1 % entschlossener Aktivisten unter bestimmten äußerlichen Bedingungen sich längerfristig systembedrohend auswirken könnten. Doch dazu später.]

---

[19]) *Scheuner*, Der Staat, wie wir ihn wünschen. Nach 20 Jahren Bundesrepublik, Die politische Meinung 1969, S. 19 ff.

[20]) *Feuser*, Wollen die Deutschen die Demokratie? Die politische Meinung, 1974, S. 43 ff.

## 3. Moderner Parlamentarismus: die Hülse der Demokratie

74 % der Bevölkerung mit dem „Bonner System" zufrieden, 14 % für wesentliche Änderungen, aber nur 1 % notfalls zur Gewaltanwendung bereit u.s.w.: Ist das nun alles mehr oder weniger subjektivistische, rasch auswechselbare Positivität oder gar im Sinne linker Kritik durch panem et circenses, durch Verschleierung und Manipulation trügerisch geschaffene materielle Saturiertheit[21])? Der wieder vielstimmig gewordenen Parlamentarismuskritik und -feindschaft von *Agnoli* bis etwa *Stuby*, aber gleichzeitig auch der Sicht bei *Carl Schmitt* in den zwanziger und dreißiger Jahren, die nach 1945 im modernen Konservatismus allerdings nur noch schwache Fortsetzung fand[22]), bleibt im Prinzipiellen zweierlei entgegenzuhalten.

Zum ersten: Liberalismus und Parlamentarismus stellen nicht lediglich eine historisch vorübergehende Verknüpfung der bürgerlichen Bewegung des 19. Jahrhunderts dar, sondern das Aufkommen bestimmter gleichzeitig praktischer und sozialethisch fundierbarer Sachprinzipien, deren Wirkungskraft und Nutzen auch unter gewandelten Zeitverhältnissen heute offenkundig nicht verbraucht zu sein scheinen. Der Kern dieser auch im Parteien- und Sozialstaat des Grundgesetzes für eine voraussehbare Zukunft weiter nützlichen und legitimationsfähigen „liberal-demokratischen Errungenschaften" findet sich nicht zufällig im Grundgesetz im Schlüsselbegriff der „freiheitlich (man könnte auch sagen: liberal)-demokratischen

---

[21]) In diesem grundsätzlichen Verschleierungs- oder Manipulationsvorwurf trifft sich der „systemfeindliche" Antiparlamentarismus etwa im Sinne von *Agnoli* u. a. (oben Anm. 6) bis zur mehr orthodox-kommunistischen Ausrichtung (z. B. *Stuby*, Bürgerliche Demokratietheorien in der Bundesrepublik, in: *Kühnl*, Formen bürgerlicher Herrschaft, Bd. II, 1972, S. 87 ff.) mit der mehr reformistischen Parlamentarismuskritik der sog. „Frankfurter" Schule, die inzwischen eher eine „Starnberger" geworden ist (*Horkheimer, Adorno, Habermas* u. a.). Charakteristisch insofern neben dem oben Anm. 12 genannten Titel *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1962, (Neuauflagen).

[22]) Von einer Parlamentarismusablehnung, die dem Grundton bei Teilen der Neuen Linken entspräche, kann im zeitgenössischen Konservativismus von *Gehlen* bis *Schoeps* ernsthaft nicht gesprochen werden, vgl. etwa den Überblick bei *G. A. Ritter*, Der Antiparlamentarismus der Rechts- und Linksradikalen, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/1969. Das räumen implizit auch aufmerksame Konservativismuskritiker wie *v. Krockow*, Darstellung und Analyse autoritärer Parlamentarismuskritik, a. a. O., B 49/1969 und *Greiffenhagen*, Technokratischer Konservatismus, a. a. O., B 31/1971 ein.

Grundordnung" zusammengefaßt. Zentral an ihm vor allem anderen erscheint die fundamentale Anerkennung der politischen Meinungs- und Handlungsfreiheit, die nicht nur individuelles Grundrecht ist, sondern als das eigentlich konstitutive Merkmal des Parlamentarismus gemäß Art. 38 GG gleichzeitig dessen organisatorischem Grundmuster zugrunde liegt[23]). Normativ läßt sich durchaus sagen, daß über den Verweis des Art. 79 Abs. 3 auf Art. 1 Abs. 2 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 und 5 Abs. 1 GG diese materielle Basis des parlamentarischen Gedankens mindestens ebensosehr zu den Unantastbarkeiten des Bonner Parlamentarismus gehört, wie über die Bezugnahme desselben Art. 79 Abs. 3 auf die in Art. 20 niedergelegten Grundsätze tragende parlamentarische Organisationsprinzipien wie Wahlen, Gewaltenteilung, Vorbehalt des Gesetzes zu diesen Unantastbarkeiten rechnen. Interessanterweise dagegen wohl nicht das Parlamentarische Regierungssystem in seiner engeren technischen Form[24]). Ein Übergang zur präsidialen Demokratie amerikanischer oder modern-französischer Spielart wäre theoretisch über die Pouvoirs constitués nach Art. 79 Abs. 2 GG zulässig.

Zweitens: Beliebte Überlegungen von früher (noch einmal *Carl Schmitt*), aber gelegentlich auch heute (z. B. *Lenk*) über die angeblichen Unvereinbarkeiten zwischen Liberalismus und Parlamentarismus einerseits, dem demokratischen Gedanken andererseits[25]) erscheinen angesichts der zwischenzeitlichen Erfahrungen mit dem auf dem allgemeinen Wahlrecht fundierten pluralistischen Parteienstaat altmodisch, wenn nicht obsolet. Daß das demokratische Prinzip des Grundgesetzes, wenn nicht überhaupt ganz allgemein der nur dynamisch-offen und nicht problemgeschlossen richtig zu verstehende Gedanke der Volkssouveränität nur im pluralistischen Sinne begreifbar

---

[23]) Diese Verbindung klingt in der maßgeblichen Umschreibung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im BVerfGE 2, 1 ff. mit an. Ähnlich auch in der Aufdeckung der Verbindungen zwischen Art. 79 Abs. 3 GG und der politischen Grundordnung *W. O. Schmitt*, Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes, DÖV 1965, S. 433 ff.

[24]) Welches BVerfGE 27, 44 ff. im Falle des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten bekanntlich flexibel gedeutet hat. Für eine engere Sicht *Häberle*, „Landesbrauch" oder parlamentarisches Regierungssystem? JZ 1969, S. 613 ff.

[25]) *Carl Schmitt*, Verfassungslehre (1928), 4. Aufl. 1965, bes. S. 303 ff. Ähnlich auch *Tönnies*, Demokratie und Parlamentarismus, Schmollers Jahrbuch 1927, S. 173 ff.; *Wittmayer*, Demokratie und Parlamentarismus, 1928; heute etwa *Lenk*, Wie demokratisch ist der Parlamentarismus? 1972, bes. S. 11 ff.

und so der „liberalen Errungenschaft" der materiellen wie organisatorischen Werte des Parlamentarismus geradezu bedürftig ist, haben in diesem Kreise vor kurzem die Speyerer Berichte der Herren *von Simson* und *Kriele* insoweit übereinstimmend verdeutlicht[26]). Parlamentarismus ist nichts anderes als die unentbehrliche technisch-organisatorische Hülse des demokratischen Prinzips und damit im richtig verstandenen Demokratiebezug des Art. 20 Abs. 1 GG mitenthalten[27]). Dabei ist es dann letztlich sogar gleichgültig, ob man zur Abstützung dieser These bereit ist, in einem mehr „ziviltheologischen" Sinne die Maxime des Art. 1 Abs. 1 und 2 GG zugunsten des individualisierten Pluralismus etwa im Sinne der Anerkennung einer „Conditio humana" mitzuvollziehen. Auch wer beispielsweise über gewisse Spielarten der „Frankfurter Schule" *(Adorno)* oder über den systemtheoretischen Ansatz *Luhmanns* die Ära des Individuums als bereits abgeschlossen ansieht[28]), kommt dann auf wundersame Weise über Thematisierungen wie „Demokratie und soziale Komplexität" oder „Organisation und Demokratie" *(Naschold)* zu einer Sichtweise des modernen politischen Prozesses, in dem die essentiellen Merkmale des parlamentarischen Regierungssystems, wenn auch utilitaristisch oder ontologisch zurückgestuft, zum guten Teil ihren Stellenwert behalten[29]).

Es fehlt hier der Raum, die volle verfassungsrechtliche Ausformulierung dieser Art von Legitimierung des Parlamentarismus im Rahmen des Grundgesetzes vorzunehmen. Ich verweise insofern auf die den Verfassungsrechtler wenig überraschenden Stichworte im Leitsatz 3:
— Mehrparteiensystem
— Dualismus Regierungsmehrheit — Opposition

---

[26]) *v. Simson/Kriele,* Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), S. 3 ff., 46 ff.

[27]) Ähnlich *Kriele* a. a. O. (Anm. 26), vgl. etwa S. 81 ff.

[28]) Bekannt ist die Feststellung des „Todes des bürgerlichen Individuums" bei *Adorno,* Minima Moralia 1951, S. 251 ff. oder auch bei *Landmann,* Das Ende des Individuums, 1971 oder *Habermas,* Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973, S. 162 ff. In diesem Punkte aber gar nicht unähnlich die kühl-entindividualisierende Sicht *Luhmanns,* Öffentliche Meinung, Politische Vierteljahresschrift 1970, S. 2 ff.

[29]) *Naschold,* Demokratie und Komplexität, Politische Vierteljahresschrift 1968, S. 494 ff.; *ders.* Organisation und Demokratie, 3. Aufl. 1972; nicht unähnlich auch die Linie bei *Scharpf,* Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 2. Aufl. 1972. Weder *Luhmann* (vgl. etwa Komplexität und Demokratie, Politische Vierteljahresschrift 1969, S. 314 ff.) noch *Habermas* sind denn auch in einem simplen Sinne als „antiparlamentarisch" zu begreifen.

— Repräsentation (verschiedene Spielarten denkbar und zulässig)
— Regelmäßigkeit der Wahlen („Herrschaft auf Zeit";)
— Vorhandensein der grundlegenden parlamentarischen Rechte zur Wahrnehmung der „demokratischen Gesamtleitung" *(Konrad Hesse):* Gesetzgebung einschl. Budgetrecht, Kreations-, Kontroll- und Abrufrechte besonders im Verhältnis zur Regierung, politische Mitgestaltungsrechte, Autonomie
— Verständnis und Achtung der „Spielregeln" (vor allem: Mehrheitsentscheidung) nicht als „Formalie", sondern als materiales Prinzip entwickelter politischer Kultur („Toleranz").

Die Präsentation dieser Liste hat keinerlei kanonisierende Absicht, sondern soll in ihrer Gesamtakzentuierung nur noch einmal die These unterstreichen, daß eine Reduzierung des Vorstellungsbildes „Parlamentarisches Regierungssystem" auf bestimmte Technizismen und Apparatismen der heutigen Lage und dem Sinn des Parlamentarismus nicht gerecht werden. Eine solche verengende Sichtweise dient nur dem Aufbau jenes Popanz, den sich der dogmatisierte Antiparlamentarismus gerne als Feindbild aufbaut. Parlamentarismus als unentbehrliche „Krücke" oder „Vehikel" ebenso gefährdeter wie zeitgemäßer, zukunftserschließender Sozialgrundwerte — das ist das Entscheidende!

Insofern ist es für den Verfassungsrechtler nicht ohne Interesse festzustellen, daß jene im Grundgesetz und in seinem Staats- und Parlamentsrecht aufzufindenden zentralen Merkmale des Bonner Parlamentarismus weithin mit der heutigen politikwissenschaftlichen Funktionenlehre des parlamentarischen Regierungssystems übereinstimmen, wie sie etwa in den Arbeiten bei *von Beyme, Löwenberg, Steffani, Thaysen* u. a. sichtbar werden, die ihrerseits dem klassischen Grundansatz bei *Walter Bagehot* bis heute viel verdanken[30]). So läßt es den

---

[30]) *Bagehot,* The English Constitution (1867), bes. Kapitel V. Auf ihn bezieht sich methodisch ausdrücklich *Thaysen,* Der Deutsche Bundestag — Garant demokratischer Regimestabilität? 1974, S. 3 (= Note für das Luxemburger Symposion des Europäischen Parlamentes). Sonst zur parlamentarischen Funktionenlehre der Politologie etwa *Löwenberg,* Parlamentarismus im politischen System der BRD, 1969, S. 165 ff.; *Rausch/Oberreuter,* in: *Steffani* (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, 2. Aufl. 1973, S. 149 ff.; *v. Beyme,* Grundtendenzen in der Entwicklung der Funktionen des Parlamentes in Westeuropa, 1974 (= Aufzeichnung für das eben erwähnte Luxemburger Symposion).

Staatsrechtler nicht unberührt, der von politologischer Seite nur allzugerne der Apologetik des Bestehenden und der Unfähigkeit zum Verlassen des engen normativistischen Horizontes geziehen wird, daß auch das Resumé des 1974 in Luxemburg veranstalteten „Symposions über die europäische Integration und die Zukunft der Parlamente in Europa", welches weithin von Politologen vorbereitet und beschickt worden war, für Deutschland mit den Worten von *Thaysens* darauf hinauslief, daß von einer faktischen „Krise des Parlamentarismus" in der Bundesrepublik derzeit keine Rede sein könne[31]). Die Entdekkung solcher Übereinstimmungen mag zum Quietismus keine Veranlassung geben. Sie darf aber wohl als eine nicht unwesentliche Bestätigung für die Plausibilität der hier vorgelegten Sicht von den Legitimationsgrundlagen des heutigen deutschen Parlamentarismus registriert werden.

[4. „Streitbarer Parlamentarismus": Sinn und Grenze.

Wenn Parlamentarismus, Pluralismus und Demokratie so eng zusammengehören, muß an dieser Stelle zwangsläufig eine Thematik berührt werden, die heutzutage in der Bundesrepublik auch unter dem Parlamentarismusblickwinkel steigende Aufmerksamkeit verdient. Sieht man Parlamentarismus und Demokratie in unlösbarer Symbiose und beide vor vielem anderen durch die Anerkennung der Meinungs- und Handlungsfreiheit auf der politisch-institutionellen Ebene charakterisiert, so verlagert sich die Problematik der „streitbaren Demokratie" des Grundgesetzes notwendig auch auf die parlamentarische Ebene. Angesichts des Parteienverbotes des Art. 21 Abs. 2 GG einschließlich seiner vom Bundesverfassungsgericht sehr strikt gezogenen parlamentarischen Konsequenzen (Mandatsverlust durch Parteienverbot), aber auch mit Blick auf die jedenfalls nicht gerade pluralismusfördernde 5 %-Klausel des Bundeswahlgesetzes kann man denn auch ohne weiteres de constitutione et lege lata vom „streitbaren Parlamentarismus" des Bonner Systems sprechen[32]).

[31]) *Thaysen* a. a. O. (Anm. 30), S. 66.

[32]) Der Gedanke der „streitbaren Demokratie" ist seit BVerfGE 2, 1 ff. (12 f.), besonders deutlich BVerfGE 28, 36 ff. (48 f.) vom Bundesverfassungsgericht als ein Essentiale der grundgesetzlichen Ordnung erkannt. Dabei wird besonders auf Art. 21 Abs. 2 GG als Ausformung hingewiesen, hinsichtlich dessen das SRP-Urteil bereits die parlamentarischen Konsequenzen herausgearbeitet und gezogen hat. Vgl. auch die ähnliche, wenn auch z. T. kritische Sicht bei *Bulla*, Die Lehre von der streitbaren Demokratie, AÖR 1973, S. 340 ff. und *Denninger*, Staatsrecht, Bd. 1, 1973, S. 55 ff.

Die ursprüngliche Intention des Parlamentarischen Rates 1949, nicht nur individuell (Verwirkung von Grundrechten), sondern auch korporativ-parlamentarisch dem Grundsatz „Keine Freiheit den Feinden der Freiheit" umfassend Geltung zu verschaffen, ist klar nachweisbar[33]). Die ersten 25 Jahre Erfahrung mit der streitbaren Demokratie nötigen, wie etwa *Bulla* nachgewiesen hat, zu einigen Differenzierungen[34]). Nicht über die Richtigkeit des Prinzips. Daß auch das parlamentarische System seine eigene Staats- oder „Verfassungsraison" in sich trägt — um nichts anderes geht es —, hat *Carl J. Friedrich* in seiner brillanten Studie von 1961 gezeigt. Ebenso allerdings auch, daß ihre Wahrung nicht den tolpatschigen Händen eines *Mc Carthy* anvertraut werden darf, sondern infolge der Notwendigkeit der Erhaltung einer offenen Atmosphäre in parlamentarisierten Gesellschaften zu den delikatesten und am schwierigsten zu realisierenden Staatsgeschäften gehört[35]). Dazu gehört möglicherweise auch die Einsicht, daß die stark justizstaatlichen Lösungen des Grundgesetzes mit ihrer eigentümlichen Mischung einerseits sehr streng formulierter materieller Grundsätze (Art. 18, 21 Abs. 2 GG oder etwa § 35 Beamtenrechtsrahmengesetz) und einem Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts sowie andererseits mit einem sehr weiten Ermessensspielraum antragstellender oder administrativ beurteilender Instanzen nicht überall optimale Lösungen garantieren.

Ich lasse hier den Komplex Extremisten im öffentlichen Dienst ausdrücklich beiseite. Hier haben etwa Herr *Hans Hugo Klein* oder Herr *Stern* zur Genüge gezeigt, daß sich gute Argumente für eine gleichzeitig feste und hinreichend differenzierende „juristische Methode" anführen lassen, die vielleicht sogar in der Reform des Beamtenrechts noch gefunden wird[36]).

Auf der politisch-parlamentarischen Ebene spricht dagegen die bisherige Erfahrung stark dafür, daß die Modelle der Ver-

---

[33]) Vgl. etwa den allgemeinen Parteienkonsens im Parlamentarischen Rat zu Art. 18 oder zu Art. 21 Abs. 2 GG bei *Doemming/Fuesslein/Matz*, Die Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JÖR NF 1 (1951) S. 171 ff., 202 ff.

[34]) *Bulla* a. a. O. (Anm. 32)). Sie betreffen besonders die Frage nach dem „Preis der Streitbarkeit", wie es *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechtes der BRD, 7. Aufl. 1974, S. 269 formuliert.

[35]) *Friedrich*, Die Staatsraison im Verfassungsstaat, 1961, bes. S. 116 ff.

[36]) *H. H. Klein*, Zur Berufung von Mitgliedern der Verfassungsfeindlichkeit verdächtigen Parteien und Vereinigungen in das Beamtenverhältnis, Festschrift E. R. Huber 1973, S. 75 ff.; *Stern*, Zur Verfassungstreue der Beamten, 1974.

wirkung und des Parteienverbotes nach Art. 18, 21 GG sich als unpraktikabel, ja mehr und mehr als obsolet erwiesen haben. Nicht nur die „alte" KPD und die SRP haben ihre unverbotenen Quasi-Nachfolger gefunden. Auch *Andreas Baader* und *Ulrike Meinhof* sehen keinem Verwirkungsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht entgegen. Hier wie bei dem Verzicht auf einen Verbotsantrag gegen die *„neue"* KPD *Horlemann/Semler* könnte man bald von derogierendem Verfassungsgewohnheitsrecht sprechen, wenn uns Herr *Tomuschat* diese Rechtsfigur nicht untersagt hätte[37]). Ich würde die Gründe für diese weitgehende faktische Außerkraftsetzung von Art. 18 und 21 Abs. 2 GG nicht nur oder wesentlich bei einem zu permissiv gewordenem Zeitgeist suchen, wenn da auch einiges mitspielen mag. Vor allem die Entwicklung der Bekämpfung des orthodoxen Kommunismus als der einzigen derzeit seriösen Gegnerschaft des parlamentarischen Systems hat augenfällig werden lassen, daß systemgegnerischen Tendenzen ab einer gewissen auch übernationalen Bedeutsamkeit jedenfalls auf der eigentlich politischen Ebene durch justiziell-administrative Maßnahmen nicht wirksam gegenzusteuern ist. Es lassen sich auch hörenswerte Argumente dafür anführen, daß die Nachteile einer Bekämpfung im Untergrund mit der dazugehörigen Legendenbildung die Vorteile der Befolgung „reiner" Verfassungslehren bisweilen überwiegen mögen[38]). Gleiches gilt hier für die Relevanz außenpolitisch motivierter Rücksichtnahmen. Ob solche Erfahrungen aber bis zum Verzicht auf jeden Einsatz des Rechtes beim Schutz der parlamentarischen Ordnung gehen müssen, ist wieder eine andere Frage. *Friedrich* hat sie seinerzeit in seiner rechtsvergleichenden Betrachtung im Sinne eines Plädoyers für die andersartige Lösung des englischen Public Order Act von 1936 verneint, der bei der damaligen Bekämpfung faschistischer und kommunistischer Gruppen sich auf eine dem Strafrecht zugewiesene Ahndung bestimmter als subversiv oder sonstwie verfassungswidrig angesehener Methoden und Praktiken konzentrierte und beschränkte, ohne die Gruppe als solche zu verbieten oder Grundrechtsverwirkungen einzelner Personen auszusprechen[39]). Eine solche Gesetzesmethodik hat in dem letztlich bei Wahrung der liberalen Verfassungsraison unvermeidlichen Wertkonflikt zwischen Freiheit und Sicherheit jedenfalls den einen wesentlichen Vorteil, daß

[37]) *Tomuschat*, Verfassungsgewohnheitsrecht?, 1972, etwa S. 145 ff.

[38]) Das ist das oft wiederholte Argument gegen einen NPD- oder DKP-Verbotsantrag, vgl. etwa die Nachweise bei den in Anm. 36 Genannten.

[39]) *Friedrich* a. a. O. (Anm. 35), S. 124 f.

sie durch die Eingrenzung der Bekämpfung des Gegners diesem die Chance der Existenz beläßt und so dem toleranten Grundzug des eigenen Systems nicht mehr als erforderlich entgegenhandelt. Freilich setzt das Funktionieren eines solchen auf Fairneß aufgebauten Systems um so stärker staatliche Instanzen voraus, deren Liberalität auf gesichertem Fundament ruht und die nicht durch jene in Deutschland leider öfters anzutreffende Mischung aus politischer Naivität und ängstlicher Rückversicherung charakterisiert sind.]

## *II. Zu den eingebildeten und zu den realen Gefährdungen des heutigen deutschen Parlamentarismus*

### [5. Zur Bonner und gesamtdeutschen Ausgangslage 1948/49

Wenn man sich nach der bisher vorgenommenen Bestimmung der heute tragfähigen Legitimationsgrundlagen des parlamentarischen Systems auch, aber nicht nur in Deutschland nunmehr stärker den Gegenwartsproblemen der in Bonn 1948/49 geschaffenen politischen Ordnung zuwendet, bedarf es zunächst der grundsätzlichen Rückerinnerung an einige Essentialia der Verfassungsentscheidungen im Parlamentarischen Rat. Hier bleibt Bekanntes, heute gelegentlich in erstaunlicher Weise in Frage Gestelltes, aber darum nicht weniger Richtiges kurz festzuhalten.

Drei zeitgeschichtliche Grunderlebnisse standen bei der konstitutionellen Fixierung der spezifischen Rechtsgestalt des parlamentarischen Systems des Grundgesetzes Pate. Einmal der aus der von *Theodor Heuss* so genannten „Kollektivscham" der frühen Nachkriegsjahre gespeiste politische Wille, sich von der nationalsozialistischen Diktatur ein für alle Mal abzusetzen und Wiederholungen totalitärer Anfälligkeiten nicht zuzulassen. Diesem Impetus, der seine Antriebskraft gleichzeitig wesentlich dem unmittelbaren Anschauungsunterricht und Erleiden der zwangsweisen kommunistischen Gleichschaltung und Separierung der sowjetischen Besatzungszone vom übrigen Deutschland mit verdankte, entstammte u. a. jene besondere „Militanz" des Grundgesetzes in der Sicherung seiner parlamentarisch geprägten Grundordnung. Sie wird bekanntlich keinesfalls nur in Art. 18 und 21 Abs. 2, sondern an vielen anderen Stellen der Verfassung sichtbar, nicht zuletzt im Gesamtausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtsstaatlichkeit und in gewissem Sinne auch in dem Ernst, wie von der Präambel bis Art. 146 GG die Rückgewinnung der nationalen Einheit angegangen wurde.

Das zweite Urerlebnis des Parlamentarischen Rates war die brennende Sorge, die wirklichen oder vermeintlichen „Fehler von Weimar" nicht zu wiederholen. *Werner Weber* hat dieses Trauma im ersten Beitrag seiner „Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem" schon wenig später plastisch eingefangen[40]). Er hat es damals 1951 in seinen drei Grundbeobachtungen von der „Mediatisierung des Volkes" (Abbau der direkt-demokratischen Züge der Weimarer Verfassung unter gleichzeitiger Aufwertung der Parteien als intermediäre Kräfte), „Auflösung des Ausnahmezustandes" (Verdünnung des Art. 48 WRV im Art. 81 GG) und drittens von der „Entmachtung der Exekutive" (Rücknahme des Bundespräsidentenamtes aus der aktiven Politik, vor allem aber „Unerhörte Ausbreitung justizstaatlicher Elemente im Verfassungsgefüge") zusammengefaßt.

Aus der Rückschau der 25 Jahre ist festzuhalten, daß sich diese drei „Anti-Weimar-Tendenzen" des Grundgesetzes seither unterschiedlich verwirklicht haben. Zu einer Entmachtung der Exekutive ist es in Bonn wahrhaftig nicht gekommen. Die Abstriche beim Bundespräsidenten kamen im Zeichen der sogenannten „Kanzlerdemokratie" der Bundesregierung und ihrem Chef mehr als ausgleichend zugute, und zu einem „Gouvernement des juges" hat sich das Bundesverfassungsgericht dank seines im großen und ganzen glücklich gewahrten „Judicial self restraint" nicht ausgewachsen[41]). Entscheidenden Anteil an der geglückten Bonner Regierungsstabilität — heute eher schon Sorgenkind der Verfassungsenquête-Kommission! — hatten freilich noch vor den Technizitäten des GG von Bundeskanzlerwahl bis zum konstruktiven Mißtrauensvotum die immer weiter fortgeschrittene Entwicklung eines Drei- oder Zweieinhalbparteiensystems. Inwieweit dieses wiederum eher eine Frucht der starken gesellschaftlichen Nivellierungen in Kriegs- und Nachkriegszeit oder der Wirkungen des Wahlrechts darstellte, ist hier nicht näher zu verfolgen[42]). Mit der

---

[40]) *Werner Weber*, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl. 1970, S. 9 ff., vgl. auch *Zacher*, Die Erneuerung des parlamentarischen Systems in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg, 1953.

[41]) Trotz gelegentlicher Kritik an einzelnen Entscheidungen ist dies in der Regel das Gesamturteil über die Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts in den letzten nahezu 25 Jahren, vgl. etwa *Frowein-Meyer-Schneider*, Bundesverfassungsgericht im dritten Jahrzehnt, 1973.

[42]) *Meyer*, Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973, bes. S. 46 ff. schätzt die Wahlrechtswirkungen insoweit eher gering ein.

Bonner Parteienstruktur hätte sich jedenfalls auch die Weimarer Verfassung als ganz anders lebensfähig erwiesen. — Hinsichtlich der zweiten *Weberschen* Befürchtung — ungenügende Vorsorge für den Ausnahmezustand — steht der Testfall glücklicherweise noch aus. Wer die seit 1968 über das ganze GG verstreuten Zusatzartikel unserer parlamentarisierten Notstandsverfassung nach dem Abklingen ihrer hektischen Entstehungsgeschichte nüchtern unter dem Gesichtspunkt ihrer raschen Funktionsfähigkeit auf sich wirken läßt, wird die Sorge *Webers* nicht als a limine ausgeräumt ansehen können[43]). — Voll bestätigt wurde *Weber* schließlich in den sechziger Jahren darin, daß die zeitgeschichtlich verständliche, aber in der Sache doch kurzsichtige Ängstlichkeit des Parlamentarischen Rates vor nahezu jedem Einbau direkt-demokratischer Elemente in das Bonner Repräsentativsystem das Pendel zu sehr nach der anderen Seite hat ausschlagen lassen. Mag auch die Blütezeit einer sich gegen das mediatisierende Parteienestablishment auflehnenden außerparlamentarischen Opposition der Jahre 1967 ff. schon wieder vorüber sein, so bleibt doch das öffentliche Bedürfnis nach einem stärkeren Kommunikations- und Artikulationsverhältnis Parlament-Öffentlichkeit einer, wenn nicht der wesentlichste Punkt, der auf die Liste „Reale Gravamina" des Bonner Systems gehört. Das zeigen Phänomene wie der oft exzessive Gebrauch der Demonstrationsrechte, Bürgerinitiativen und auch die Dauerdiskussion um das imperative Mandat. Ich greife dies später unter dem Stichwort „Repräsentationsproblem" auf.

Nicht ganz so deutlich entstehungsgeschichtlich nachweisbar wie der Wille zur Absetzung von Nationalsozialismus und östlichem Kommunismus, sowie von den „Gespenstern von Weimar", aber für die „Ambiance" der Bonner Verfassungsgebung und die praktische Deutung und Anwendung der Verfassung bis weit in die sechziger Jahre hinein von entscheidender Bedeutung war 1949 der Wunsch nach endlicher harmonischer Einfügung des deutschen staatlichen Systems in die politische Kultur der großen westlichen Demokratien, vielleicht mit einer speziellen Affinität zu ihren angelsächsischen Varianten[44]). Ähnlich wie früher für *Montesquieu* das idealisierte England, so wurden vor allem die USA in den fünfziger und frühen sechziger Jahren das gelobte Land von Demokratie und

---

[43]) Vgl. dazu auch *Lenz*, Notstandsverfassung des Grundgesetzes, 1971.

[44]) Das betont auch *Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, 3. Aufl., 1968, passim.

Parlamentarismus. Aus ihm holten nicht nur ganze Scharen jüngerer Juristen und Politikwissenschaftler sich ihre Bildungserlebnisse. Durch das ganz andere Erlebnis der Emigration nach 1933 jetzt wieder maßgeblicher deutscher Politiker, Richter u. s. f. ergab sich eine weitere Fülle von Impulsen, Sichtweisen und praktischen Gestaltungsvorschlägen, die das parlamentarische Regierungssystem des GG mit prägten. Die selbstverständliche Bejahung der Grundprinzipien der parlamentarischen Demokratie machte aber keineswegs bei der akademischen Elite Halt, sondern ist nur als ein seit 1949 immer breiter gewordener Basiskonsens in der Gesamtbevölkerung voll zu begreifen[45]). Diese geschichtlich späte, aber um so prononciertere „staatstheoretische Westorientierung", wie sie etwa *Ernst Fraenkel* näher beschrieben hat[46]), mag man in weiterer historischer Sicht differenziert beurteilen. *Herbert Krüger* hat die sich aus ihr ergebenden Einflüsse auf die geistige Vertiefung der äußeren Teilung Deutschlands mehrfach in Schärfe herausgearbeitet[47]). Sie bleibt nichtdestoweniger das bis heute die „politische Landschaft" in Deutschland einschließlich des Verfassungsverständnisses prägende Faktum. Das Negativerlebnis des Nationalsozialismus hatte in einer in der deutschen Geschichte beispiellosen Weise den Boden bereitet für eine Rezeption der parlamentarisch-demokratischen Idee, bis weit in die früher in einem antiparlamentarischen Sinne „rechts" und „links" stehenden Gruppierungen — eine Konstellation, von der man zur Weimarer Zeit kaum zu träumen gewagt hätte[48]).

Nur vor diesem Hintergrund läßt sich auch die Bedeutung der alliierten Ingerenzen in die Bonner Verfassungsgebung 1948/49 aus der Distanz der 25 Jahre richtig beurteilen. Sie wird von orthodox-kommunistischer Seite in der Bundesrepublik in Anlehnung an die offizielle Lesart der DDR-Geschichtsschreibung gerne im Sinne einer Verfälschung des Volkswillens bei der Instituierung des Grundgesetzes gedeutet. Sogar

---

[45]) Dazu etwa noch einmal die Daten bei *Feuser* a. a. O. (Anm. 20).

[46]) A. a. O. (Anm. 44). Die „Anglophilie" war z. B. in der Wahlrechtsdiskussion 1949, 1956 und 1967/68 mit der dortigen, z. T. starken Empfehlung des britischen Mehrheitswahlrechts und Zweiparteiensystems sehr spürbar. Dazu *Oppermann*, Britisches Unterhauswahlrecht und Zweiparteiensystem, 1961, S. X ff. und *Meyer* a. a. O. (Anm. 42), S. 25 ff.

[47]) Vgl. etwa *Herbert Krüger*, Die deutsche Staatlichkeit im Jahre 1971, Staat 1971, S. 1 ff.

[48]) Zu diesem Wandel etwa *Sontheimer*, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, 2. Aufl. 1964.

von Professoren des Öffentlichen Rechtes an einigen Universitäten der Bundesrepublik werden solche Deutungen der Entstehung des Grundgesetzes neuerdings häufiger zu Papier gebracht[49]).

Die einschlägigen zeitgeschichtlichen Quellen, nicht zuletzt die Beratungen des Parlamentarischen Rates selbst[50]) machen die Unrichtigkeit solch grauenhafter Geschichtsklitterungen freilich heute auch demjenigen unvoreingenommenen Betrachter deutlich, der die Anfänge des westdeutschen Staates nicht mehr aus eigenem Erleben kennt. Gewiß haben die Interventionen der Militärgouverneure von den Frankfurter Dokumenten 1948 bis zu den gelegentlichen alliierten Erläuterungen und Empfehlungen während der Arbeit des Parlamentarischen Rates einzelne Entscheidungen des Grundgesetzes mitgeprägt. Dabei ging es jedoch um Einzelheiten der — grundsätzlich auch von deutscher Seite nicht in Frage gestandenen — Föderativentscheidung, um die Finanzverwaltung und andere Fragen vergleichbaren Zuschnittes. Hinsichtlich der prinzipiellen Option für die Erneuerung der parlamentarischen Demokratie bedurfte es im Nachkriegsdeutschland 1949 keinerlei externer Empfehlung. Sie war die selbstverständliche Geschäftsgrundlage so gut wie aller politisch maßgeblichen Kräfte der Zeit. Alle meßbaren tatsächlichen Indizien der damaligen Jahre von den Resultaten früher Landtagswahlen 1945/46 in Sachsen und in anderen Ländern der sowjetischen Besatzungszone vor der Vollendung der Gleichschaltung über die immerhin noch 41,9 % Nein-Stimmen bei der Neuzusammensetzung des Volkskongresses am 15. Mai 1949 und vor allem anderen die mit der Suche nach höherem Wohlstand nur kurzschlüssig erklärbare Wanderbewegung von über 15 % der DDR-Bevölkerung 1945—1961 in das Gebiet der Bundesrepublik weisen sogar darauf hin, daß nicht nur eine „vollsouveräne" Nationalversammlung der Westzonen, sondern auch eine entsprechend unbeeinflußte Konstituante für Gesamtdeutschland zu den Fundamentalentscheidungen des Regierungssystems ganz ähnlich votiert hätte wie der Parlamentarische Rat[51]). Wer es will, mag in solchen

[49]) Ein neueres Beispiel bei *Stuby*, Der Eigentumsbegriff des Grundgesetzes und seine normativen Anforderungen, Demokratie und Recht 1974, S. 157 ff. bes. S. 170 ff. m. weit. Nachw.

[50]) *Doemming/Feusslein/Matz* a. a. O. (Anm. 33), passim. Auch alle regulären Wahlergebnisse der unmittelbaren Nachkriegszeit in Deutschland sprechen insofern eine überdeutliche Sprache.

[51]) Aus zeitgenössischer Sicht *Werner Weber*, Die Frage der gesamtdeutschen Verfassung, 1950 und jetzt etwa die zusammenfassende Darstellung der Entwicklung bei *Maunz*, Deutsches Staatsrecht, 19. Aufl. 1973, S. 5 ff., 10 ff.

Erinnerungen nach Ablauf eines Vierteljahrhunderts, d. h. zu einem Zeitpunkt, in dem auf deutschem Boden zur langfristigen Legitimationskonkurrenz zweier etablierter politischer Systeme keine Alternative mehr besteht, nur noch den „Schnee vergangener Jahre" erblicken. Indessen entfalten geschichtliche Tatsachen und Wahrheiten ihre eigenen, längerfristig oftmals nur schwer vorhersehbare Wirkungen. So dürfte es bei einer Betrachtung des Parlamentarismus im Nachkriegsdeutschland falsch und unwahrhaftig sein, einfach mit Schweigen zu übergehen, daß zu den bis heute sichtbaren realen — im Gegensatz zu den spätestens mit dem Grundvertrag von 1972 kaum mehr sichtbaren juristischen — „Besonderheiten" der Beziehungen der beiden deutschen Staaten[52]) gehört, daß die Bundesrepublik sich wesentlich in selbstgewählter Fortsetzung originär deutschen Verfassungslebens konstituierte, während in der DDR eine vergleichbar autochthone Entwicklung des inneren Staatsaufbaues durch den hier ganz anders entschlossenen Zwangseingriff der sowjetischen Besatzungsmacht auf der Ebene der Bildung der Parteienstruktur zwischen Mitte 1945 und Ende 1946 durchkreuzt wurde[53]). — Das Wissen um diesen fundamentalen Ausgangspunkt der deutschen Nachkriegsentwicklung und seine allfällig vorwurfsvolle Herauskehrung gegenüber der DDR nach 25 Jahren mögen dann wiederum zwei verschiedene Dinge zu sein.]

## 6. Grundtendenzen der Fortentwicklung des Bonner parlamentarischen Systems 1949—1974

In einer ganzen Reihe staatsrechtlicher und auch politikwissenschaftlicher Analysen sind die Grundtendenzen der Fortentwicklung des parlamentarischen Regierungssystems des Grundgesetzes jeweils nach 10 Jahren 1959 *(Hans Schäfer)*, nach 20 Jahren 1969 (*v. Mangoldt, Scheuner, Werner Weber*, um nur wenige zu nennen) und in diesem Jahre (u. a. *Achterberg, Ipsen, Scheuner)* behandelt worden[54]). Auch die sehr viel we-

[52]) *Oppermann*, „Deutschland als Ganzes". Sinnwandel eines völkervertragsrechtlichen Begriffes, Festschrift Berber, 1973, S. 377 ff.

[53]) Eingehend nachgewiesen bei *H.-P. Schwarz*, Vom Reich zur Bundesrepublik, 1966.

[54]) *Hans Schäfer*, Zehn Jahre Grundgesetz, DVBl. 1959, S. 341 ff. *Hans v. Mangoldt*, Zwanzig Jahre Grundgesetz, Staat 1969, S. 409 ff. *Scheuner*, Das Grundgesetz in der Entwicklung zweier Jahrzehnte, AöR 1970, S. 353 ff. *Werner Weber*, Die Bundesrepublik und ihre Verfassung an der Schwelle des dritten Jahrzehnts, DVBl. 1969, S. 413 ff. *Achterberg* a. a. O. (Anm. 8); *Ipsen*, Über das Grundgesetz — nach 25 Jahren, DÖV 1974, S. 289 ff. *Scheuner* a. a. O. (Anm. 1).

niger zahlreichen Gedanken zu dem Jahrhundert 1871—1971 in Deutschland sind hier zu vermerken. *Herbert Krüger* ist hier ohne wesentliche Konkurrenz[55]). Im Grunde gehört ferner eine kaum mehr überschaubare Fülle von Behandlungen verwandter Themenbereiche ihrerseits in diesen Zusammenhang. Ich benenne ohne jeden Anspruch auf bibliographische Vollständigkeiten, nur um die Breite des bereits Gedachten und Analysierten anzudeuten, im Rahmen unserer Vereinigung die beiden „parlamentarismus-zentralen" Themen „Parlament und Regierung im modernen Staat" in Berlin 1957 *(Friesenhahn/Partsch)* und „Das demokratische Prinzip im Grundgesetz" in Speyer 1970 *(von Simson/Kriele)*[56]). Ferner ist auf mehrere einschlägige Themenstellungen der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft und das in einen interessanten westeuropäischen Parlamentarismusvergleich überleitende Bild des Luxemburger Symposions des Europäischen Parlamentes 1974 zu verweisen. Wer noch mehr sucht, kann auf die neueste informative Zusammenstellung von Herrn *Achterberg* über den Stand der parlamentswissenschaftlichen Forschung in Deutschland oder gar auf die 629 Seiten der Hamburger Bibliographie zum Parlamentarischen System der BRD 1945—1970 von *Bermbach* zurückgreifen[57]). Was beim Eindringen in solche schier unbegrenzte Vielfalt der Betrachtung des Bonner Parlamentarismus seit 1949 frappiert, ist ein erstaunliches Maß an Übereinstimmung über einige Wesenszüge der Entwicklung des grundgesetzlichen Systems in diesem Vierteljahrhundert. Schließlich wird man noch gewahr, daß zwischen dem Grundton gelehrten Raisonnements und vielen der offiziellen Festreden maßgeblicher deutscher Politiker im Mai und September 1974 anläßlich der 25-Jahr-Feier zu Ehren des Grundgesetzes und der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland im Grundsätzlichen durchaus Harmonie obwaltet. — Ich beziehe mich hier im besonderen auf die bemerkenswerte Rede des bisherigen Bundespräsidenten *Heinemann* am 24. 5. 1974 beim Staatsakt im Deutschen Bundestag[58]). Wenn man hier überall wichtige Koinzidenzen bemerkt, läßt sich der Entwicklungsgang des Bonner Parlamentarismus in 25 Jahren vielleicht doch ohne

---

[55]) *Herbert Krüger* a. a. O. (Anm. 47)

[56]) *Friesenhahn/Partsch*, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958) S. 9 ff., 74 ff.; *von Simson/Kriele* a. a. O. (Anm. 26).

[57]) *Achterberg* a. a. O. (Anm. 8). Bei ihm Anm. 1—10 genaue Zusammenfassung der zentralen neueren Parlamentarismusliteratur juristischer und politikwissenschaftlicher Art. *Bermbach* a. a. O. (Anm. 1).

[58]) Bulletin 1974, S. 615 ff.

unzulässig starke „Raffung" durch den Generalnenner einer gewissen Positionsabschwächung des Deutschen Bundestages zugunsten anderer verfassungsmäßiger oder sonstwie normierter Institutionen charakterisieren, aber auch zugunsten gesellschaftlicher Kräfte. Das gilt zum einen für die immanent-politische Fortentwicklung des Systems, läßt sich aber auch hier und dort an gesetzlichen Änderungen, weniger der Verfassung selbst, als einfach-gesetzlicher Art, juristisch ablesen. Im Text des Grundgesetzes werden allerdings eher umgekehrt die Versuche sichtbar, mit denen seit 1949 Aufwertungen der parlamentarischen Position vorgenommen wurden (Einrichtung der ständigen Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung sowie des Wehrbeauftragten in Art. 45 a—b im Zuge der nachträglichen Instituierung der Wehrverfassung 1956 sowie im gleichen Zusammenhang und bei der bis 1969 fortgeschrittenen Unitarisierung der bundesstaatlichen Ordnung legislatorische Kompetenzgewinne des Bundestages in Bereichen wie Verteidigung, Polizeiwesen/Verfassungsschutz, Ausbildungs- und Hochschulwesen, Finanzbereich, Kernenergie, Verkehr und bei verschiedenen unter dem Stichwort „sozial" zusammenfaßbaren Gebieten: Kriegsfolgenbewältigung, Krankenhauswesen und Umweltschutz)[59]). Die sich aus diesen Verfassungsänderungen für den Bundestag ergebenden zusätzlichen Aktionsmöglichkeiten gehören mit zum Gesamtbild, und das Parlament hat über die einfache Gesetzgebung hier manche Kompetenz bereits aktualisiert. Dennoch ist nicht dieser punktuelle Zuwachs, sondern es sind wohl die folgenden drei Grundtendenzen für die Entwicklung des Bonner Parlamentarismus seit 1949 charakteristisch.

*Erstens:* Der über das Bemühen des Grundgesetzes um Regierungsstabilität in Art. 38 ff. (Starre Wahlperiode, Verzicht auf Selbstauflösung des Bundestages u. a.), und in Art. 62 ff. (Möglichste Sicherung von Wahl und Verbleib eines „starken" Bundeskanzlers) weit hinausgehende Positionsgewinn der Bundesregierung einschließlich ihrer Ministerialverwaltung. Daß der wesentliche Grund für diesen „Vormarsch" der Exekutive in dem für die Entwicklung des heutigen Sozial- und Verteilungsstaates nicht nur in Deutschland charakteristischen Prozeß

---

[59]) Vgl. insbesondere Art. 73 Ziff. 1 (Verteidigung/1954), Ziff. 10 (Polizeiwesen, Verfassungsschutz/1972), Art. 74 Ziff. 13 (Ausbildungsbeihilfen/1969), Art. 75 Ziff. 1 a (Hochschulwesen/1969), Art. 104 a ff. (Finanzbereich/1969), Art. 74, Ziff. 11 a (Kernenergie/1959), Ziff. 22 (Verkehr/1969), Ziff. 10 (Kriegsfolgen/1965), Ziff. 19 a (Krankenhauswesen/1969), Ziff. 24 (Umweltschutz/1972) des Grundgesetzes.

der Vermehrung der Staatsaufgaben zu suchen ist, wurde schon so oft bemerkt, daß hierauf einfach verwiesen werden kann[60]). Die Staatsaufgabenvermehrung führt organisationssoziologisch bedingt zur Stärkung der Exekutive zu Lasten des Parlamentes, da nur im Regierungsbereich der bürokratische Komplex vorhanden ist, der zur Aufnahme und Bewältigung der neu entstandenen wirtschaftlich/sozialen Zeitbedürfnisse unmittelbar exekutivisch oder über angemessene Wahrnehmung der Gesetzgebungsinitiative der Bundesregierung (Art. 76 Abs. 1 GG) in der Lage ist. Diese Tendenz zur Stärkung der Regierung trägt außerdem die Neigung in sich, sich durch Legalisierungen institutionell abzustützen und zu perpetuieren. In diesen Zusammenhang gehören jedenfalls in ihrer Auswirkung Maßnahmen wie die Einrichtung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit 1963, die mittelfristige Finanzplanung seit 1967 und die Verstärkung der Regierungsplanung überhaupt seit ungefähr der großen Finanzreform 1969[61]). Sicher bleibt daneben zu sehen, daß es von der mehr oder weniger guten Binnenorganisation des Parlamentes abhängig bleibt, in welchem Maße der insgesamt unvermeidliche Funktionsverlust auf parlamentarischer Seite eintritt. Hierbei schneidet der Bundestag nicht einmal so schlecht ab[62]).

*Zweitens:* Die zweite, ebenso oft bemerkte, den Bundestag schwächende Komponente hängt mit der ersten unmittelbar zusammen[63]). Wenn Regierung und Bürokratie die Stellen sind, wo

[60]) Vgl. etwa die Feststellungen und Nachweise bei *Scheuner* a. a. O. (Anm. 1) bes. S. 435.

[61]) Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung v. 14. 8. 1963, BGBl. I, S. 685, über § 2 des Stabilitätsgesetzes v. 8. 6. 1967, BGBl. I S. 582 inzwischen im Zusammenspiel mit dem Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung. Die Verpflichtung von Bund und Ländern zur fünfjährigen Finanzplanung ergibt sich aus §§ 9, 14 StabG i. V. m. §§ 50 ff. Haushaltsgrundsätzegesetz v. 19. 8. 1969, BGBl. I S. 1273. Zur grundsätzlich exekutivstärkenden Auswirkung dieser Entwicklung etwa *Badura*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: *v. Münch* (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1972, S. 259 ff. m. weit. Nachw. Zur gleichlaufenden Tendenz durch die verstärkten Planungsbestrebungen ein guter Überblick bei *Böckenförde*, Planung zwischen Regierung und Verwaltung, Staat 1972, S. 429 ff.

[62]) Vgl. etwa die Erörterung bei *v. Peter*, Zur Beteiligung des Parlaments an der Planung auf Bundesebene, DÖV 1973, S. 336 und *Fricke*, Zur Mitwirkung der Parlamente bei der Regierungsplanung, DÖV 1973, S. 406 ff.

[63]) Zum Verbandseinfluß auf das Parlament aus der uferlosen Interessengruppenliteratur (ein Überblick im Sammelband von *Varain* (Hrsg.), Interessenverbände in Deutschland, 1973, S. 373 ff.) im besonderen *Ammermüller*, Verbände im Rechtsetzungsverfahren, 1971; *Steinberg*, Das Verhältnis der Interessenverbände zu Regierung und Parlament, ZRP 1972, S. 207 ff. und *Versteyl*, Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung, 1972.

die in der Gesellschaft artikulierten Bedürfnisse und Interessen am ehesten einer konkreten Erledigung zugeführt werden können, kann es nicht Wunder nehmen, wenn in einem seit 1949 immer zunehmenden Maße eben diese Exekutive und nicht so sehr das Parlament zur primären „Anlaufstelle" für das intermediäre Verbandswesen im weitesten Sinne wird. Zu seiner wichtigsten Aufgabe gehört nun einmal die möglichst effiziente Weitergabe der in ihnen organisierten Sonderinteressen. Hieraus ergibt sich die Suche nach den eigentlich kompetenten Gesprächspartnern innerhalb der Staatsorganisation von selbst. Auch dieses Phänomen des gesteigerten direkten Kontaktes zwischen organisierten Interessen und Exekutive geht im Bonner parlamentarischen System nicht nur faktisch zu Lasten des Bundestages, sondern ist von ihm selbst gelegentlich sogar in gesetzlicher Form ratifiziert worden. Die konzertierte Aktion des Stabilitätsgesetzes ist seit 1967 trotz ihrer Unvollkommenheiten ein sehr sichtbares Zeichen für solche parlamentsschwächende Symbiosen.

*Drittens:* Als dritte „Bundestag-schwächende" Komponente sind die supra- und internationalen Kompetenzabgaben über die seit 1949 unübersehbar verstärkte Einbettung der Bundesrepublik in supranationale und internationale Gemeinschaften und Organisationen von der EG über die NATO bis nunmehr zum Beginn des Hineinwachsens in die Vereinten Nationen zu benennen. Die „Völkerrechtsfreundlichkeit" des GG im Sinne von Herrn *Vogel*[64]) kann zwar nicht schlicht mit einer „Parlamentarismusfeindlichkeit" gleichgesetzt werden. Augenfällig aber ist, daß zunächst einmal das nationale System gerade dort stärkere parlamentarische Substanzverluste registrieren muß, wo über „klassische Internationalität" hinaus mit integrativen Vergemeinschaftungen nationaler Strukturen Ernst gemacht werden soll, also vor allem in Europa. Das bekannte völkerrechtliche Faktum bleibt wirksam, daß trotz aller Versuche zwischenstaatlicher Aufwertung parlamentarischer Institutionen bis heute der internationale und auch weitgehend noch der supranationale Verkehr der Staaten untereinander durch die Begegnung ihrer Regierungen und Verwaltung und nicht so sehr durch parlamentarische Berührungen geprägt ist[65]). Dies reiht

[64]) *Klaus Vogel,* Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964.

[65]) Auch wenn man die von *Menzel* geprägte Sicht der modernen Auswärtigen Gewalt als zwischen Regierung und Parlament „kombiniert" übernimmt (*Menzel,* Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, VVDStRL 12 (1954), S. 194 ff., ähnlich auch BVerfGE 1, 395 oder *Kopf,* Das Parlament und die Auswärtige Politik, Außenpolitik 1967, S. 306 ff.) bleibt die praktische Vorhand der Exekutive unübersehbar, vgl. auch *Mosler,* Die auswärtige Gewalt im Verfas-

die Realisierungen der Ziele des Art. 24 GG in die Verlustliste des Bundestages in den letzten Jahrzehnten mit ein.

Die Aufzählung dieser drei zentralen „Defizitstellen" bei der Entwicklung der Position des Bundestages im Verfassungsgefüge bedarf freilich zweier eingrenzender Abschlußbemerkungen. Zum einen darf diese Verlustliste nicht im Sinne eines mehr oder weniger subjektiven Vorwurfes gegenüber dem Bundestag mißverstanden werden. Etwa in dem Sinne, er habe seine Rolle in den letzten 25 Jahren nicht genügend ausgefülllt oder es seien ihm gar in vermeidbarer Weise Kompetenzen und Funktionen aus den Händen geglitten. Letzteres wäre gegenüber einem Parlament, dem in der sozialwissenschaftlichen Forschung meist eher das Prädikat des „Arbeits"- als des „Redeparlamentes" verliehen wird, durchaus fehl am Platze[66]). Vielmehr bleibt für die Stichworte „Machtzuwachs der Exekutive und der organisierten Interessen" noch einmal festzuhalten, daß es sich hierbei um qualitativ irreversible Prozesse im Aufbau der sozialstaatlich vermehrten Lenkungs- und Leitungsfunktionen handelt[67]). Ebensowenig wird niemand den Bundestag dafür tadeln, daß er in Ausführung der „Europäischen" Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes in selbstentäußernder Weise 1957 den EWG-Vertrag ratifiziert hat.

Als zweites bleibt festzuhalten, daß, wie verschiedene politikwissenschaftliche Studien übereinstimmend nachgewiesen haben[68]), das Bonner parlamentarische System hinsichtlich des Maßes seiner Funktionserhaltung im westeuropäischen Vergleich keineswegs ungünstig abschneidet. Mag der Akzent in der Rede der Bundestagspräsidentin Frau *Renger* im September 1974 anläßlich der 25jährigen Erstkonstituierung des Bundestages auch etwas zu offiziell-optimistisch ausgefallen sein, wenn sie Funktionsverluste des Bundestages überhaupt in Abrede

---

sungssystem der BRD, Festschrift Bilfinger, 1954, S. 243 ff.; *Weiss*, Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung, 1971, S. 67 f.

[66]) Vgl. etwa die Bewertung von *Steffani* in: *Röhring/Sontheimer* (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parlamentarismus, 1970, S. 33, 418 ff. Einige Materialien insoweit etwa bei *Peter Schindler*, Daten zur Tätigkeit des 1.—6. Deutschen Bundestages, Zeitschr. für Parlamentsfragen 1973, S. 4 ff.

[67]) So im Grundsatz nicht unähnlich etwa *J. H. Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, 1956; *Herbert Krüger*, Die Stellung der Interessenverbände in der Verfassungswirklichkeit, NJW 1956, S. 1217 ff.; *Leibholz/Winkler*, Staat und Verbände, VVDStRL 24 (1966), S. 5 ff., 34 ff.

[68]) Etwa *v. Beyme*, a. a. O. (Anm. 30) und *Thaysen* a. a. O. (Anm. 30), jeweils mit weit. Nachw.

stellte[69]), so ist dem Bundestag bei allen Minderungen seiner Kompetenzen seit 1949 insgesamt sozialwissenschaftlich meßbar bescheinigt worden, neben der Regierung das politisch maßgebliche Forum zur Regelung der anstehenden Aufgaben und Konflikte geblieben zu sein[70]). Parlaments- und Verfassungsreform hat so im Deutschen Bundestag einen zwar sicher in manchem untersuchungsbedürftigen, dabei aber insgesamt doch in ansprechendem Gesundheitszustand befindlichen und rekonvaleszenzfähigen Patienten vor sich.

### [7. Der deutsche Neo-Antiparlamentarismus: Exzesse und Indikationen

Grundsätzlich und heftig in Abrede gestellt werden Feststellungen wie diese letzte freilich von jenen ungefähr seit Mitte der sechziger Jahre vielfältiger gewordenen Stimmen emotional-ideologisch gefärbten Antiparlamentarismus' in der Bundesrepublik, die besonders in den Jahren 1967—69 bisweilen in Aktionismen einer „Außerparlamentarischen Opposition" überzugehen schienen, die dann aber doch selten über den — seinerseits freilich arg demolieren — „Freiraum Hochschule" hinaus realisierbar wurden. Es ist hier nicht der Ort, sich mit den Argumenten dieses deutschen Neo-Antiparlamentarismus — seinerseits nur Teil einer internationalen Tendenz der Kontestation etablierter Regierungssysteme — näher auseinanderzusetzen. Sein Facettenreichtum vor allem auf der neulinken Seite fällt ebenso ins Auge wie die Variationsbreite der literarischen Qualität, die etwa von der weithin als führend erkannten intelligent-feindseligen Studie *Agnolis* über die „Transformation der Demokratie" bis zu „Underground"-Pamphleten Westberliner Projektgruppen reicht, von denen es dann nur noch ein gleitender Übergang ist bis zum zerstörerischen Anarchismus einer „Rote Armee-Fraktion"[71]). Auch eine Betrachtung des Bonner parlamentarischen Regierungssystems aus staatsrechtlicher Sicht muß diese nunmehr bald ein Jahrzehnt zurückreichende Wiedergeburt und vorläufig fortbestehende Existenz einer Art linker Fundamentalopposition zum Parlamentaris-

---

[69]) Vgl. demgegenüber die Wertung in der oben Anm. 62 genannten Literatur.

[70]) Die in Anm. 68 Genannten, ferner z. B. *Steffani*, Amerikanischer Kongreß und deutscher Bundestag — ein Vergleich, in: *Kluxen* a. a. O. (Anm. 5), S. 230 ff.

[71]) Überblick über die Spielarten der neuen Linken etwa bei den oben Anm. 11 genannten Schriften von *Weiss* und *Fikentscher*, ferner bei *Heimann*, Wissenschaftskonzeption, Pluralismuskritik und politische Praxis der Neuen Linken, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/1970.

mus mittlerweile als eine zwar marginale, aber qualitativ nicht unwesentliche Akzentuierung auf der Gesamtszene des Verfassungslebens in der Bundesrepublik zur Kenntnis nehmen. Wenn auch in vielem theoretisch verfeinert und erneuert, warten die neulinken Gegner in einem praktisch-politischen Sinne wie eh und je auf die Endkrise des als bürgerlich-kapitalistisch und imperialistisch denunzierten politischen Systems beziehungsweise trachten sie diesen Umschwung durch eigenes Denken oder gar Tun mit herbeizuführen. Ebenso ist allerdings mittlerweile die Feststellung der weitgehenden Folgenlosigkeit dieser sich von der politischen Praxis der Bundesrepublik zunehmend entfernenden Denkschulen unbedingt angebracht. Soweit sie nicht allmählich ihrerseits in Anlehnung an ebenfalls fundamentalkritische, aber doch nicht blind systemnegierende Gesellschaftstheorien wie bei *Abendroth* und vor allem *Habermas* den Anschluß an den linken Rand des realen politischen Spektrums fanden oder sich resignierend in die wärmende Disziplin des orthodoxen Kommunismus zu integrieren begannen[72]), fällt von den neulinken Theoremen für eine nach Realisation suchende verfassungspolitische Reformdiskussion so gut wie nichts ab. Den beredten Deutungen von der Überlebtheit parlamentarischer Regierungsform steht ein nahezu vollständiger Offenbarungseid bei der Präsentation realfunktionsfähiger Alternativen gegenüber. Daß das Rätesystem jenseits von Klassenzimmern und Hörsälen — im Grunde nicht einmal dort — kein seriöses Instrument zur Erzielung „realer Demokratie" darstellt, räumt auch ein weitherziger Betrachter wie *von Beyme* ein[73]). Die orthodox-marxistischen Modelle entfalten ihrerseits vor dem Hintergrund des so wenig attraktiven DDR-Regierungssystems auch nach dessen abschließender Hinnahme und Anerkennung im Grundvertrag so wenig werbende Kraft, daß vorläufig selbst die Grundsatzprogramme der DKP u. ä. sich nur undeutlich zu ihnen bekennen und erst einmal einer den Parlamentarismus als vordergründiges Szenario benützenden Volksfrontstrategie das Wort reden[74]).

---

[72]) *Abendroth*, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, 1967; *Habermas* a. a. O. (Anm. 12). Für die orthodoxe Variante etwa *Stuby*, a. a. O. (Anm. 21).

[73]) *v. Beyme*, Parlamentarismus und Rätesystem, — eine Scheinalternative, ZfPol. 1970, S. 95 ff.; ähnlich *v. Oertzen*, Freiheitlich demokratische Grundordnung und Rätesystem, in: *Bermbach* (Hrsg.), Theorie und Praxis der direkten Demokratie, 1973, S. 173 ff.

[74]) Vgl. die DKP-Dokumente bei *Pulte* (Hrsg.), Die Neue Linke, 1973, S. 64 ff. oder DKP-Bildungsheft zum 5. Thema des Bildungsjahres 1973/74: Die Kommunisten und das Grundgesetz. — Gegen die zeitweilig modische Verharmlosung extrem linker Problem-

Eine ähnliche Vermeidung frontaler Parlamentarismusnegation ist im übrigen heute auch charakteristisch für jenes andere „kritische Lager", welches man vom Wirkungskreis des „zweiten" *Carl Schmitt* nach 1945 über *Gehlen* bis etwa *Rüdiger Altmann* und heute insbesondere *Luhmann* vielleicht etwas vereinfachend mit *Greiffenhagen* als den „technokratischen Konservativismus" unserer Tage bezeichnen darf[75]). So bleibt etwa festzuhalten, daß derselbe *Ernst Forsthoff*, der bei der Betonung des Primates der technischen Realisation im „Staat der Industriegesellschaft" 1971 und schon früher nach 1949 mancherlei Reserven gegenüber der fortdauernden Geeignetheit parlamentarisierter Verfassungsinstitutionen für die Forderungen des Zeitalters der technischen Realisation erkennen ließ[76]), in seinem Kampf gegen die „Umbildung des Verfassungsgesetzes" in der ersten Carl-Schmitt-Festschrift 1959 zugunsten des liberalen Rechtsstaates als „System rechtstechnischer Kunstgriffe zur Gewährleistung gesetzlicher Freiheit" eine Reihe von Positionen einnahm, die modernen Legitimationen des parlamentarischen Systems in vielem entsprachen[77]). Oder ein *Schelsky*, noch 1961 in „Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation" eher ähnlich wie *Gehlen* und *Altmann* ein Anwalt der technologischen „Sachzwänge" als beherrschendes Element einer gesellschaftlichen Spätphase, die ihre eigenen Legitimationen in sich trägt, wird gegenüber der neulinken Herausforderung 1973 in „Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung" einer der beredtesten und scharfsinnigsten Verteidiger jener liberalen Grundelemente der Bonner Verfassung, die ihrerseits die Basis des parlamentarischen Regierungssystems abgeben[78]).

Wenn der besonders militante Neo-Antiparlamentarismus von links bereits wieder zurückzugehen scheint bzw. zur verstärkten Bewußtwerdung des Verteidigungswerten am Parlamentarismus führt, wäre es doch leichtfertig, im Aufkommen der *Agnolis* und *Dutschkes* nur das Exzessiv-Vorübergehende sehen zu wollen, gewissermaßen die flüchtige Schaumkrone einer auslaufenden Woge oder die „schwärmerische Gegenwarts-

---

geschlossenheit die durchdringende Studie von *Kevenhörster*, Eine unbequeme Alternative: Demokratische und totalitäre Herrschaft — Zur Kongruenz von linkem und rechtem Totalitarismus, Zeitschr. f. Politik 1974, S. 61 ff.

[75]) *Greiffenhagen*, a. a. O. (Anm. 22).

[76]) *Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, bes. S. 42 ff.

[77]) *Forsthoff*, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift Carl Schmitt, 1959, S. 35 ff.

[78]) *Schelsky*, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, 1961, etwa S. 25; *ders.* Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung, 1973, bes. S. 47 ff.

utopie" *(Herbert Krüger)*[79]). Verantwortliche Pädagogik im weitesten Sinne kann heute der Frage nicht ausweichen, wieso in denselben Jahren der sich immer weiter verstärkenden Bejahung der Grundvorstellungen des parlamentarisch-demokratischen Prinzips nach 1949 in breitesten Kreisen der Bevölkerung[80]) gleichzeitig ein bemerkenswerter Teil der jungen Intelligenz sich grundlegend dem Verfassungskonsens zu verweigern begann und in einer ideologischen Nostalgiebewegung längst vergessen gewähnten Rauschebärten des 19. Jahrhunderts in die Arme warf. Ebenso stellen sich ähnliche Fragen jedem Verfassungsdenken, das sich bei aller Einsicht in die Notwendigkeit der Praktikabilität des staatsrechtlich/politischen Argumentationsniveaus über den Tellerrand des unmittelbaren Tages hinauszublicken bemüht. In diesem Sinne tun Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft zwar gut, den theoretisierenden Exzessen eines in der Tat letztendlich mehr durch „rationalistische Raserei" als durch Fähigkeiten der Realanalyse charakterisierten Neo-Antiparlamentarismus übertriebene Reverenz zu verweigern. Sie dürfen dennoch solche sozialpathologischen Stellen im Gesellschaftsgefüge keineswegs ignorieren, sondern haben sie als wichtige Indikatoren für ernsthafte Reformbedürfnisse des gegebenen politischen Systems sorgsam zu registrieren[81]).]

## 8. Die realen Gravamina des Bonner parlamentarischen Systems

In diesem Sinne benenne ich drei Problemfelder, die bei einer eingehenderen Prüfung auf dem Boden der Grundprämissen des parlamentarischen Regierungssystems des Grundgesetzes heute „systemverbessernder" Überlegungen in besonderem Maße bedürftig erscheinen. Daß hier vieles Sonstige unter den Tisch fallen muß, ist unvermeidlich. Das gilt vor allem für den Komplex innere Orgaisationsreformen des Bundestages, für den nach unserer Arbeitsteilung außer einigen Randberührungen meinerseits Herr *Meyer* verantwortlich zeichnet.

Ich bezeichne meine drei Hauptkomplexe als

a) — das Repräsentationsproblem
b) — das Kontroll- und Oppositionsproblem
c) — das föderal-europäische Problem

---

[79]) *Herbert Krüger*, Versuch über Schwärmertum und Gegenwartsutopien als einen durchgehenden Zug unserer Zeit, in: Staat-Wirtschaft-Völkergemeinschaft (Ausgewählte Schriften aus 40 Jahren), 1970, S. 255 ff.

[80]) Vgl. noch einmal oben bei Anm. 20.

[81]) Mit Recht betont *Thaysen*, Parlamentsreform, 1972, S. 152 ff. die Herausforderung durch die Außerparlamentarische Opposition 1967 ff. als eine Triebfeder der Parlamentsreform.

des Bonner parlamentarischen Regierungssystems. Ihnen gilt der zweite, sozusagen der „besondere Teil" dieses Berichtes, von dem ich hier mündlich außer den folgenden Einleitungsbemerkungen nur noch einige kurze Aspekte präsentieren kann. Allgemein gilt jedenfalls folgendes.

*Zum Repräsentationsproblem:* Mit diesem Stichwort meine ich hier nicht ein Aufrollen der staatstheoretischen Repräsentationsdiskussion in voller Breite, für die in Deutschland zuletzt wohl besonders die Namen *Herbert Krüger* und *Gerhard Leibholz* „repräsentativ stehen"[82]). Ohne an solchen Erträgnissen irgendwie vorbeizublicken, geht es in diesem Bericht um die sehr viel eingegrenztere Frage, wie erstens zu erklären ist, daß die Artikulations- und Kommunikationsfunktion des Deutschen Bundestages im Verhältnis zur Öffentlichkeit mindestens seit einer ganzen Reihe von Jahren im Urteil der meisten kompetenten Betrachter als zunehmend ungenügend angesehen wird. Also der sogenannte „Parlamentarismus ohne Transparenz" im Sinne des bekannten Sammelbandes von *Steffani*[83]). Damit hängt dann zweitens die Frage zusammen, in welche Richtung praktische Überlegungen zu gehen hätten, die einem solchen Repräsentationsdefizit gegensteuern wollten.

Dem Repräsentationsproblem dürfte unter den drei hier ausgewählten Hauptkomplexen ein eigener besonderer Rang zuzusprechen sein, weil ohne seine halbwegs wirksame Bewältigung längerfristig am ehesten eine grundsätzliche Systemgefährdung des Parlamentarismus denkbar erschiene. Für das Repräsentationsproblem gilt ferner besonders die Feststellung von einer Art Indikatorenqualität der antiparlamentarischen Fundamentalkritik, so folgenlos diese im übrigen auch sein mag. Bei aller Übersteigerung rührt die neulinke „Entfremdungsthese" für das Verhältnis Parlament-Bevölkerung eine sorgsamer Beobachtung bedürftige Schwächestelle nicht nur des Bonner Parlamentarismus an.

*Zum Kontroll- und Oppositionsproblem:* Die Verbesserung der Kontroll- und Mitgestaltungsfunktion des Bundestages im Verhältnis zu der seit 1949 kräftig gestärkten Exekutive bietet sich heute jedem mit der aktuellen Verfassungsreformdiskussion Befaßten wie von selbst an. Die Verfassungsenquête-Kommission hat dieses unter den mehr „instrumentalistischen" The-

[82]) *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 232 ff. *Leibholz*, Die Repräsentation in der Demokratie (1928), Neuauflage 1973. — Ein neuer Gesamtüberblick zur vielverästelten Repräsentationsfrage bei *Hasso Hoffmann*, Repräsentation, 1974, oder für die angelsächsischen Strömungen bei *Birch*, Representation, 1971.

[83]) Oben Anm. 30.

men wohl erstrangige Problem mit vollem Recht in den Vordergrund ihrer Beratungen gerückt, wie das Parlament oder wie wenigstens die Opposition das für das Funktionieren des parlamentarischen Systems unerläßliche ungefähre Kräftegleichgewicht mit der Regierung wahren oder wiedererlangen kann[84]). Als eine sehr „technisch" geprägte Thematik von „Juristentagsbreite", die nach vielgestaltiger Einzelerörterung verlangt, ist ihre Behandlungsmöglichkeit im Rahmen dieses Berichtes freilich absolut begrenzt. Ich werde daher den Herren *Böckenförde, Kaiser, Kewenig, Ossenbühl* und weiteren „Profis" der Planung hier kaum ins Handwerk pfuschen[85]).

*Zum föderal-europäischen Problem:* Obwohl ein Ausflug in zusätzliche Dimensionen beträchtlicher Reichweite, erscheint mir bei einer Gesamtabwägung zwischen den Reformfragen, die sich aus der Entwicklung des Bonner Regierungssystems in 25 Jahren ergeben, eine Bewertung der Problemlagen, die sich aus dem Zustand von internem Föderalismus und externer Supranationalität ergeben, der dritte Platz in der vordersten Reihe zu gebühren[86]). Auf der einen Seite eine über Art. 79 Abs. 3 GG rigide verewigte Bundesstaatlichkeit, auf der anderen die nach Art. 24 GG aufgegebene, aber doch erst prekär und immer noch zerfallsbedroht verwirklichte Integrationszielbestimmung. — Beides zusammengenommen stellt gewissermaßen die „Außenfront" des Bonner Parlamentarismus dar. Hier gehen vor allem vom internen Föderalismus so maßgebliche, in hohem Grade störend-desintegrative oder jedenfalls verfassungsmäßig „unbewältigte" Einflüsse auf das Regierungssystem aus, daß die gestellte Frage nach der „Zukunftseignung" die Einbeziehung des föderal-europäischen Problems zwingend erfordert.

---

[84]) Vgl. Teil C, Planung, des Zwischenberichtes der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, BT-Drucks. VI/3829, S. 45 ff. und etwa auch S. 11—15 des Themenkataloges A der Kommission (Bund und Länder), Komm.-Drucks. Nr. 001, sowie der Themenkatalog B (Parlament und Regierung), Komm.-Drucks. 003 und 004.

[85]) *Böckenförde* a. a. O. (Anm. 61); *J. H. Kaiser,* Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung, in: Planung I, 1965, S. 11 ff. (Das bekannte „Prolegomenon" zur neueren deutschen Planungsdiskussion); *Kewenig,* Zur Revision des Grundgesetzes: Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Parlament, DÖV 1973, S. 23 ff. — Umfassende Darstellung jetzt bei *Ossenbühl,* Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? = Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag, 1974 (ebenda S. B 11 ff. weitere Literaturübersicht).

[86]) Ähnlich unter dem Stichwort der „Zukunftseignung" des Systems *Ipsen* a. a. O. (Anm. 54), S. 302 f.

Die Verfassungsenquête-Kommission des Deutschen Bundestages, gegenwärtig konkretester Ansatzpunkt zur Verwirklichung bessernder Modifikationen am Bonner parlamentarischen System innerhalb der nächsten, 1976 beginnenden Legislaturperiode des Bundestages[87]), bewertet allerdings ausweislich ihrer Agenden die Dringlichkeit der anstehenden Reformfragen bis zu einem gewissen Grade anders. Der ursprüngliche Themenkatalog der Kommission aus dem Jahre 1971[88]) gliederte sich in zwei sorgsam ausbalancierte Teile A „Bund und Länder" sowie B „Parlament und Regierung" von je 13 Seiten. Der hier als „Repräsentationsproblem" angedeutete Komplex wird dabei lediglich in den letzten Abschnitten VI—VIII („Stellung des Parlamentes und seiner Mitglieder"; „Probleme eines Wirtschafts- und Sozialrats"; „Stärkung der Bürgerrechte") als Unterfall (!) des Themas Parlament und Regierung mit sichtbar. Die Behandlung dieser Fragen in der Kommission steht im wesentlichen noch bevor. Verfolgt man weiterhin anhand des Zwischenberichtes der Kommission und ihrer vorher und nachher publizierten Dokumente die tatsächlich gesetzten Schwerpunkte ihrer Arbeit, so erscheint die ungefähre Schätzung eines Mitgliedes des Kommissionssekretariates beim Bundestag plausibel, die auf 50 % Föderalismus, 30 % Parlament und Regierung und auf 20 % „Diverses" lautet, worunter der zwischenstaatlich/supranationale Komplex mit fällt[89]). Auffällig ist bei solcher Gewichtung der Kommissionsarbeit nicht nur eine sehr starke Akzentuierung zugunsten der bundesstaatlichen Fragen, sondern inhaltlich auch bei der Behandlung der Probleme im Verhältnis Parlament/Regierung eine gelegentliche Neigung der Kommission, die Dinge stark von der Seite des Parlamentes und dabei im besonderen von einem „professionalisierten" parlamentarischen Insider-Standpunkt aus zu sehen. Vor allem vermißt der Außenstehende aber eine Art Grundsatzdebatte innerhalb der Kommission, in der so etwas wie eine durchgängige „Philosophie" ihrer Arbeit sichtbar geworden wäre. Eine solche Debatte

[87]) Guter Überblick über die Arbeitsweise der 1970 vom Bundestag eingesetzten Verfassungsenquête-Kommission bei *Sandtner*, Die Enquête-Kommission Verfassungsreform in der 6. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, DVBl. 1973, S. 774 ff. und in dem Beitrag des Kommissionsmitgliedes *Kewenig*, Bundesrat und föderatives System im Lichte der Arbeiten der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, 1974, S. 453 ff.

[88]) Vgl. oben Anm. 84.

[89]) Verf. ist Herrn Prof. Dr. *Friedrich Schäfer*, MdB, Vorsitzender der Verfassungsenquête-Kommission und Herrn Regierungsrat Dr. *Zeh* vom Kommissionssekretariat für informative Gespräche zur Arbeit der Kommission sehr zu Dank verpflichtet.

hätte gleichzeitig als Angebot eines prinzipiellen Dialoges zwischen der Kommission und der an ihrer Arbeit interessierten Öffentlichkeit aufgefaßt werden können. Die Verfassungsenquête-Kommission ist in ungefähr diesem Sinne schon verschiedentlich kritisch angesprochen worden, etwa von *Werner Weber*, der ihr entgegenhielt, über vielen Einzelfragen das „Knistern im Gebälk" der Verfassung zu überhören[90]). Zur Verteidigung bzw. Erklärung der von ihr gewählten Arbeitsweise läßt sich freilich auch einiges anführen. Vieles erklärt sich aus der Zusammensetzung der Kommission. Sicherlich hat die Benennung von mehr als einem Drittel der Kommissionsmitglieder durch die Regierungschefs der Bundesländer ebenso zur Ausweitung des föderalistischen Aspektes beigetragen, wie das Fehlen einer institutionalisierten Vertretung der Bundesregierung als Gegengewicht zu dem zweiten guten Drittel Bundestagsabgeordneten nicht ohne Einfluß auf die Sichtweisen der Kommission beim Komplex Parlament/Regierung geblieben ist. Ferner mögen die fundamentalen Fragestellungen der gegenwärtigen Verfassungspolitik, wie ich sie hier unter dem Stichwort „Repräsentationsproblem" begreife, nach näherer Prüfung gar nicht oder nur gering durch verfassungstextliche oder sonstwie normative Schritte lösbar sein. Sie bedürfen wahrscheinlich viel mehr gewisser Fortentwicklungen der politischen Kultur in Deutschland, zu denen eher konkrete Schritte in der Gesellschafts-, Bildungs- und auch Wirtschaftspolitik beizutragen vermögen als Änderungen an den Artikeln des Grundgesetzes. Aber auch wer mit *Kewenig* den Beruf unserer Zeit zur „großen" Verfassungsreform nicht zu sehen vermag[91]) und auf kleine bessernde Reformschritte abzielt, könnte sich gleichwohl ein größeres Maß übergreifender Strategie bei den ins Auge gefaßten Modifikationen im parlamentarischen System des Grundgesetzes vorstellen, als es bisher im Zwischenbericht der Kommission in der einen Seite gesellschaftspolitischer Anmerkungen des damaligen Abgeordneten *Dichgans* sichtbar geworden ist[92]). Sicherlich können aber die hier anwesenden eminenten sachverständigen und parlamentarischen Mitglieder der Kommission aus unserer Vereinigung zu diesem für die praktische Verfassungsreform nicht unwesentlichen Punkt noch sehr viel bessere Aufklärung in die Diskussion einbringen.

---

[90]) Vgl. etwa den Tenor bei *Werner Weber*, Das Problem der Revision und einer Totalrevision des Grundgesetzes, Festgabe Maunz, 1971, S. 451 ff.

[91]) *Kewenig*, Verfassungsreform — ein Beruf unserer Zeit? DÖV 1971, S. 524 ff.

[92]) *Dichgans*, Überlegungen zur Verfassungsreform und Gesellschaftspolitik, BT-Drucks. VI/3829, S. 114 f.

## B. Beobachtungen und Überlegungen zu den realen Gravamina des Bonner Parlamentarismus

### *I. Zum Repräsentationsproblem*

#### 9. Das heutige Problem der Repräsentation: Allgemeine Egalisierung

(Hier nicht abgedruckt. Vgl. oben Anmerkung auf Seite 8 und vor allem unten S. 62 den Leitsatz 9 zu diesem Bericht.)

#### 10. Die heutige Legitimierung der Repräsentation: Professionalismus und Individualität

Nachdem ich den größeren Teil der hier zur Verfügung stehenden Zeit für die mehr grundsätzlichen Überlegungen des „allgemeinen" Teiles A dieses Berichtes verwenden mußte, kann ich nunmehr abschließend nur noch einige geraffte Diskussionsanregungen aus dem „besonderen" Teil B (= Leitsätze 9—19) anschließen. Im übrigen sei zunächst einmal generell auf diese Leitsätze verwiesen[93]).

Die heutige Anfälligkeit des vom Grundgesetz errichteten Repräsentativsystems sehe ich im Sinne von Leitsatz 9 in dem, was ich die besondere „Distanzschrumpfung" zwischen Wähler und Abgeordneten im Verlaufe einer Reihe von Jahrzehnten nennen möchte. Ursächlich für eine solche Annäherung, welche Identität begünstigt und Repräsentation partiell unglaubwürdig macht, erscheint vor anderem die — reale oder auch nur eingebildete! — Egalisierung im Bildungsniveau der Gesamtbevölkerung, verbunden mit der täglichen „Hautnähe" der politischen Information über die Techniken der Massenmedien. In diesen Faktoren liegt gleichzeitig, nebenbei bemerkt, Wurzel und Schubkraft des heutigen Mitbestimmungspostulates.

Gleichwohl bleibt Repräsentation — dies die Antithese des Leitsatzes 10 — infolge der „professionalisierenden" Arbeitsteiligkeit der modernen Gesellschaft weithin legitimiert, ja unvermeidlich. Die Komplexität der heutigen Staatsaufgaben verlangt auch im Parlament mehr denn je nach dem Fachmann und hebt so die allgemeinbildungsmäßigen Egalisierungen wieder großenteils auf. Ferner legitimiert sich das heutige Repräsentativsystem sozialethisch aus der Unaufgebbarkeit des Individuums auch auf der parlamentarischen Ebene. Es bestehen wesentliche Zusammenhänge des Art. 38 GG nicht nur zu Art. 21 GG, sondern in einem materiellen Sinne ist das freie parlamentarische Mandat ebenso Ausformung der Individualität, Perso-

---

[93]) Vgl. unten S. 59 ff.

nalität und politischen Meinungs- und Handlungsfreiheit seines Trägers im Sinne der Art. 1, 2 und 5 GG.

Was sind vor diesem Hintergrund gleichzeitiger Fragwürdigkeit und Legitimität des Repräsentativgedankens in der verfassungspolitischen Situation der Bundesrepublik in den siebziger Jahren konkretverfassungsrechtlich die besonders erörternswerten Punkte? Ich kann aus vielem hier nur noch zweierlei benennen:

a) Im Sinne verfassungsrechtlicher Berücksichtigung repräsentationsabbauender „Distanzschrumpfung": Die Frage des Einbaues direkt-demokratischer Elemente in das Grundgesetz;
b) Im Sinne verfassungskonformer Synthese zwischen den Tendenzen der Identität und den Forderungen der Repräsentation: die Empfehlung zugunsten des generellen Mandates (= unten, Ziff. 11).

Zunächst also zur möglichen Verstärkung der bislang mehr als spärlichen unmittelbar-demokratischen Instrumentarien innerhalb des Gesamtgefüges des Grundgesetzes.

Ich folge im Ergebnis zwar durchaus der in der Staatsrechtslehre und anscheinend auch in der Verfassungsenquête-Kommission (u. a. Beiträge *Böckenförde* und *Kewenig* im Zwischenbericht)[94]) eindeutig vorherrschenden Auffassung, daß auch nach 25 Jahren GG an Art. 38 GG nicht viel Sinnvolles zu ändern ist, nachdem seine notwendigen Einbindungen in die Erfordernisse des Parteienstaates über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit seinem bekannten „Spannungsverhältnis" zu Art. 21 längst hinlänglich gezogen sind[95]). Art. 38 GG in seinem modernen Sinngehalt unangetastet zu lassen, bedeutet jedoch nicht ein Plädoyer für eine unbedingte und vollständige Beibehaltung des Maßes an rigider Durchführung des Repräsentativsystems, für das sich der Parlamentarische Rat 1949 aus zeitbedingten Reflexen entschieden hat. Gelegentliche prinzipielle Bedenken gegen die Einbaufähigkeit direkt-demokratischer Techniken und Einrichtungen in ein grundsätzlich repräsentativ ausgestaltetes System erscheinen jedenfalls im Lichte politischer Praxis nicht zwingend[96]). Mannigfache Beispiele

---

[94]) BT-Drucks. VI/3829, S. 65 ff., 76 f. Zum ähnlichen Stand in der staatsrechtlichen Literatur überhaupt *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, 1973, S. 152 ff.

[95]) BVerfGE 1, 208 ff. (233 ff.) st. Rspr., zuletzt etwa BVerfGE 32, 157 ff.

[96]) Die Bedenken vor allem bei *Herbert Krüger*, etwa in: Parlamentarismus, HDSW 8 (1964), S. 208 ff. im Sinne seiner Sicht von

aus anderen Verfassungsgebungen von Weimar 1919 über manche unserer Länderverfassungen und auf ihre Weise auch die Verfassungen der 5. französischen Republik, Italiens, der Schweiz und Österreichs belegen die offenkundige Lebensfähigkeit begrenzt „gemischter" Verfassungssysteme[97]). Es kann vernünftigerweise nicht Aufgabe eines Berichtes wie hier sein, im Stile der Arbeit der Verfassungsenquête-Kommission konkrete Vorschläge für unmittelbar-demokratische „Einbauten" in das Grundgesetz vorzulegen. Sinnvoll ist jedoch der Ausdruck des Wunsches, daß der Kommission im bald anhebenden Gedränge gegen Schluß der 7. Legislaturperiode des Bundestages noch hinreichend Zeit bleiben möge, die einschlägigen, spärlichen Punkte ihrer Traktandenliste wenigstens halbwegs so intensiv zu behandeln wie etwa die Föderalismus- oder Planungsfragen. Zu ihr gehören nicht nur die im Zwischenbericht sehr verständlich vorgeschlagenen Besserungen im Petitionswesen durch verfassungsrechtliche Aufwertung des Petitionsausschusses als Kontrollorgan in einem neuen Art. 45 c[98]), die Diskussion um den Ombudsmann und eine weitere Belebung der im Repräsentativsystem als motorisches Element wohl denkbaren, wenn auch nur sehr beschränkt normierbaren Bürgerinitiativen[99]). Noch wichtiger als diese Einrichtungen, denen bei aller partizipatorischen Nützlichkeit in der praktischen Bewährung das Odium der mehr kanalisierenden und pazifizierenden „Klagemauer"-Funktion nicht ganz zu Unrecht anhaftet[100]), erscheint in diesem Zu-

---

der „bessernden Funktion" parlamentarisch-repräsentativer Institutionen. Eine gewisse Beimischung direkt-demokratischer Elemente erscheint indessen sinnvoll geeignet, den anderen Gefahren zu weitgehender Mediatisierung und „Entrücktheit" repräsentativer Einrichtungen gegenzusteuern. Dazu auch *Fraenkel*, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, 1958.

[97]) Etwa Art. 73 WRV (Volksbegehren und Volksentscheid im Gesetzgebungsverfahren) (dazu *Schiffers*, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, 1971), ähnlich die Art. 71 ff. der bayerischen Verfassung v. 2. 12. 1946; Art. 11 Französische Verfassung v. 28. 9. 1958 (Möglichkeiten bestimmter Gesetzesreferenden); Art. 75 Italienische Verfassung v. 1. 1. 1948 („Referendum abrogativo"), Art. 89 Schweizer Verfassung v. 29. 5. 1874 (Gesetzesreferendum); Art. 41 ff. Österreichische Verfassung v. 1. 10. 1920 (Gesetzesreferendum). Vgl. zu den Unterschieden im einzelnen *Hans Huber*, Das Gesetzesreferendum, 1969, S. 3 ff. und auch *Schambeck*, Das Volksbegehren, 1971.

[98]) BT-Drucks. VI/3829, S. 33 ff.

[99]) Hierzu *Hahnenfeld*, Der Ombudsmann-Gedanke, ZRP 1973, S. 60 ff. und *Zillessen*, Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/1974.

[100]) Das klingt hinsichtlich der Bürgerinitiativen etwa verschiedentlich bei *Zillessen* a. a. O. (Anm. 99) S. 20 ff. an.

sammenhang die vertiefte verfassungspolitische Behandlung der drei „vollpolitischen" Problemfelder Vorwahlen („Primaries") bei der Kandidatenaufstellung zum Bundestag, Gesetzesreferendum und Volkswahl des Bundespräsidenten. Zu ihnen ergibt sich unter den derzeitigen Bedingungen des Bonner Parlamentarismus wohl folgendes.

*Erstens:* Für eine — (wohl einfach-wahlgesetzlich mögliche) — Regelung im Sinne einer wenigstens parteiinternen möglichsten Verbreiterung des an der Kandidatenaufstellung beteiligten Personenkreises sprechen auf den ersten Blick stark die mehrfach statistisch verifizierten Zahlen *(Zeuner, Thaysen, Kaack)*, daß selbst von den gut 1,5 Millionen bundesdeutscher „Parteibürger" allenfalls 250 000 und auch diese in der großen Mehrzahl nur ganz locker irgendwie am Nominierungsprozeß beteiligt sind[101]). Nimmt man hinzu, daß infolge der parteimäßigen „Sicherheit" von ungefähr zwei Dritteln der Wahlkreise und analogen „Listensicherheiten" bei der 1969er Wahl 358 von 496 Bundestagskandidaten schon aufgrund der Nominierung davon ausgehen konnten, ihr Mandat zu erhalten, so wird daraus die volle Bedeutung der Nominierungsprozedur sichtbar[102]). Dennoch stimmt nachdenklich, daß beide offiziellen Wahlreformkommissionen 1955 und 1968 sowie jüngst *Rietdorf* in der Verfassungsenquête-Kommission sich zu keinem klaren Votum zugunsten der gesetzlichen Einführung der Vorwahl in einer ihrer Hauptformen (offen, halboffen oder parteiintern) durchringen konnten[103]). Neben organisatorischen Schwierigkeiten wiegt vor allem bei den offenen und halboffenen Formen die Gefahr schwer, daß man sich anstelle der „Mauschelei des Establishments" lediglich die ihrerseits sehr realen Manipulationen der sog. „Mitternachtsdemokratie" einschließlich ihres imperativen Mandates einer bereits parteiintern unrepräsentativen Minderheit eintauscht[104]). Wahrscheinlich ist *Rietdorf* zuzustimmen, daß sich machbare Vorwahlreformen wohl wesentlich zu konzentrieren haben auf die Frage der Erzielung eines möglichst hohen Betei-

---

[101]) *Zeuner*, Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl, 1965; *Kaack*, Wer kommt in den Bundestag?, 1969; *Thaysen* a. a. O. (Anm. 30), S. 9 ff.

[102]) *Kaack* a. a. O. (Anm. 101), S. 16.

[103]) Bericht der vom BMI eingesetzten Wahlrechtskommission: Grundlagen eines deutschen Wahlrechts, 1955; Bericht des vom BMI eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform: Zur Ausgestaltung des Bundestagswahlrechts, 1968; *Rietdorf*, Stärkung der Bürgerrechte im Rahmen des Wahlverfahrens, Verfassungsenquête-Kommission, Komm.-Drucks. Nr. 099 (1974).

[104]) Dazu *Rietdorf* a. a. O. (Anm. 103), S. 16 ff.

ligungsgrades des nominellen „Parteivolkes" bei den Kandidatenvorschlägen und der parteiinternen Nominierungswahl[105]).

*Zweitens:* Zum noch wesentlich komplexeren Problemkreis Gesetzesreferendum und Volkswahl des Bundespräsidenten gestatte ich mir die grundsätzliche Bemerkung, daß jedenfalls eine „Enttabuisierung" dieser Themen im Sinne der Freigabe für die breitere verfassungspolitische Diskussion 25 Jahre nach 1949 auf der Tagesordnung steht. Hier gilt es wirklich mit *Werner Weber*, die „Gespenster von Weimar" endlich zu verscheuchen! Bei aller gebotenen Vorsicht verfassungsrechtlicher Übertragungen sollten dazu weniger die wohl wirklich als „sui generis" anzusehenden Schweizer Verhältnisse betrachtet werden, als vielmehr die keineswegs nur kritisch zu wertenden französischen Erfahrungen seit 1958 (das Referendum als wesentliches technisches Hilfsmittel bei der innerfranzösischen Akzeptierung der Dekolonisierung Algeriens 1958—62, 1969 als Vehikel eines reibungslosen Überganges zum Postgaullismus), ferner das italienische Referendum 1974 zum Scheidungsgesetz, vor allem aber innerstaatlich auch die jüngeren bayerischen Erfahrungen bei Schul- und Rundfunkgesetzgebung[106]). All dies hat ziemlich deutliche Hinweise dafür gegeben, daß die Techniken von Volksbegehren und Volksentscheid in partizipatorisch gesonnenen Zeitläufen sehr wohl ein wirksames Konfliktregelungsmittel gerade bei einfach-hochpolitischen Fragen darstellen können, denen auch keineswegs der früher gelegentlich behauptete Affirmationskomplex oder die Fixierung auf Reproduktion des Bestehenden eigen ist[107]). Wenn heute sogar im Mutterlande strengster Parlamentssouveränität, in Großbritannien, anläßlich des EG-Verbleibs das Referendum als ultima ratio der Streitschlichtung bei einer tiefgehenden nationalen Spaltung herangezogen wird, könnten insoweit auch in der Bundesrepublik die Positio-

---

[105]) *Rietdorf* a. a. O. (Anm. 103) S. 18 f. Zu dem Komplex auch schon *Hans Peters*, Zur Kandidatenaufstellung für freie demokratische Wahlen, Festschrift Nawiasky 1956, S. 341 ff. und *Magiera*, Vorwahlen und demokratische Kandidatenaufstellung im modernen Parteienstaat, JÖR 1973, S. 621 ff. Es knüpfen sich hier noch weitere Fragen der Offenheit der innerparteilichen Struktur an, wie sie etwa aufgeworfen werden von *Knöpfle*, Der Zugang zu den politischen Parteien, Staat 1970, S. 321 ff. und *Magiera*, Der Rechtsanspruch auf Parteibeitritt, DÖV 1973, S. 761 ff.

[106]) Dazu bei *Bethge*, Rechtsfragen der Rundfunkaufsicht, Die Verwaltung 1974, S. 439 ff.

[107]) Der Skepsis von *Hans Huber* a. a. O. (Anm. 97) steht immerhin die feste Befürwortung bei *Imboden*, Die politischen Systeme, 1962, S. 30 und auch die im ganzen positive neuere Stellungnahme von *Schambeck* a. a. O. (Anm. 97) gegenüber.

nen eines 1949 allzu „wasserdicht" geschweißten Repräsentativsystems neu überdacht werden[108]).

*Drittens:* Die Volkswahl des Bundespräsidenten, zum ersten Mal 1968 von *Dahrendorf* in einem ketzerischen Zwischenruf ins Gespräch gebracht, steht immerhin als noch abzuhakender Punkt auf der Liste der Verfassungsenquête-Kommission[109]). Vor rascher Bejahung einer derartigen Novellierung des Grundgesetzes wird man hier sicherlich zögern. Gewichtige Gegenargumente liegen auf der Hand. Einmal das bekannte von der Diskrepanz zwischen Legitimationsüberfluß kraft des aufwendigen Wahlaktes und grundgesetzlicher Kompetenzarmut — mit den hieraus in bestimmten Situationen vielleicht nicht ausschließbaren Versuchungen plebiszitärer Amtsführung[110]). Auf dieselbe Seite der Waagschale würde ich die Existenz der Bundesversammlung legen, die bei allem ephemeren Zusammentritt doch eine der wenigen augenfällig-symbolischen Verkörperungen der Gesamtstaatlichkeit der Bundesrepublik bedeutet[111]). Immerhin sollte man die Diskussion mit der Präsentation der einen denkbaren Argumentationskette nicht als von vornherein abgeschlossen ansehen. Zunächst ist die Integrationskraft der unmittelbaren Volkswahl zugunsten der Staatsspitze auch bei knappen Entscheidungen hoch zu veranschlagen. Das zählt doppelt in einem mit Möglichkeiten der Hervorbringung von Massenloyalität nicht überreichlich gesegneten Staatswesen wie der Bundesrepublik[112]). In den siebziger Jahren vermag man sich wohl auch

---

[108]) Im Themenkatalog der Verfassungsenquête-Kommission a. a. O. (Anm. 84) stehen unter B VIII, 8 „Etwaige Möglichkeiten eines Volksentscheids und Volksbegehrens" allerdings auf der (letzten) Seite 26 des Kataloges so am Rande, daß eine vertiefte Behandlung in der Kommission nicht wahrscheinlich erscheint. Ob die Kommission in dieser Weise Sensibilität für die Zeitbedürfnisse zeigt, ist zweifelhaft.

[109]) Auf derselben letzten Seite 26 des Themenkataloges, vgl. Anm. 108. Auch hier dürfte intensivere Befassung durch die Kommission schon aus Zeitgründen kaum zu erwarten sein.

[110]) Ausführliche Abwägung etwa bei *Kimminich/Pernthaler*, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, VVDStRL 25 (1967), S. 2 ff., 95 ff., ferner *Knöpfle*, Das Amt des Bundespräsidenten in der BRD, DVBl. 1966, S. 713 ff.

[111]) Zur staatstheoretischen Bedeutsamkeit der Symbolik gerade im auf Wechsel angelegten parlamentarischen Regime *Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht (1928) in: Staatsrechtliche Abhandlungen 1955, S. 142 ff., *Loewenstein*, Betrachtungen über politischen Symbolismus, Festschrift Laun 1953, S. 551 ff., *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 214 ff., *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 536 ff.

[112]) Vgl. noch einmal die heute als weithin zutreffend zu erkennende Diagnose *Werner Webers* von 1951 (a. a. O., Anm. 40) von der übermäßigen Mediatisierung des Volkes im Bonner GG.

allmählich von der Vorstellung zu lösen, daß im Falle einer solchen Wahl hinter jeder nächsten Ecke ein neuer Kandidat Hindenburg, Hitler oder Thälmann steht. Das österreichische Beispiel nach 1945 hat jedenfalls gezeigt, daß unter stabilisierten Verfassungszuständen keine normative oder faktische Zwangsläufigkeit besteht, daß ein im Sinne formell-repräsentativen Pouvoir neutre gemeintes Präsidentenamt über den Legitimationsschub der Volkswahl in eine Konfliktsituation mit Parlament und Regierung geriete. Die österreichische Erfahrung hat wegen der zeitlichen Nähe für die Bundesrepublik heute höhere Beweiskraft als die schon beinahe rituale Schrecksekunde in Erinnerung an einen immer mehr in der Vergangenheit verschwindenden Weimarer Reichspräsidenten[113]).

Schließlich ist auch ein Vergleich der tatsächlichen Wahlleistungen der Bundesversammlungen seit 1949 mit den von einer konkurrierenden Volkswahl füglicherweise zu erwartenden Selektionsleistungen nicht zu umgehen. Hier ist dem Regierungssystem des Bonner Grundgesetzes nach dem Amtsantritt immerhin des 4. Bundespräsidenten zu bescheinigen, daß die mediatisierte Wahl über die Bundesversammlung im allgemeinen Bundespräsidenten hervorgebracht hat, die jenseits aller Einzelbewertung jeder zu seiner Amtszeit und auf seine Weise in einer für ihre Amtsausübung förderlichen Art auf einer „Wellenlänge" mit ihrer politisch/gesellschaftlichen Umwelt lagen und liegen. Es kann aber auch nicht die eine andere Erfahrung der 2. Präsidentschaft Lübke 1964—69 mit Schweigen übergangen werden. Sie ist sicherlich weniger dem damals mit der bisher größten Mehrheit in der Bundesversammlung gewählten Amtsinhaber anzulasten als jenen berechnenden Parteistrategen, die damals wie auch 1969 die Bundesversammlung als Exerzierfeld für spätere Koalitionsmöglichkeiten im Bundestag mißbrauchten. Gewisse Schwächen der mediatisierten Wahl wurden auf jeden Fall damals sichtbar. Der Gedanke der Volkswahl des Bundespräsidenten bleibt so bei einer Gesamtabwägung in manchem doch bedenkenswerter als es die bisherigen meist rasch abwehrenden Reaktionen vermuten lassen[114]). Freilich sind die Erfahrungen mit dem seit 1949 erprobten Wahlmodus nicht in einem Maße negativ, daß hier rasche Änderungen zu erwarten und unumgänglich wären.

Umgekehrt wäre wenig Legitimationsgewinn und eher Verlust an Effizienz und parlamentarischer Substanz von einem

---

[113]) Vgl. die grundsätzlich positiven österreichischen Erfahrungen bei *Pernthaler* a. a. O. (Anm. 110).

[114]) Vgl. etwa *Knöpfle* a. a. O. (Anm. 110) mit weit. Nachw.

anderen Komplex zu erwarten, der nicht nur auf der Liste der Enquête-Kommission steht, sondern seinen Impetus aus der ganzen sozialen Situation in der Bundesrepublik und daraus resultierender Modelle des DGB und von anderer Seite zieht. Die Errichtung eines neben- oder vorparlamentarischen Wirtschafts- und Sozialrates gehört seit Weimar zu den „Dauerbrennern" der verfassungspolitischen Erörterungen[115]). Ich beschränke mich insoweit auf den Ausdruck der Hoffnung, daß dieser Kelch auch bei der nächsten Grundgesetzänderung wieder am Bonner politischen System vorübergehen möge, insbesondere in seinen neueren Varianten, die bis zu Gesetzgebungsinitiativrechten eines solchen Rates in Richtung Parlament reichen[116]). Zur Begründung darf ich mich hier auf die m. E. wohl wesentlichste Erwägung beschränken, daß nämlich nebenparlamentarisch-mediatisierende Repräsentation bei ohnehin bereits machtvoll organisierten Interessen besonders entbehrlich erscheint. Das gilt verstärkt in einer Verfassungssituation, in der eher die Akzentuierung auf einer Besserung der Kommunikations- und Artikulationsfunktion des Parlamentes gegenüber der sensibler gewordenen Öffentlichkeit liegen sollte, als in Richtung der Einschnürung des Bundestages durch ihrerseits mediatisierende Nebenorgane. Bei einem gewerkschaftlichen Organisationsgrad des Bundestages von inzwischen 48,6 % und nachdem in der 6. Wahlperiode immerhin ungefähr 20 % der Parlamentarier als Funktionsträger in Gewerkschaften sowie gut 15 % als Vertreter von Arbeitgeberinteressen eingeschätzt werden können[117]), erscheint

---

[115]) Vgl. unter dem GG etwa die Kette von Gedanken und Vorschlägen von *Herbert Krüger*, Der Bundeswirtschaftsrat in verfassungspolitischer Sicht, DÖV 1952, S. 545 ff. bis etwa zuletzt *Donner*, Parlamentsreform durch einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat? DVBl. 1974, S. 183.

[116]) Zu den neueren Vorschlägen neben *Donner* a. a. O. (Anm. 115) auch *Steinberg*, Zur Institutionalisierung des Verbandseinflusses in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat, DÖV 1972, S. 837 ff. — Umfassend begründete Bedenken gegen die Institutionalisierung insbesondere bei *J. H. Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, 1956; *Wittkämper*, Grundgesetz und Interessenverbände, 2. Aufl. 1969.

[117]) *Böhm*, Gewerkschafter im Deutschen Bundestag, Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1974, S. 53 ff., Überblick über die Interessenvertretung im Bundestag insgesamt bei *Thaysen* a. a. O. (Anm. 30), S. 17 ff. und über die tatsächliche Verbandsmacht etwa bei *v. Beyme*, Interessengruppen in der Demokratie, 3. Aufl. 1971, oder *Ellwein*, Die großen Interessenverbände und ihr Einfluß, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/1973, S. 22 ff. — Die im ganzen gesehen nicht unnütze „Zwischenfunktion" der Konzertierten Aktion sieht richtig *Heijo Schröder*, Die Konzertierte Aktion — Modell für eine Zusammenarbeit von Staat und Verbänden? in: Demokratie und Verwaltung, 1972, S. 419 ff.

die Dringlichkeit von Rufen nach dem Wirtschafts- und Sozialrat noch weiter gemindert; ebenso durch den Verweis auf die Konzertierte Aktion des Stabilitätsgesetzes, die weithin bereits Funktionen eines solchen Rates mit erfüllt.

Insgesamt erscheint also eine offene Diskussion über den Einbau gewisser direkt-demokratischer Einrichtungen in das parlamentarische System des Grundgesetzes durchaus zeitgemäß. Reformierende Bestrebungen in dieser Richtung könnten geeignet sein, zur Besserung des Kommunikationsverhältnisses nicht nur zwischen Parlament und Öffentlichkeit, sondern zwischen der Bevölkerung und ihrem politischen System überhaupt beizutragen. Dabei kann es sich freilich immer nur um begrenzte „Beimischungen" zu einem repräsentativ bleibenden System handeln, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen. Verfassungstypologisch dürften Systeme wie das Weimarer sogar eine Art „maximale Reformgrenze" für das denkbare Maß des „Einbaues" einzelner Topoi der unmittelbaren Demokratie in ein repräsentatives System darstellen.

(Weiterer Teil von Ziff. 10 nicht abgedruckt. Vgl. oben Anmerkung XX auf S. 8 und vor allem unten S. 63 den Leitsatz 10 zu diesem Bericht.)

## 11. Die verfassungskonforme Synthese: Generelles Mandat als Ergänzung des (parteibeeinflußten) freien Mandats?

Die vielverästelte Debatte um die heutige Legitimität des Repräsentativgedankens im allgemeinen wie in seiner besonderen Ausprägung in Art. 38 GG wird weitergehen[118]). Kehrt man stärker auf die Ebene der Bonner Parlamentspraxis zurück, verlieren jedoch manche der verfassungstheoretischen Antithesen an Schärfe. Insbesondere nachdem die infolge des Machtwechsels 1969 und der anschließenden tiefgehenden Umorientierungen in der Ostpolitik „besonderen Verhältnisse" in der Legislaturperiode 1969—72 mit interfraktionellen Frontwechseln einer ganzen Reihe von Abgeordneten als beendet angesehen werden können, deuten die Ergebnisse in der Verfassungsenquête-Kommission, aber auch sonstige Behandlungen der Thematik[119]) darauf hin,

---

[118]) Vgl. den gegenwärtigen Stand der Repräsentationsdiskussion bei *Hasso Hoffmann* a. a. O. (Anm. 82).

[119]) Der Abschnitt im Zwischenbericht der Verfassungsenquête-Kommission über das Parlamentarische Mandat, BT-Drucks. VI/3829, S. 62 ff. gehört zu den einhelligsten Passagen. Er liegt seinerseits im großen und ganzen auf der Linie der h. L., wie sie etwa bei *Hesse* a. a. O. (Anm. 34) S. 238 ff. dargestellt wird. Angesichts der intensiven Erörterungen seit Ausgang der sechziger Jahre um

daß die im Staatsrecht schon früher gefundene vermittelnde Sicht vom in Grenzen (Fraktionsdisziplin) beeinflußbaren, aber um den Preis regelmäßiger politischer Selbstpreisgabe im Ernstfall doch noch freien Mandat sich nicht nur verfassungsrechtlich plausibel begründen läßt, sondern auch weiterhin der parlamentarischen Praxis gemäß erscheint. Weder die von *Ridder* bissig apostrophierte „Freiheit vom Mandat", noch ein von anderer Seite gelegentlich an die Wand gemaltes „Parteihelotentum"[120]) sind für die Praxis des parlamentarischen Mandats im Bundestag typisch. Viel eher jenes von *Friedrich Schäfer* und auf andere Weise von *Apel* in seinem erfrischenden „Tagebuch eines Bundestagsabgeordneten" beschriebene Faktum der „Fraktionssolidarität und -loyalität"[121]). In ihrem Rahmen lassen sich, abgesehen von seltenen Ausnahmesituationen im Falle des Dissenses, eine ganze Reihe praktischer Attituden für den Abgeordneten finden, nötigenfalls die Erfordernisse der parlamentarischen Schlagkraft der Partei mit der Vermeidung wirklich nicht mehr tragbarer Gewissenskonflikte des einzelnen Abgeordneten auf praktikablen Wegen zu harmonisieren[122]). Auch vor dem Hintergrund solcher parlamentarischen Wirklichkeit bleibt kaum ein Bedürfnis zur Änderung der Schlüsselvorstellungen des Repräsentativsystems im Art. 38 GG.

Viel eher scheint sich die Reformfrage im Lichte 25jähriger Bonner Erfahrung bei der kollektiven Repräsentation der öffentlichen Meinung über Partei und Fraktion im Bundestag zu stellen. Hier gibt es in der politischen Praxis der Bundesrepublik eine ebenso erstaunliche, wie selten bemerkte — und noch seltener kritisierte! — Handhabung eines „höchst freien Mandates" der Regierungsmehrheiten im Bundestag im Verhältnis zu ihrem Wahlvolk. Konzipierung und Realisation einmal der europäisch-atlantischen Westintegration 1949—1953 und jüngst der „neuen" Ostpolitik 1969—1972 bilden wohl die deutlichsten Beispiele[123]). Zwar wurde in beiden Fällen das „avantgardisti-

---

die fortbestehende Legitimität des freien Mandates ist dieser Konsens bemerkenswert. Einzig ernsthafter Streitpunkt bleibt der Mandatsverlust bei Parteiwechsel.

[120]) Die Gegenposition zu *Ridder* etwa deutlich bei *Kewenig* in: BT-Drucks. VI/3829, S. 65 ff.

[121]) *Friedrich Schäfer*, Der Bundestag, 1967, S. 149 ff. *Apel*, Tagebuch eines Bundestagsabgeordneten, 1973.

[122]) *Schäfer* a. a. O. (Anm. 121) S. 150 zählt nicht weniger als sechs praktisch denkbare Verhaltensweisen auf.

[123]) Die Frage, ob die BRD einen eigenen Verteidigungsbeitrag im westlichen Bündnis leisten sollte, war 1949 ebensowenig ein „Issue" des Bundestagswahlkampfes gewesen, wie 1969 auf Seiten der SPD die Frage, ob eine mindestens partielle Anerkennung der DDR an-

sche" Vorgehen der Regierungsmehrheit (im Grunde jeweils nur weniger Personen) in der nachfolgenden Bundestagswahl vom Wahlvolk nachträglich „ratifiziert". Dennoch fragt es sich, ob nicht der heutigen Sensibilität der Bevölkerung gegenüber dem politischen Geschehen eine verbesserte Harmonisierung zwischen der Wahlprogrammatik der Parteien und den Wählererwartungen zeitgemäß wäre. Natürlich ist bei solchen Erwägungen sorgsam zu differenzieren. Auszuscheiden wäre verfassungsrechtlich wie praktisch von vornherein eine irgendwie nähere Bindung eines repräsentativen Mandates an die Sinuskurven der Demoskopie. Das hat *Hennis* schon vor längerer Zeit überzeugend nachgewiesen[124]). Umgekehrt befriedigt aber auch das andere Extrem der Ausstellung eines „Blankoschecks" auf vier Jahre am Wahltag immer weniger. Dies gilt wohl nicht nur in einem faktischen Sinne. Bei Art. 38 GG ist schließlich nicht nur an die Weisungsunabhängigkeit des Abgeordneten zu denken, sondern auch an jenen Satzteil, der ihn vor allem anderen positiv als „Vertreter des ganzen Volkes" definiert. Jenes Volkes also, von dem nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG die Staatsgewalt zunächst einmal ausgeht[125]). Ebensowenig wie daraus eine imperative Weisungsbefugnis herausgelesen werden kann, wäre es auf der anderen Seite übersteigert, den Akzent nur auf die „Freiheit" des Abgeordneten bzw. der Fraktion zu setzen. Es fragt sich vielmehr, ob die deutsche Verfassungspraxis nicht sehr sinnvoll etwas von der britischen Verfassungsgewohnheit des sog. „generellen Mandates" im Sinne einer politisch flexiblen Ergänzung des parteibeeinflußten freien Mandates „im Geiste des Art. 21 GG" übernehmen könnte. In Großbritannien besteht seit langem ein weitgehendes Einverständnis, öfters als eine „Verfassungskonvention", also als eine dem Gewohnheitsrecht nahestehende verfassungsmäßige Übung bezeichnet, daß keine radikale Änderung der Regierungspolitik im Vergleich zu dem Programm, mit dem die führende Partei bei der letzten Wahl angetreten war, ohne ein neues Mandat vom Volke vorgenommen werden

---

gebracht sei, wie sie dann wenige Tage nach der Wahl über die Regierungserklärung vom 28. 10. 1969 vorgenommen wurde.

[124]) *Hennis*, Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, 1957.

[125]) Mit Recht lehnt *Hesse* a. a. O. (Anm. 34) S. 56 es ab, bei der Demokratievorstellung des GG zwischen einer scharfen Alternative der Regierung „durch" das Volk oder „für" das Volk zu wählen. Repräsentation und „souveräne Entrücktheit" sind wiederum zweierlei.

sollte[126]). Natürlich ergeben sich bei der Beachtung einer solchen „Regel" eine Reihe von Zweifelsfragen, die nur durch geschmeidige Handhabung gelöst werden können. So gilt die Konventionalregel des generellen Mandates im Bereich der auswärtigen Politik wegen der dort häufigen Unvorhersehbarkeiten weniger stringent als in der Innenpolitik. Ungeachtet solcher Einzelprobleme hat sich das generelle Mandat in England seit Mitte des 19. Jahrhunderts als eine meist wohltätig empfundene Synthese zwischen Bestrebungen nach unmittelbarem Volkseinfluß und Wahrung der praktischen wie ideellen Essentialia des Repräsentativsystems erwiesen[127]). Eine Übertragbarkeit des Grundgedankens des generellen Mandates auf Verfassungsverhältnisse wie unter dem Grundgesetz braucht nicht a limine ausgeschlossen zu werden. Ob im Sinne des allmählichen Entstehens eines derartigen „Verfassungsbrauches" oder gar als eine Art Programmsatz auf einfach-gesetzlicher Ebene im Parteiengesetz oder in dem von *Achterberg* in anderem Zusammenhang zur Diskussion gestellten künftigen „Abgeordnetengesetz", wären zusätzliche, hier nicht weiter verfolgbare Fragen[128]). Auf jeden Fall läge die lockere Rezeption des generellen Mandates im Geiste einer Entwicklung der parlamentarischen Überzeugungen in Deutschland, die mehr und mehr einer allzu freien „Entrücktheit" von Abgeordneten, Partei und Parlament vom Wähler widerstrebt.

Einen wesentlichen verfassungsrechtlichen Schritt würde die Übernahme des Gedankens des generellen Mandats in der Bundesrepublik allerdings voraussetzen. Er ist interessanterweise jedoch auf Grund der Schwierigkeiten 1972 bei der vorzeitigen Beendigung der 6. Legislaturperiode des Bundestages in der Verfassungsenquête-Kommission *(Böckenförde, Lemke, Schäfer)* und in einer zahlreich gewordenen Literatur schon

---

[126]) Zum Gedanken des generellen Mandates in Großbritannien *Wade-Phillips*, Constitutional Law, 5. Aufl. 1953, S. 93, *Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1958, S. 107; *Oppermann*, Britisches Unterhauswahlrecht und Zweiparteiensystem, 1961, S. 102.

[127]) Eine Reihe von Beispielen zur Praxis des generellen Mandats in England und positive Bewertung bei *Emden*, Parties and the People's Mandate, in *Bailey* (Hrsg.) The British Party System, 2. Aufl. 1953, S. 165 ff.

[128]) Zum Vorschlag eines Abgeordnetengesetzes *Achterberg* a. a. O. (Anm. 8); „Brauch" und „Herkommen" als eine Art Vorstufe zum Gewohnheitsrecht sind dem deutschen Staatsrecht als ein rechtsrelevanter Faktor bekannt, vgl. BVerfGE 2, 307 ff.; *Tomuschat*, Verfassungsgewohnheitsrecht? 1972, S. 57.

eingehend behandelt worden[129]). Gemeint ist die Erleichterung der Auflösungsmöglichkeiten des Bundestages, wobei in Änderung des Art. 39 GG wohl vor allem die weithin in anderen Verfassungen selbstverständliche „souveräne" Selbstauflösungsmöglichkeit mit qualifizierter Mehrheit des Bundestages im Vordergrund steht. Derartige Möglichkeiten wären notwendige Voraussetzung für die Praktizierung eines generellen Mandates. Bedarf es doch begriffsnotwendig nicht nur der Bereitschaft im Parlament, sondern auch der verfassungsrechtlichen Zulassung, bei tiefgehender Änderung des bisher voraussehbaren politischen Kurses zu einer vorzeitigen Neuwahl des Bundestages schreiten zu können. Eine solche Reform des Auflösungsrechtes steht im übrigen nach den Erfahrungen von 1972 mit dem singulär „verkrampften" Grundgesetzverbot der Selbstauflösung und der daraus im Herbst 1972 vorgenommenen sachwidrigen „Umfunktionierung" des Art. 68 GG auch aus anderen Gründen auf der Tagesordnung der Parlamentsreform[130]).

*II. Zum Kontroll- und Oppositionsproblem*

12. Der Dualismus Regierungsmehrheit/Opposition: Sinn und Grenzen dieses Vorstellungsbildes.
13. Zur heutigen Grundtendenz bei der Reform der parlamentarischen Regierungskontrolle: Wiederaufwertung der Parlamentsrolle im Interesse von „Politikfähigkeit".
14. Scylla und Charybdis planend-gestalterischer Mitwirkung von Parlament und Opposition.

*III. Zum föderal-europäischen Problem*

15. Zur Legitimationskraft des Föderalismus nach 25 Jahren.
16. Die Gefahr: Exzessive „Politikverflechtung" zwischen Bund und Ländern.
17. Die europäisch-internationale Option des Grundgesetzes: Offene Flanke des Bonner Parlamentarismus.

---

[129]) *Schäfer*, Vorschläge zu Fragen der Parlamentsauflösung und zur Beendigung der Wahlperiode, in: BT-Drucks. VI/3829 S. 89 ff. Ausarbeitungen *Böckenförde* und *Lemke* in Komm.-Drucks. zu Nr. 052 (1), 1973. Aus der seit 1972 üppig gewucherten Literatur *Bull*, Parlamentsauflösung — Zurückverweisung an den Souverän, ZRP 1972, S. 201 ff.; *H.-P. Schneider*, Die vereinbarte Parlamentsauflösung, JZ 1973, S. 652 ff.; *Kremer* (Hrsg.), Parlamentsauflösung, 1974.

[130]) Dazu näher etwa *Böckenförde* a. a. O. (Anm. 129).

18. Die Alternative der EG: Bürokratische Labilität und Rückbildung oder Systemverwurzelung durch Parlamentarisierungsansätze.

(Teile B, II—III hier nicht abgedruckt. Vgl. oben Anmerkung auf Seite 8 und vor allem unten S. 64 ff. die Leitsätze 12—18 zu diesem Bericht.)

*C. Schlußbemerkung*

Mit dieser mehr praktischen Empfehlung zum Repräsentationsproblem beende ich aus den gegebenen Zeitgründen den mündlichen Bericht. Zu den weiteren großen Problemfeldern des Teiles B, also zum Kontroll- und Oppositionsproblem sowie zum föderal-europäischen Problem bitte ich Sie, die Leitsätze 12—18 der Diskussion heute nachmittag zugrundezulegen. Zum Kontroll- und Oppositionsproblem wird anscheinend auch Herr *Meyer* Stellung nehmen, wenn ich seine Thesen richtig gelesen habe. Selbst dies alles inbegriffen, konnten aus dem Rückblick auf 25 Jahre Bonner parlamentarisches Regierungssystem nur wenige Grundfragen kursorisch herausgegriffen werden. Weitere erstrangige Bereiche mußten ganz beiseite bleiben, wie vor allem die Auswirkungen der in Bonn so weitgespannten dritten Gewalt, vor allem des Bundesverfassungsgerichts, auf das Funktionieren des Parlamentarismus[131]). Erlauben Sie mir noch eine zusammenfassende Schlußbemerkung.

Als beherrschender Gesamteindruck der Erfahrungen von 25 Jahren Bonner Parlamentarismus bleibt für mich, daß vom Verfassungsrecht her gesehen der bei Einsetzung der Verfassungsenquête-Kommission vorausgesetzte Verzicht auf neukonstitutierende Totalrevision des GG verständlich und richtig erscheint[132]). In ihrer normativen Grundstruktur dürfte die

---

[131]) Die Problematik, wer in wichtigen politischen Fragen, die gleichzeitig Verfassungsrechtsfragen sind, das „letzte Wort" hat, ist in der innovationsfreudigeren Staatspraxis seit Ende der sechziger Jahre zwangsläufig stärker virulent geworden. Hochschulmitbestimmung (BVerfGE 35, 79 ff.) und Grundvertrag BRD/DDR (BVerfGE 36, 1 ff.) waren die ersten Etappen der hier nach der Anlage des GG unvermeidlichen Legitimationskonkurrenzen zwischen erster und dritter Gewalt. Weitere Friktionen sind bereits vorgezeichnet. Wie das Bundesverfassungsgericht „im Schnittpunkt von Politik und Recht" (*Leibholz*, DVBl. 1974, S. 396 ff.) seine schwierige Position sinnvoll bestimmen könnte, wird u. a. eine Thematik der Staatsrechtslehrertagung in Augsburg 1975 sein.

[132]) Der Auftrag der Verfassungsenquête-Kommission geht auf eine Prüfung der Anpassungsbedürftigkeit des GG an die neuen Zeiterfordernisse „unter Wahrung seiner Grundprinzipien". Vgl. auch die Ablehnung des „Totalrevisionsgedankens" beim Kommis-

Bonner Verfassung auch nach 25 Jahren den mittelfristigen Anforderungen der Zeit im großen und ganzen gewachsen sein. In dem organisatorisch-instrumentalen Sinne des Parlamentarismus als Hülse der materialen „liberal-demokratischen Errungenschaften", wohl seiner primären Funktion, erscheint das Grundgesetz weder im Sinne von *Adolf Arndt* unvollendet, noch gar im *Lindemannschen* antiquiert[133]). Solche Feststellung bedeutet keine Aufforderung zu sorglosem Quietismus, etwa nach dem Abklingen mancher äußerlichen Unruhe der letzten Jahre. Die Aufforderung *Werner Webers*, das gelegentliche „Knistern im Gebälk" nicht zu überhören[134]), bleibt nur allzu berechtigt. Das hat der Blick auf die hier „reale Gravamina" genannte Tatbestände vielleicht gezeigt, vor allem hinsichtlich des weiterschwelenden Repräsentationsproblems. Allerdings erscheinen die Möglichkeiten juristischer Abhilfen durch Verfassungstextänderungen oder auf einfach-gesetzlicher Ebene merklich begrenzt. In einem parlamentarischen Regierungssystem wie dem des Grundgesetzes verkörpern sich immerhin geronnene Erfahrungen einer über hundertjährigen politischen Kultur nicht nur in Deutschland. Hier von der öfters berechtigten Einzelkritik an tatsächlichen Zuständen zu praktikablen verfassungsrechtlichen Alternativen voranzuschreiten, ist sehr viel schwieriger, als es gelegentlich impulsiver Intelligenz erscheinen mag. Das ändert nichts daran, daß der Bonner Parlamentarismus weniger von der juristischen, als von der geistig-ideologischen Seite her gesehen nicht frei von ernsthafteren Gefährdungen ist. Es kommt, wie Herr *Friesenhahn* schon 1957 in Berlin sagte[135]), noch mehr auf den Menschen als auf die Verfassung an, und der Mensch vermag nun einmal, wenn er sich verrennt, auch schlechtere Lösungen für die besseren zu halten. Unmittelbare Besorgnisse dieser Art sind zwar noch nicht am Platze. Dennoch entscheidet sich die längerfristige Zukunft des deutschen Parlamentarismus mindestens ebenso sehr wie in Bonn überall dort im Lande, wo po-

---

sionsvorsitzenden *Schäfer* im Vorwort zum Zwischenbericht der Kommission BT-Drucks. VI/3829 S. 9 f. Die Ablehnung der Totalrevision ist auch der beherrschende Tenor der literarischen Stellungnahmen, vgl. etwa *Stern*, Totalrevision des Grundgesetzes? Festschrift Maunz 1971, S. 391 ff., *Werner Weber*, Das Problem der Revision und einer Totalrevision des Grundgesetzes, a. a. O., S. 451 ff., *Lemke*, Das GG — eine Verfassung der siebziger Jahre? DÖV 1972, S. 621 ff. (Jeweils mit weit. Nachw.).

[133]) *Adolf Arndt*, Das nicht erfüllte Grundgesetz, 1960; *Lindemann* a. a. O. (Anm. 16).

[134]) *Werner Weber* a. a. O. (Anm. 132).

[135]) *Friesenhahn* a. a. O. (Anm. 56), S. 64.

litische Kultur vermittelt und wo wirtschaftlicher Erfolg garantiert wird. Sicherlich haben die problemgeschlossenen Theoreme von weit links — heute die einzig seriöse Bedrohung — ihre eigenen Sorgen mit den schon allzu oft als „spät" oder gar tot deklarierten parlamentarisierten Systemen. *Bert Brecht* konnte noch mit dem ganzen Pathos des Pauperismus hinter sich in den zwanziger Jahren in der „Dreigroschenoper" erklären, daß erst das „Fressen" käme, „und dann kommt die Moral". Nachdem der sogenannte Spätkapitalismus jedenfalls in Europa nachgewiesen hat, daß er die Freßwelle und ähnliche materielle Bedürfnisse ungleich besser zu bewältigen vermag als seine bislang einzig lebensfähige Alternative in Gestalt des orthodox-bürokratisierten kommunistischen Systems, wird im Neo-Antiparlamentarismus unserer Tage nunmehr zur Abwechslung wieder die moralische Seite zuoberst gekehrt[136]). Die Parlamentarismen haben sich auch dieser Herausforderung zu stellen. Dabei hat die parlamentarische Idee zu ihren allgemeinen Handicaps in Deutschland bis heute zusätzlich daran zu tragen, daß sie sich zu Hause von 1848 bis 1949 niemals glorios durchzusetzen vermochte, sondern in Weimar und Bonn die Nothelferrolle nach zwei verlorenen Kriegen zu übernehmen hatte. Der heute bereits wieder bespottete „Wohlstand für alle" der fünfziger Jahre war immerhin auf seine Weise das erste breitere Erfolgserlebnis des parlamentarischen Regierungssystems in Deutschland[137]). Offensichtlich ist freilich, daß es heute der Besinnung auf tiefer reichende geistige Grundlagen bedarf, wenn der fundamentale „Verfassungskonsens[138])" in den seit den sechziger Jahren begonnenen intellektuellen Auseinandersetzungen innerhalb der Bundesrepublik bewahrt bleiben soll. Auch für Deutschland ist jedoch *Winston Churchills* geflügeltes Wort, daß die parlamentarische Regierung die schlechteste der Regierungsformen sei — abgesehen von allen anderen[139]) — durch die ärmlichen Tauschangebote der Parlamentarismuskritik bisher alles andere als widerlegt.

---

[136]) So etwa im gängigen Vorwurf eines Gemeinwohlverständnisses als „kapitalverwertende Maximierung des Sozialproduktes" und Ähnliches, vgl. *Euchner*, Zur Lage des Parlamentarismus, in *Schäfer/Nedelmann* a. a. O. (Anm. 18), S. 105 ff.

[137]) Das bleibt auch gegenüber den Überlegungen *Herbert Krügers*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 621 f. zur staatsentfremdenden Mentalität der Wohlstandsgesellschaft zu bedenken und festzuhalten.

[138]) *Scheuner* a. a. O. (Anm. 1), S. 439 ff.

[139]) Interessanterweise auch die Quintessenz des am weitesten gespannten europäischen Parlamentarismusvergleiches der letzten Jahre, vgl. *v. Beyme* a. a. O. (Anm. 10), S. 885 ff.

*Leitsätze des Berichterstatters über:*

# Das Parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes

*Anlage — Erfahrungen — Zukunftseignung*

*A. Essentielle Merkmale der Gegenwartslage des Deutschen Parlamentarismus*

*I. Zu den „Unantastbarkeiten" (Art. 79 Abs. 3 GG) des (deutschen) Parlamentarismus*

*1. Entgegen dem grundlegenden Irrtum neuerer Parlamentarismuskritik von Carl Schmitt bis Agnoli bleibt das parlamentarische Regierungssystem im weit verstandenen Sinne in Deutschland und anderwärts ungeachtet seiner Schwächen heute und für die voraussehbare Zukunft ohne anziehende Alternative. Gelegentliche Anfälligkeiten sind nicht systembedingt, sondern haben andere (transitorische) Ursachen.*

*2. Bei aller Anzweifelbarkeit der These von der deutschen „demokratischen Verspätung" im 19. Jahrhundert gehören die Essentialia des parlamentarischen Systems seit Weimar und Bonn auch in Deutschland zu jenen bleibenden „liberal-demokratischen Errungenschaften", die nur um den Preis des Abstieges von einem einmal erreichten gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsstand reversibel wären. Die Entwicklungen des Parteienstaates und der Sozialstaatlichkeit in Deutschland bedingen teilweise Wandlungen des Erscheinungsbildes des Parlamentarismus, nicht notwendig seiner Wesenszüge. Ernsthafte Anzeichen für eine Abkehr vom Parlamentarismus sind in der Bundesrepublik entgegen manchen Befürchtungen bzw. Hoffnungen nicht festzustellen.*

*3. Heutiger Parlamentarismus ist im Kern die „technisch-organisatorische Hülse" des richtig verstandenen demokratischen Prinzips, d. h. in seiner problemoffenen (pluralistischen) Form. Anders ausgedrückt, bedeutet Parlamentarismus die Verbindung politischer Meinungs- und Handlungsfreiheit mit den Erfordernissen des „Government". Parlamentarismus (nicht: das parlamentarische Regierungssystem i. e. S.) ist „Unantastbarkeit" i. S. v. Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 20 GG. — In diesem Zusammen-*

*hang sind als zentrale Erscheinungsformen des Bonner parlamentarischen Regierungssystems anzusehen und im Grundgesetz nachweisbar bzw. mindestens von ihm immanent vorausgesetzt:*

- *Mehrparteiensystem*
- *Dualismus Regierungsmehrheit — Opposition*
- *Repräsentation (verschiedene Spielarten denkbar und zulässig)*
- *Regelmäßigkeit der Wahlen („Herrschaft auf Zeit")*
- *Vorhandensein der grundlegenden parlamentarischen Rechte zur Wahrnehmung der „demokratischen Gesamtleitung" (Konrad Hesse) (Gesetzgebung mit Budgetrecht, Kreations- und Kontrollrechte, bes. im Verhältnis zur Regierung, politische Mitgestaltungsrechte, Autonomie)*
- *Verständnis und Achtung der „Spielregeln" (vor allem: Mehrheitsentscheidung) nicht als „Formalie", sondern als materiales Prinzip entwickelter politischer Kultur („Toleranz")*

*Diese verfassungsrechtlichen Grundmerkmale decken sich im wesentlichen mit den von der Politikwissenschaft (insbes. Systemtheorie und vergleichende Regierungslehre) öfters herausgearbeiteten Funktionen des modernen Parlamentes.*

*4. Wie das Parteienverbot (Art. 21 GG) und in gewissem Sinne auch die 5 %-Wahlrechtsklausel erkennen lassen, wirkt sich der Grundsatz der „streitbaren Demokratie" auch auf der parlamentarischen Ebene aus. In seiner prinzipiellen Aussage eine bare Selbstverständlichkeit, erweist sich die Praktizierung „streitbaren Parlamentarismus" in geringerem Maße der Juridifizierung zugänglich als die analogen Fragen z. B. im Öffentlichen Dienst.*

## *II. Zu den eingebildeten und zu den realen Gefährdungen des heutigen deutschen Parlamentarismus*

*5. Entschiedene Absetzung vom nationalsozialistischen Staat und vom östlich-kommunistischen System unter gleichzeitiger Vermeidung der vermeintlichen „Fehler von Weimar" sowie der Wunsch nach Einbettung Deutschlands in die politische Kultur der großen westlichen Demokratien bestimmten 1948/49 die spezifische Rechtsgestalt des Bonner Parlamentarismus. Die alliierte Ingerenz blieb aufs Ganze gesehen Randerscheinung beziehungsweise traf sich mit genuin deutschen Vorstellungen (Föderalismus). Eine „vollsouveräne" deutsche Nationalversammlung hätte 1949 ähnlich wie der Parlamentarische Rat für*

*das parlamentarische Regierungssystem optiert. Dies gehört ebenso wie die ganz anders intensive Fremdbestimmung der Ausgangspositionen des Regierungssystems in der DDR 1945 zu den bis heute relevanten Grundmerkmalen der „gesamtdeutschen Regierungslage" und zu den tatsächlichen (nicht juristischen) „Besonderheiten" der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten.*

*6. Die Fortentwicklung des Bonner parlamentarischen Regierungssystems in seinen ersten 25 Jahren führte sowohl in der expliziten gesetzlichen Regelung als auch in der immanenten Fortentwicklung des Systems „unter dem Strich" zu einer gewissen Minderung des politischen Gewichtes und des Status des Deutschen Bundestages. Auf seiner Habenseite sind seit 1949 lediglich im Zuge der nachträglichen Institutierung der Wehrverfassung und der gewissen Unitarisierung der bundesstaatlichen Ordnung einige legislatorische Kompetenzgewinne u. ä. zu verbuchen (Verteidigungsbereich, bestimmte Materien der Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Kulturordnung). Ob die stark parlamentarisierte Notstandsverfassung einer ernsthaften Belastungsprobe standhielte, bleibt ungewiß. Demgegenüber fallen mindernd stärker ins Gewicht:*

- *Der über das Bemühen des Grundgesetzes um „Regierungsstabilität" weit hinausgehende Positionsgewinn der Bundesregierung;*
- *Die — teilweise legalisierte — Stärkung des Einflusses der organisierten Interessen und ihres direkten Kontaktes mit der Exekutive;*
- *Kompetenzabgaben an supranationale und internationale Instanzen*

*Die Grundtendenz dieser Entwicklung zu Lasten des Parlamentes ist nicht singulär deutsch, sondern entspricht in vielem der internationalen Strukturentwicklung des zeitgenössischen Parlamentarismus. Im Vergleich zu anderen Parlamenten hält sich der Funktionsverlust des Deutschen Bundestages noch in Grenzen.*

*7. Ebenso erweist sich die Wiedergeburt eines prinzipiellen, ideologisch fixierten Antiparlamentarismus in der Bundesrepublik ungefähr seit Mitte der sechziger Jahre als eine weit über die deutschen Grenzen hinausreichende Zeiterscheinung. Obwohl in seinen systemzerstörerischen Varianten schon infolge Praxisferne für die ernsthafte verfassungspolitische Reformdiskussion unbrauchbar, ist die Existenz solcher „schwärmerischer Gegenwartsutopien" (Herbert Krüger) als Indikator*

*für wirkliche Schwächen und längerfristige Gefährdungen des parlamentarischen Regierungssystems ernst zu nehmen.*

*8. Als reale Gravamina des Bonner Regierungssystems fallen insbesondere ins Auge:*

- *Ungenügender Zustand der Artikulations- und Kommunikationsfunktion des Bundestages im Verhältnis zur Öffentlichkeit („Repräsentationsproblem")*
- *Ungenügender Zustand der parlamentarischen Kontroll- und Mitgestaltungsfunktion („Kontroll- und Oppositionsproblem")*
- *Unvollkommenheiten der Kompetenzverschiebungen nach innen und außen („Föderal-europäisches Problem")*

*Diese Komplexe erscheinen systemverbessernder Überlegungen vor allem bedürftig. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Repräsentationsproblem zu. Die Verfassungsenquête-Kommission des Deutschen Bundestages hat sich diesen Fragen bisher erst zum Teil zugewendet. Dabei ist zu berücksichtigen, daß diese Komplexe allenfalls zum Teil unmittelbar verfassungsrechtlicher Lösung zugänglich sind. Der weiteren Entwicklung der politischen Kultur in Deutschland kommt hier mindestens dieselbe Bedeutung zu.*

## *B. Beobachtungen und Überlegungen zu den realen Gravamina des Bonner Parlamentarismus*

### *I. Zum Repräsentationsproblem*

*9. Zu den wesentlichen Ursachen der Störungen im Kommunikationsverhältnis Bundestag-Öffentlichkeit zählt neben und trotz gewisser Oligarchisierungstendenzen des Parlamentes die bemerkenswerte Schrumpfung der Distanz zwischen Wähler und Abgeordneten binnen weniger Jahrzehnte. Zunehmende Egalisierungen im Bildungsniveau der Gesamtbevölkerung und die „Hautnähe" der politischen Information über die Techniken der Massenmedien haben die alten Legitimationen des Repräsentativsystems zunehmend in Frage gestellt. Von hierher empfängt sowohl die Forderung nach stärkerem Einbau direktdemokratischer Elemente in das parlamentarische System als auch diejenige nach Demokratisierung gesellschaftlicher Lebensbereiche ihre Kraft. Demokratisierung im gesellschaftlichen Raum verwirklicht sich freilich nicht mittels „Parlamentarisierung", sondern im Maße fortbestehender Anerkennung des Leistungsprinzips über gruppenplurale („neo-ständestaatliche") Prozeduren und Institutionen.*

*10. Dieser (entgegen Habermas und mit Leibholz) Identität begünstigende „Strukturwandel der Öffentlichkeit" stößt jedoch seinerseits an Grenzen des „Sachzwanges", aber ebenso der Sozialethik. Die Zurückhaltung der Verfassungsenquête-Kommission gegenüber Änderungen am Text des Art. 38 GG erscheint gerechtfertigt; der vom Bundesverfassungsgericht zum guten Teil bereits vollzogene „usus modernus" in seiner Interpretation reicht aus (Die Einbaufähigkeit direkt-demokratischer Techniken in ein parlamentarisches Regierungssystem wie das des Grundgesetzes ist in den Grenzen des Primates des Repräsentativsystems freilich zu bejahen. Nicht nur Verbesserung des Petitionswesens, Ombudsmann und Bürgerinitiative, sondern auch Primaries, Gesetzesreferendum und Volkswahl des Bundespräsidenten sollten im Lichte jüngerer positiver Erfahrungen in Bundesländern und im Ausland nicht mehr a limine aus der verfassungspolitischen Diskussion ausgeschlossen bleiben. Entbehrlich erscheint dagegen die „nebenparlamentarische" Verstärkung ohnehin bereits machtvoll organisierter Interessen (Wirtschafts- und Sozialrat). — Die direktdemokratischen Optionen der Weimarer und ähnlicher Verfassungen müssen als ungefähre „maximale Reformgrenze" angesehen werden.*

*Das moderne Repräsentativsystem legitimiert sich in seinem Kerngedanken (Gewisses Maß an Selbständigkeit des fraktionierten Parlamentes gegenüber den intermediären Kräften und der weiteren Öffentlichkeit sowie des Abgeordneten innerhalb Fraktion und Partei) zum einen praktisch gesehen aus der gewachsenen Komplexität der heutigen Staatsaufgaben. Der Zwang zur „Professionalisierung" hebt die „allgemeinbildungsmäßige" Egalisierung zum Teil wieder auf. Sogar erstrangige Grundentscheidungen im politischen Leben der Bundesrepublik seit 1949 (Wirtschaftlich-militärische Westintegration 1949-53, Große Koalition 1966, neue Ostpolitik 1969-72) wurden von Bundesregierung und Parlamentsmehrheit „avantgardistisch" antizipiert und erst nachträglich von der Bevölkerung wahlmäßig „ratifiziert".*

*Sozialethisch rechtfertigt sich das Repräsentativsystem auch und gerade im heutigen Parteien- und Gruppenstaat aus der Unaufgebbarkeit des Individuums. Es bestehen Verbindungslinien des Art. 38 GG nicht nur zu Art. 21, sondern ebenso zu Art. 1 und Art. 5 GG. Moderne sozialwissenschaftliche Theorie begründet dieses Phänomen der „Conditio humana" (Dürig) auf ihre Weise mit der konstitutiven Bedeutung der Distanz („Privatheit") für echte (diskursive) und nicht nur Scheinöffentlich-*

*keit. Der Abgeordnete als „Kommissar des Volkes" (Rousseau) oder heute besser als Apparatschik irgendeiner imperativen „Basis" ist nicht nur in einem praktischen Sinne insuffizient, sondern ebensowenig „ideell" erstrebenswert.*

*11. Bis zu einem gewissen Grad könnte sich das heutige Spannungsverhältnis zwischen exzessiver „Freiheit vom Mandat" (Ridder) und „Parteihelotentum" durch eine stärkere Rezeption der britischen Vorstellung (Wade-Phillips u. a.) vom „generellen Mandat" der Partei an ihr jeweiliges Wahlprogramm erträglich gestalten lassen. Das generelle Mandat ist wohl nur im Sinne einer mehr politischen Konventionalregel der Verfassung praktizierbar. Verfassungsrechtlich würde es erleichternde Änderungen zugunsten der Selbstauflösung des Bundestages voraussetzen („Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode"), wie sie ähnlich innerhalb der Verfassungsenquête-Kommission erwogen werden.*

*II. Zum Kontroll- und Oppositionsproblem*

*12. Die bekannte Sicht des modernen Parlamentarismus als Dualismus Regierung/Parlamentsmehrheit — Opposition (und nicht mehr Parlament — Regierung) ist zwar grundsätzlich augenfällig. Sie darf aber nicht theoretisierend übersteigert werden. Die parlamentarische Praxis der Bundesrepublik kennt sichtbare Zeichen „regierungsmehrheitlicher" oder gesamtparlamentarischer Interorgankontrolle gegenüber der Bundesregierung (z. B. bei den Rücktritten der Bundeskanzler Adenauer, Erhard, Brandt u. a.) oder eines entsprechenden Kontrollinteresses (Diskussion um die parlamentarische Beteiligung an der Regierungsplanung).*

*13. Bisher mehr unbewußtes, neuartiges Leitmotiv der vielen Überlegungen um die Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung (u. a. Verfassungsenquête-Kommission) ist die teilweise Umkehrung oder wenigstens Stilllegung des seit 1949 zu beobachtenden Prozesses der Wandlung des deutschen Parlamentarismus vom „klassischen Parlamentarismus" Weimars zum angelsächsisch getönten „Kabinettsregierungs-System". Indizien hierfür sind:*

- *Der anscheinend endgültige Verzicht auf eine das Zweiparteiensystem bezweckende Wahlsystemreform innerhalb der Verfassungsreform seit 1968/69. Dem entspricht die nur undeutliche Behandlung des Komplexes „Verbesserung der Oppositionsrolle" seither in der amtlichen Reform.*
- *Die Konzentration der bisherigen Arbeiten der Verfassungsenquête-Kommission auf Fragenkomplexe, die sich — ne-*

*ben föderalistischen Problemen — am ehesten auf den Generalnenner „Stärkung der parlamentarischen Kontrolle" bringen lassen (Parlamentarische Mitplanung der Regierungspolitik einschließlich der Haushaltskontrolle, Stärkung von Minderheitsrechten (Opposition), Reformen bei Kontrollinstrumentarien wie Untersuchungsausschüssen, Vertrauensmännergremium zur Kontrolle der Nachrichtendienste, Enquête-Kommissionen u. a.). Auch scheinbar „regierungsstärkende" Überlegungen wie Vereinfachungen bei Art. 80 GG bis zu einzelnen Befürwortungen eines selbständigen Verordnungsrechtes der Bundesregierung oder einer Gesetzgebung durch Ausschüsse stehen vor dem weiteren Horizont der Entlastung des Plenums im Interesse seiner „Politikfähigkeit" im Dialog mit der Bundesregierung, aber auch im Verhältnis zur Öffentlichkeit.*

*14. Die Sorge um ein zu weitgehendes Übergewicht der Bundesregierung (einschließlich ihres „bürokratischen Annexes") gegenüber dem Parlament insgesamt als auch um einen zu inferioren Status der Opposition gegenüber dem „Regierungslager" erscheint in Grenzen gerechtfertigt. Das Thema rechtzeitiger verbesserter Partizipation des Bundestages an der Regierungsplanung ist als eines der Zentralthemen der Verfassungsenquête-Kommission richtig gewählt. Eine entsprechende Akzentuierung der verwandten Thematik der „Oppositionseffektivität" (Hans-Peter Schneider), wäre wünschenswert. Die Grenze sinnvoller Reformüberlegungen wird beide Male dort erreicht, wo die Bestrebung um ungefähres Organgleichgewicht als Grundlage funktionsfähigen Parlamentarismus in systemschädliche Funktionsmischung bzw. -doppelung hypertrophiert. Kontrolle (auch „präventive") und Selbstgestaltung sind nur beschränkt „überlappungsfähig". Praktische Lösungen haben sich daher zwischen der Scylla zu früher „Vereinnahmung" des Parlamentes bzw. der Opposition in die Regierungsvorstellungen durch Affirmationszwänge zu früher Stunde („Bindungswirkungen des Wissens") ebenso zu hüten wie vor der Charybdis des Parlamentes, am Ende uninformiert in die „Ratifikationslage" gebracht zu werden.*

*III. Zum föderal-europäischen Problem*

*15. Die Option der Bundesstaatlichkeit ist dem Bonner Parlamentarismus normativ über Art. 79 Abs. 3 GG aufgegeben. Trotz zeitweiligen Kreditverlustes nicht zuletzt infolge der besorgten Rigidität maßgeblicher Föderalismusinterpretation bis in die letzten Jahre (Typfälle: Rechtsprechung des Bundesver-*

*fassungsgerichts — Positionen des Rechtsausschusses des Bundesrates) erfährt die Bundesstaatlichkeit möglicherweise über das neuerliche Interesse an möglichster Vielfalt demokratisierter und partizipatorischer Subsysteme einen zusätzlichen Legitimationsschub. Die Zeit einseitiger größerer Kompetenzabgaben in Richtung Bund wie zuletzt bei der sog. großen Finanzreform 1969 scheint vorüber.*

*16. Fortbestehende oder sogar erneuerte Legitimierung des Föderalismus bedeutet Pluralisierung und damit weiter wachsende Komplexität der Parlamentarismusprobleme in der Bundesrepublik. Die bisherigen Erfahrungen mit den Gemeinschaftsaufgaben, aber auch z. B. die aktuell-reformerischen Fragestellungen wie in der Verfassungsenquête-Kommission (insbesondere rationalere Abgrenzung der Gesetzgebungsfunktion zwischen Bundestag und Länderparlamenten; das Planungsproblem im Bund-Länderverhältnis (Zukunft der Gemeinschaftsaufgaben); föderale Finanzverfassungsreform) machen im Näheren die Gefahren deutlich, daß in der bundesstaatlichen Ordnung weniger gebotene „Reduzierung von Komplexität" (Luhmann) in Sicht ist, als vielmehr die Perspektive zunehmender Hemmung des parlamentarischen Gesamtsystems durch sich steigernde „Politikverflechtung". Der Mangel an „machbaren" grundlegenden Reformvorstellungen (Beispiel: Neugliederung des Bundesgebietes) ist hier ebenso sichtbar wie die Gefahren eines fortschreitenden Auszehrungsprozesses vor allem der Position der Länderparlamente im Verhältnis zu ihren Regierungen. Begrenzte Gegensteuerungen wären — theoretisch — am ehesten über Stärkungen des Einflusses der Landtage auf die Bundesratsarbeit denkbar. Ein Umschalten auf das den deutschen Verhältnissen fremde Senatsprinzip erscheint kaum vorstellbar.*

*17. Mutatis mutandis bewirkt auch die europäisch-internationale Öffnung des Grundgesetzes nach außen (Art. 24 GG) bislang Abbau von Parlamentarismus bzw. Komplizierungen des nationalen Systems. Die „parlamentarischen Anklänge" in hochgezüchteten supra- und internationalen Organisationen (Europäisches Parlament der EG, Beratende Versammlung des Europarates, NATO-Parlamentarierversammlung u. a.) vermögen den hier stattfindenden Dispositionszuwachs von Regierung und Bürokratie unter weitgehender Absenz der Wahrnehmung der modern-parlamentarischen Funktion nicht zu verdecken. Am schwersten fällt das dort ins Gewicht, wo wesentliche Verlagerungen bisher national-parlamentarischer Kompetenzen über Art. 24 Abs. 1 GG (Legislativgewalt der EG) und Art. 24 Abs. 2*

*(Äußerer Notstand als Bündnisfall der NATO) unter gleichzeitigem schlichtem Verlust an Kontroll- und Mitgestaltungsfunktionen nach außen erfolgten. Nationale Ersatzprozeduren wie die Einschaltung von Bundestag und Bundesrat nach Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen erfüllen kaum mehr als Alibifunktionen, wobei der Informationswert der Unterrichtung durch die Bundesregierung auf die Dauer in keinem Verhältnis mehr zur entwürdigenden Rückstufung der „souveränen" Volksvertretung steht.*

*18. Praktische Versuche, die neuen transnationalen Strukturen parlamentslos vertiefend fortzuentwickeln („Europa der Vaterländer", „Gipfel"-Impulse seit 1969), sind gescheitert oder in der Wirkung mehr als ungewiß. Ebenso fördert ein längeres Andauern des gegenwärtigen prekär-technokratischen Zustandes der Gemeinschaftsinstitutionen über wachsende „Brüssel-Müdigkeit" eher die Erosion des Erreichten, als daß die Institutionierung eines „funktionellen Zweckverbandes" (Ipsen) auf Dauer akzeptiert und gesichert wäre. Integration als essentiell auch geistiger Entwicklungsprozeß (Meyer-Cording) vermag auf die Dauer von Exekutive und Bürokratie alleine nicht getragen zu werden. Wenn auch schon oft vergeblich wiederholt, bleibt doch nicht weniger wahr: ein über „normale Internationalität" hinauszielender Zusammenschluß parlamentarisch verfaßter Staaten bedarf zwingend des Ausbaues einer Stätte, in der sich die modern-parlamentarischen Funktionen erfüllen können (vor allem direkte Kommunikation zwischen der Bevölkerung und den Gemeinschaftsinstitutionen, Kontrolle des Exekutivhandelns einschließlich Gesetzgebung sowie Wahrnehmung der Rekrutierungsfunktion für Exekutivämter). Ist dies nicht möglich oder gelingt nicht, vollzieht sich Parkinsons Gesetz vom allmählichen Verfall der überbürokratisierten internationalen Organisation unter Rückgewinn der nationalen Systeme.*

*C. Schlußbemerkung*

*19. In seiner normativen Grundstruktur erscheint das Bonner parlamentarische System auch nach 25 Jahren den voraussehbaren Anforderungen der Zeit im großen und ganzen weiter gewachsen. Der bei der Einsetzung der Verfassungs-Enquête-Kommission vorausgesetzte Verzicht auf neukonstituierende Totalrevision erscheint verständlich. Damit gelegentliches „Knistern im Gebälk" (Werner Weber) sich nicht verstärkt, bedürfen einige reale Gravamina (oben B) jedoch intensiver verfassungspolitischer Aufmerksamkeit. Die Möglichkeiten der Abhilfen durch Verfassungstextänderung erscheinen dabei merklich begrenzt, insbesondere beim — erstrangigen — Repräsentations-*

*problem. Ebenso sehr wie in Bonn entscheidet sich die Zukunft des deutschen Parlamentarismus überall dort, wo wirtschaftlicher Erfolg garantiert und wo politische Kultur vermittelt wird. Zweimal als Kind verlorener Kriege geboren, hat das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland seine über „Wohlstand für alle" hinausreichenden Erfolgserlebnisse in den seit den sechziger Jahren begonnenen geistigen Auseinandersetzungen um die Erhaltung des grundlegenden „Verfassungskonsenses" (Scheuner) noch vor sich.*

# Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes

*Anlage — Erfahrungen — Zukunftseignung*

2. Mitbericht von Professor Dr. *Hans Meyer*, Frankfurt

Inhalt

Seite

I. Einleitung . . . . . 69

II. Die Anlage des parlamentarischen Regierungssystems . . 73

A. Die politischen Grundlagen . . . . . 73

B. Die Organisationsstruktur des parlamentarischen Regierungssystems . . . . . 85

III. Die Erfahrungen mit dem parlamentarischen Regierungssystem . . . . . 104

IV. Die Zukunftseignung des parlamentarischen Regierungssystems . . . . . 107

## *Einleitung*

Das parlamentarische Regierungssystem, die zentrale Organisationsform unseres demokratischen Verfassungsstaates, steht derzeit nicht in Gefahr, ernsthaft in Frage gestellt zu werden[1]). Alternativen werden nicht angeboten, realisierbare sind auch nicht ersichtlich[2]). Soweit Fundamental- oder Detail-

[1]) Soweit rätedemokratische Gedanken erwogen werden (vgl. z. B. *Ertl*, Alle Macht den Räten? 2. Aufl. Frankfurt 1969 oder *Gottschalch*, Parlamentarismus und Rätedemokratie, Berlin 1968/70), ist man weit entfernt, Räte als *durchgängiges* Organisationsprinzip für den — um die Wirtschaft noch erweiterten — staatlichen Bereich auch nur skizzenhaft auszuführen. Selbst das für zentral erachtete imperative Mandat ist in seinen möglichen Funktionsweisen und damit auch in seinen Beschränkungen nie eingehend analysiert worden, was allerdings seiner Bürgerschreck-Funktion keinen Abbruch getan hat. Der Rätegedanke ist wohl eher darauf angelegt, der Kritik des derzeitigen Systems eine Phantasieanregung und den Systemveränderern das Alibi einer Organisationsalternative zu verschaffen. Siehe in diesem Zusammenhang auch *Bermbach*, Rätegedanke versus Parlamentarismus? in: *Steffani* (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, 2. Aufl. Opladen 1973 und *Schwarz* in: *Romain u. Schwarz* (Hrsg.), Abschied von der autoritären Demokratie, München 1970.

[2]) Als einzige ernsthafte Alternative käme ein strikt gewaltenteilendes präsidentielles System, ähnlich dem amerikanischen, in Frage. Es stünde aber nicht nur — zu Recht oder zu Unrecht — schreckend das wenig glückhafte halbpräsidentielle Weimarer Sy-

kritik, Bedenken, Sorgen, Ängste[3]) laut werden, ja kassandroide Klagen ertönen[4]), beziehen sie sich auf die politische Kultur der Bundesrepublik als solche oder einige ihrer alten oder neuen Erscheinungen, nicht aber oder doch nur am Rande auf das parlamentarische Regierungssystem als Institution[5]): Politische Polarisierung, systemwidrige Demokratisierung, Usurpation des Gemeinwohls durch Einzelinteressen, übermäßiger Einfluß nichtstaatlicher Machtträger auf die Geschäfte des Staates, zu wenig streitbare Demokratie, Zurückweichen staatlicher Gewalt vor dem Rechtsbruch auf der einen Seite, kapitalistischer Zugriff auf den Staat, autoritäre Demokratie, elitäres Verhalten,

---

stem im Hintergrund, auch die etablierten Großparteien würden eine solche Strukturänderung kaum akzeptieren, weil sie ihnen mit Sicherheit keinen Machtzuwachs, eher einen Verlust an Macht bringen würde.

[3]) Siehe z. B. *Werner Weber*, Über die Verläßlichkeit des Grundgesetzes in: Standorte im Zeitstrom (Gehlen-Festschrift), Frankfurt 1974 S. 393 ff., 400 ff. oder *Hans Schneider*, Die Einführung des offenen Sondervotums in: Festgabe für Theodor Maunz, München 1971 S. 345 ff., 354/5. Soweit Sorge oder Kritik aus professoraler Sicht geäußert werden, ist die Wirkung der Verunsicherung des Standes durch die Änderung des Bildungssystems und einiger sie begleitender Erscheinungen nicht zu verkennen. Eine spätere Zeit wird dies in aller Distanz aufzuzeigen haben. Vgl. z. B. die Anklage bei *Stern*, Totalrevision des Grundgesetzes? in der Maunz-Festgabe a. a. O. S. 391 ff., 394, 406 oder auch bei *Weber* a. a. O. (S. 406, 408, 410/411), wobei der Zorn die wissenschaftliche Genauigkeit nicht immer beflügelt hat. So ist z. B. Webers Behauptung, eine Handvoll Leute habe sich ohne jedes Mandat als Bundesassistentenkonferenz etabliert, zumindest für die erste Zeit dieser Vereinigung, in der der Verf. mitgewirkt hat, falsch.

[4]) Zu einer gewissen Perfektion auf diesem Gebiet hat es *Schelsky* gebracht. In einem dreifachen Sinne nur kassandroid und nicht kassandrisch ist sein Klagen: es ist — Emanzipation verkehrt? — männliches Klagen, es ist nicht von der Unerbittlichkeit vergeblichen Wissens getragen, sondern von der Hoffnung auf die Wirkung der Kunst des Schwarzmalens und es bedarf darum als Haltung, so schien es *Schelsky* und so wäre Kassandra nie in den Sinn gekommen, der wissenschaftlichen Begründung (s. die Vorrede zur 2. Auflage seiner „Systemüberwindung", München 1972).

[5]) Als Beispiel sei auf die mit dem Mandat und seiner Ausübung zusammenhängenden Streitfragen und gravamina verwiesen, von der Frage der Besteuerung der Diäten über die mangelnde Anwesenheit bei Plenar- und Freitagssitzungen (ein für das Ansehen des Parlaments im Volke nicht ungefährliches Steckenpferd der Bonn-Berichte im Fernsehen und in der Presse), den übermäßigen Anteil bestimmter Berufsgruppen, insbesondere des öffentlichen Dienstes, bis zu den mit den polaren Begriffen des imperativen und des freien Mandats ebenso polemisch wie unzulänglich charakterisierten Problemen des Verhältnisses des Abgeordneten zu Fraktion, Parteien, Wahlkreis, Verbänden, Herkunftsgruppe und zur Öffentlichkeit im allgemeinen.

mangelnde Transparenz, Transformation der Demokratie auf der anderen Seite sind einige der sich teilweise überlappenden Topoi der Kritik[6] [7]).

Das fünfundzwanzigjährige Bestehen einer Verfassung ist an sich kein Anlaß, — es sei denn ein anthropomorph-sentimentaler —, Rechenschaft über das parlamentarische Regierungssystem abzulegen[8]). Verfassungsänderungen haben es bis jetzt in keinem wesentlichen Punkt berührt[9]).

---

[6]) Einige Hinweise: Der von *Schelsky* in einem weit beachteten Aufsatz in der FAZ vom 20. 1. 1973 auf die schlichte Alternative „Mehr Demokratie oder mehr Freiheit?" hin ausgedeutete „Grundkonflikt der ‚Polarisierung' in der Bundesrepublik Deutschland" (so der Untertitel) findet seine Nahrung auch in der Tatsache, daß anders als zu den nicht gerade apolaren Zeiten Adenauers eine Opposition zum Frontalangriff ansetzt, die weiß, was Regieren heißt, und der nicht durch die Einsicht in die Vergeblichkeit der Schneid abgekauft ist. Was die „systemwidrige Demokratisierung" angeht, so hat sich insbesondere *Hennis*, freilich auf der Basis seines Demokratiebegriffes, gegen Bestrebungen gewandt, jegliche Form der Mitbestimmung unter der Flagge „Demokratisierung" laufen zu lassen mit dem Ziel, ihren Wert zu tabuisieren (Demokratisierung — Zur Problematik eines Begriffs in: Die mißverstandene Demokratie, Freiburg 1973). Für die Probleme von Verbandseinfluß und Gemeinwohl war der nicht durchgehaltene und daher Zweifel an Führungskunst oder Führungsstärke begründende Widerstand des Bundeskanzlers *Brandt* gegenüber dem Durchsetzungswillen der ÖTV bzw. ihres Vorsitzenden *Kluncker* ein markantes Beispiel; freilich fand sich hier der Staat zugleich in der Rolle des Tarifpartners. Zum Autoritätstopos vgl. z. B. die beiden Sammelschriften: Die autoritäre Gesellschaft (Hrsg. *Hartfiel*), Köln u. Opladen 1969 und: Abschied von der autoritären Demokratie (s. Anm. 1). Soweit linke Kritik des Parlamentarismus nicht rätedemokratischen Ideen anhängt (s. Anm. 1), kulminiert sie in dem Beitrag von *Agnoli*, Die Transformation der Demokratie, Frankfurt 1968; aber auch hier, bei aller Schärfe, keine prinzipielle Absage an den Parlamentarismus.

[7]) Die Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform hat ebenfalls das parlamentarische Regierungssystem auch nicht andeutungsweise in Frage gestellt; sie ist freilich — Vor- und Nachteil zugleich — weder von ihrem Auftrag noch von der Arbeitsweise noch von ihrer Zusammensetzung auf radikaleres, d. h. grundsätzlicheres Denken angelegt. Der durch die vorzeitige Parlamentsauflösung provozierte „Zwischenbericht" (Fragen der Verfassungsreform, Zur Sache 1/73, Bonn 1973) läßt allerdings auch Zweifel aufkommen, ob die Arbeit der Kommission in wesentlichen Punkten erfolgreich sein kann, wenn man z. B. erfährt, daß für die Gesamtplanung ein wahrlich säkulares Instrumentarium vorgeschlagen wird (a. a. O. S. 74/75), ohne daß vorher die Erfahrungen mit den Gemeinschaftsaufgaben untersucht oder gar der neuralgischste Punkt aller Verfassungsfragen im Bundesstaat, die Finanzfrage geklärt worden wäre.

[8]) Eine Verfassung ist mit ihrem Inkrafttreten „volljährig"; ihre Reife hängt nicht so sehr vom Ablauf der Zeit als von Eintritt und

Aus zwei Gründen lohnt es sich dennoch, eine Zwischenbilanz zu ziehen. Mit dem Wechsel der zwanzigjährigen Regierungspartei CDU/CSU[10]) in die Opposition und der Übernahme der politischen Führung durch die siebzehnjährige Oppositionspartei SPD im Jahre 1969 und die Konsolidierung dieser Veränderung im Jahre 1972 ist das System als solches „erwachsen" geworden[11]) und damit einer generellen institutionellen Bewertung und auch der im Thema geforderten Prognose zugänglich. Zudem haben, wie später noch nachzuweisen ist, die 25 Jahre fast alle denkbaren wesentlichen institutionellen Belastungen für das System gebracht, so daß Schlüsse auf Elastizität und Reaktionsfähigkeit erlaubt erscheinen. Neben diesen institutionsbezogenen Grund tritt ein verfassungspolitischer: Die zum Teil heftige Kritik aus den unterschiedlichsten Lagern am politischen System der Bundesrepublik berührt notwendigerweise auch seinen organisatorischen Kern und zielt unter dem Stichwort „Parlamentarismuskritik"[12]) oder mit dem Reizwort „im-

---

Bewältigung jener spezifischen Belastungen ab, denen sie nach ihrer Anlage ausgesetzt sein kann und die sich vor allem durch erhöhte politische Spannungen und Veränderungen der politischen Konstellationen ergeben. Dies gilt insbesondere für Verfassungen, die wie das Grundgesetz durchaus Detailregelungswillen haben und sich nicht mit der Festlegung eines Rahmens begnügen. Ein bloß auf die Bestandsdauer bezogener Vergleich mit der 1871er oder der 1918er Verfassung ist daher wenig aussagekräftig (vgl. auch *Ipsen*, Über das Grundgesetz — nach 25 Jahren, DÖV 1974, 289 ff., 289).

[9]) Die Neufassung des Art. 113 GG bei der Finanzreform 1969 bezieht zwar auch die ausgabenmindernden Gesetze in das Vetorecht der Bundesregierung ein, die politischen Gewichte dürften sich aber damit kaum verschoben haben. Art. 113 GG setzt eine Unabhängigkeit der Regierung von Parlament bzw. Parlamentsmehrheit voraus, die dem Wesen des parlamentarischen Regierungssystems nach dem Grundgesetz widersprechen würde. Es bedarf daher keiner Prophetengabe um vorauszusagen, daß eine des Wahlerfolgs unsicher gewordene Regierung gegenüber der regierungstragenden und ihr Heil in finanzwirksamen Wahlgeschenken suchenden Mehrheit ebensowenig die Waffe des Art. 113 GG anwenden wird, wie dies die Regierung *Erhard* in dem wenig rühmlichen Beispiel des Jahres 1965 getan hat.

[10]) Für diese Betrachtung kann man die nicht immer nur formal selbständigen Parteien CDU und CSU als eine Partei ansehen.

[11]) So auch *Robert Leicht*, Grundgesetz und politische Praxis. Parlamentarismus in der Bundesrepublik, München 1974 S. 7.

[12]) Siehe z. B. den Sammelband „Parlamentarismus ohne Transparenz" (s. Anm. 1) mit höchst unterschiedlichen Beiträgen, die der Herausgeber in seiner Einführung auf der einzigen Basis „unterschiedlich kritischen Ansatzes" (S. 11) etwas mühsam zusammenzufügen versucht.

peratives Mandat"[13]) auf den einen der beiden Pole des parlamentarischen Regierungssystems, das Parlament; seine Stellung und Funktion kann aber nur richtig innerhalb des Gesamt-Systems beurteilt werden.

*Die Anlage des parlamentarischen Regierungssystems*

A. Die politischen Grundlagen

Wendet man sich der ersten Aufgabe des Themas zu, die Anlage des parlamentarischen Regierungssystems unseres Grundgesetzes zu skizzieren, so liegt für den Verfassungsjuristen nahe, seine Stellung innerhalb einer allgemeinen Institutionenlehre zu bestimmen, etwa als Gegenstück zu präsidentiellen Formen und zwischen Versammlungsregierungen auf der einen und einem Premierministersystem englischen Zuschnitts auf der anderen Seite[14]). Dies liegt nahe, weil man sich dabei zunächst auf dem gesicherten Boden rechtlich fixierter Kompetenzen und Verfahren bewegen kann. So wertvoll eine solche Institutionensicht und ein Vergleich mit anderen institutionellen Gestaltungen sein kann, sie ins Zentrum zu stellen, würde sowohl den Nerv der heutigen Diskussion, die das politische System insgesamt betrifft, verfehlen, als auch das parlamentarische Regierungssystem von seinen eigentlichen Lebensbedingungen abschneiden, seinen vorrangig instrumentalen Charakter verkennen und so höchstens zu eingeschränkt richtigen Erkenntnissen führen.

Als Organisationsform des politischen Gemeinwesens Bundesrepublik erhält das parlamentarische Regierungssystem seinen Sinn und zugleich Maßstab und Grenzen von dem politischen Grundprinzip der Bundesrepublik. Es ist das in Art. 20 I normierte politische Fundamentalprinzip der Demokratie[15]). Es bezeichnet den ursprünglichen Träger der politischen Hand-

[13]) Einige Zeit schien es so, als sei das imperative Mandat zu *dem* Prüfstein in der deutschen Innenpolitik geworden, wobei am wenigsten störte, daß die Tragweite des Begriffs unklar blieb. Vgl. z. B. die Verfassungsdebatte des Deutschen Bundestages vom 14./15. 2. 1973 (BT StenProt. der 79. u. 80. Sitzung: *Dregger* (CDU) S. 5003 C; 5011 B; *Schäfer* (SPD) S. 5019 D f.; *Hirsch* (FDP) S. 5028 C/D; *Klein* (CDU) a. a. O.; *Hirsch* (FDP) S. 5029 A; *Wilhelm* (SPD) u. *Vogel* (CDU) S. 5076 B; *v. Oertzen* (SPD) S. 5107 C/D; *Ehmke* (SPD) S. 5142 B/C; *Carstens* (CDU) S. 5175 B; *Mischnick* (FDP) S. 5187 B/C).

[14]) Siehe dazu insbesondere die Arbeiten *v. Beymes:* Das präsidentielle Regierungssystem der Vereinigten Staaten in der Lehre der Herrschaftsformen, Karlsruhe 1967 und das große Werk über „Die parlamentarischen Regierungssysteme" München 1970.

[15]) „Demokratisch" bezeichnet in Art. 20 (und Art. 28) GG keine Organisations- oder Herrschaftsform, sondern das Prinzip, dem jene Formen Rechnung zu tragen haben.

lungs- und Gestaltungsrechte des Gemeinwesens und damit sowohl den Ausgangspunkt des politischen Prozesses als auch das Legitimationsprinzip für jegliches Handeln des Gemeinwesens.

Das parlamentarische Regierungssystem von der Demokratie her zu erklären, sieht sich jedoch zwei Einwänden gegenüber: Was Demokratie meine, sei zu unsicher, als daß man sich darauf einlassen könnte — so wäre der erste Einwand zu formulieren. Und tatsächlich, an Etiketten für die Demokratie fehlt es nicht: direkte und mittelbare, plebiszitäre und repräsentative, echte und unechte, autoritäre und antiautoritäre, formale, materielle, radikale, input- und outputorientierte Demokratie, Wettbewerbs- und Konkordanzdemokratie usw.[16]). Ist es bei dieser Fülle von z. T. gegensätzlichen Demokratieprägungen nicht ein bloßer Akt der Dezision, mit welcher Etikette man die Demokratie des Art. 20 I GG versieht? Aus diesem Dilemma führt der andere Einwand hinaus, der sich nicht lange beim Prinzip der Demokratie aufhält, sondern es vom parlamentarischen Regierungssystem und seiner Ausgestaltung her bestimmt und zu dem nicht überraschenden Schluß kommt, wir hätten es bei der Demokratie des Grundgesetzes mit einer repräsentativen Demokratie zu tun[17]). Damit könnte man sich als mit einer abbreviatorischen Bezeichnung begnügen, wenn nicht ein systematisches und ein sachliches Bedenken dagegen sprächen: Systematisch scheint es fehlerhaft, den Demokratiebegriff des Art. 20 I durch die Form der Organisation des Gemeinwesens zu bestimmen, wie schon ein Blick auf Art. 79 III[18]) und, näherliegend, auf Art. 21 I 3[19]) zeigt. Sachlich spricht

---

[16]) Daß die Gegensatzpaare direkte: indirekte und plebiszitäre: repräsentative Demokratie nicht als identisch angesehen werden müssen, s. dazu *Weber* a. a. O. (Anm. 3) S. 404. Zur „formalen" Demokratie vgl. z. B. *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt 1970 S. 219. Zur input- bzw. outputorientierten Demokratie vgl. insbesondere die Schrift von *Scharpf*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970, die allerdings der Gefahr nicht entgeht, die mögliche Leistung eines Systems mit seinen konstitutiven Prinzipien zumindest formal gleichzustellen und damit eine falsche Alternative aufzumachen. Jüngst ist zur Kollektion noch die „Dynamische Demokratie" hinzugekommen, *Pelinka*, Stuttgart 1974.

[17]) Nicht zuletzt als Antwort auf das Reizwort „imperatives Mandat" (vgl. Anm. 13) paßt der Begriff der repräsentativen Demokratie vorzüglich, weil er von derselben Unbestimmtheit geprägt ist. Vom bloßen Synonym für die Tatsache, daß ein Parlament besteht, bis hin zur Vorstellung, dies erfülle das Wesen der Repräsentation nur, wenn es sich vom Repräsentierten absolut frei mache, schwankt — mit beliebigen Abstufungen — der Bedeutungsbereich. Siehe auch Anm. 18.

[18]) Art. 79 III GG schreibt die Demokratie des Art. 20 und die dort normierte organisatorische Grobstruktur wie die Notwendig-

dagegen, daß der Begriff der Repräsentation, an sich schon schillernd genug, zu einem Kampfbegriff geworden ist mit all den damit verknüpften Folgen[20]).

Es kann hier nicht die Aufgabe sein, eine Exegese des Begriffs „demokratisch" in Art. 20 zu geben, zumal das Thema vor vier Jahren vor und in diesem Kreise traktiert worden ist. Einige Hauptpunkte zu klären, ist aber unerläßlich, zumal mir der Akzent anders gesetzt zu werden verdient, als dies damals geschah[21]).

Wie das Grundgesetz will ich dabei nicht mit dem Volk als dem Träger der Staatsgewalt beginnen, sondern mit dem Menschen. Meine These ist, es gehöre in einer Demokratie zu der

---

keit besonderer Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung fest, nicht aber die organisatorische Ausformung etwa in Art. 38 oder 39 GG. Inakzeptabel ist daher der Versuch *Kewenigs* (Zwischenbericht der Enquêtekommission a. a. O. [Anm.. 7] S. 109), das (angeblich, s. im Text zu Anm. 74) in Art. 38 GG normierte „freie Mandat" als „unverzichtbares Element jeder (!) repräsentativen Demokratie" dem Art. 79 III GG zu unterstellen, weil sich „das Grundgesetz" (nicht etwa Art. 79 GG!) „kaum zu einem Verfassungsgrundsatz so uneingeschränkt bekannt hat wie zu dem der repräsentativen Form der Demokratie". Auch der Hinweis auf die „freie Entfaltung der Persönlichkeit" des Abgeordneten macht die Argumentation nicht besser. Abgesehen davon, daß diese Argumentationsweise ein markantes Beispiel für die Beliebigkeit des Begriffes „Repräsentation" abgibt, hätte man auch gerne gewußt, was dafür spricht, die sich ja nicht gerade durch Normalität auszeichnende Verfassungsnorm des Art. 79 III GG extensiv auszulegen.

[19]) Wenn „die repräsentative Demokratie" schon in Art. 20 GG verankert wäre, würde die innerparteiliche Ordnung auf parlamentarische Organisation verpflichtet sein.

[20]) Weder der „Angreifer" hat ein Interesse daran, den Begriff zu präzise zu fassen, da er möglichst viele Verhaltensweisen des Gegners damit diskreditieren will, noch der „Verteidiger", dessen Taktik es sein muß, den Begriff als solchen zu akzeptieren und zu behaupten, daß man fest auf seinem Boden stehe.

[21]) Vgl. VVDStRL 29, 3 ff. mit den Referaten von *v. Simson* und *Kriele*. In der Diskussion ist zurecht darauf hingewiesen worden, daß die Referate in einer merkwürdigen Ferne zu den damals aktuellen, insbesondere von linker Seite vorgebrachten Thesen standen (*Häberle* a. a. O. S. 125 f.). Dies gilt aber im wesentlichen auch für die Diskussion selbst. Kennzeichnend für die frühzeitige Verengung des Blickfeldes, die den Zugang zu grundlegenderen Fragen versperrte, ist z. B. die Ausgangsthese von *Kriele* (a. a. O. S. 49/50), „Herrschaft des Volkes im Sinne der parlamentarischen Demokratie" sei „identisch mit Herrschaft des Rechts", wobei er letztere dahin deutet, „daß sich das Recht dialektisch nach prozessualen Regeln aus den im Volk gemachten Erfahrungen der Unzulänglichkeit des schon bestehenden Rechts verwirklicht". Parlamentarische Demokratie als — grob gesprochen — bloßes Reparaturunternehmen für das Recht dürfte aber weder ihrem Anspruch noch ihrer

in Art. 1 für unantastbar erklärten Würde des Menschen, daß er an der Gestaltung der Gemeinschaft, der er angehört, teilhaben kann, und zwar nicht primär, weil er sich dadurch vor Akten dieser Gemeinschaft besser schützen oder seine Bedürfnisse und materiellen Interessen am besten verfolgen oder genereller gefaßt, damit er Autonomie verwirklichen könne, sondern, weil die politische Gestaltung mit zu den natürlichen Lebensmöglichkeiten des Menschen als homo politicus gehört[22]). Daß die Ausübung dieses Gestaltungsrechts oft durch die Interessenlage geprägt oder beeinflußt wird, ist damit nicht unvereinbar. Ist der Mensch und sein politisches Gestaltungsrecht, d. h. sein Anteil an der Gestaltung der Gemeinschaft, das Grundelement der Demokratie, so ergibt sich schon hier, daß eine Kennzeichnung der Demokratie, sie sei die Regierungsform mit der — auf Dauer — kleinsten vernachlässigten Minderheit[23]), möglicherweise eine positive Seite erfaßt, nicht aber den Kern des demokratischen Gedankens trifft.

Radiziert man Demokratie so auf den einzelnen Willensträger, so bedarf es der Klärung, wie sich die politischen Gestaltungsrechte in ihrer Fülle zueinander verhalten und wie die Organisation der Willensbildung der Gemeinschaft selbst vonstatten geht.

Die erste Frage hat das Grundgesetz durch Art. 3 und Art. 38 beantwortet: Die Menschen sind in ihrem politischen Grundgestaltungsrecht untereinander gleich, und zwar in einem strik-

---

Wirklichkeit gerecht werden und zudem die Funktion des Rechts als eines politischen Gestaltungsmittels verkennen. S. aber die fast emphatische Zustimmung *Zachers* (a. a. O. S. 134) zu *Krieles* These.

[22]) Die Beziehung des politischen Gestaltungsrechts auf die in Art. 1 GG verbürgte, vom Staat zu achtende und zu schützende Würde des Menschen hat das BVerfG (E 5, 85, 204) wie folgt ausgedrückt: „Um seiner (gemeint: des Menschen) Würde willen muß ihm eine möglichst weitgehende Entfaltung seiner Persönlichkeit gesichert werden. Für den politisch-sozialen Bereich bedeutet das, daß es nicht genügt, wenn die Obrigkeit sich bemüht, noch so gut für das Wohl von „Untertanen" zu sorgen; der einzelne soll vielmehr in möglichst weitem Umfange verantwortlich auch an den Entscheidungen für die Gesamtheit mitwirken."

[23]) So *Zacher* (Freiheitliche Demokratie, München 1969 S. 20) in Verschärfung einer Einsicht *Tocquevilles*, daß die Demokratie eher auf das Wohl der großen Zahl als auf das Wohl Aller ziele. Freilich suggeriert der Begriff Minderheit, daß es sich um eine mehr oder weniger fest umrissene soziale Gruppe oder Schicht handelt, also um eine Dauer-Minderheit. Dies dürfte unter den sozialen Bedingungen der Bundesrepublik bei der Vielfalt der Interessen des Einzelnen und zugleich der Einwirkungsmöglichkeiten des Staates nicht zutreffen, was vice versa auch gegen die Berechtigung einer „Diktatur des Proletariats" zur Durchsetzung „der" Mehrheits-

ten, egalitären Sinne[24]). Dies ist konsequent. Wenn nicht die Verfolgung materieller Interessen oder Bedürfnisse der Kern demokratischer Rechte des Einzelnen ist, sondern sein politisches Gestaltungs- oder Mitgestaltungsrecht, dann kann weder die Tatsache oder das Maß der Betroffenheit durch Gemeinschaftsentscheidungen, noch das Maß der Bedürfnisse gegenüber der Gemeinschaft Grund zur Differenzierung sein; zu den Zielen der Gemeinschaft hat jeder die gleichen Beziehungen, sie differieren weder nach sozialem Status noch nach geistigem Vermögen. Es dürfte einleuchten, daß ein System, das auf solchen Prinzipien beruht und außerdem Wert auf seine Freiheitlichkeit legt, auch im sozialen Bereich zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse tendiert[25]).

Die Gemeinschaft Gleicher nennt das Grundgesetz das Volk. Von ihm geht nach Art. 20 II alle Staatsgewalt aus[26]). Auch hier ist nicht bloß eine juristisch-technische Zurechnung der Staatsgewalt gemeint, in der Terminologie selbst kommt der dynamische Zug, auch das Prozeßhafte politischer Willensbildung zum Ausdruck. Das Volk ist der Ursprung aller politischer Gestaltung. Daraus folgt, daß das Volk nicht nur Handlungsbefugnisse für das Gemeinwesen überträgt, sondern dabei auch seinen Gestaltungswillen zum Ausdruck bringen kann. Aus diesem Grunde ist es keine Abweichung von der demokratischen Struktur der Bundesrepublik, wie es einer hochstilisierten Repräsentationsvorstellung erscheinen könnte, wenn wir alle bei

---

interessen spricht. Zustimmend zu *Zacher: v. Simson* (VVDStRL 29, 7).

[24]) Zum wichtigsten politischen Gestaltungsrecht, dem Wahlrecht, vgl. *Hans Meyer,* Wahlsystem und Verfassungsordnung, Frankfurt 1973, S. 134 ff. m. w. N. Soweit Art. 38 GG, der nur für Bundestagswahlen gilt, nicht einschlägig ist, ergibt sich aus Art. 3 GG dasselbe (vgl. z. B. BVerfGE 30, 227, 246).

[25]) Aufzuzeigen, daß und wie diese Tendenz im normativen Bereich zu Problemen führen kann, ist eines der Hauptanliegen in *Dürigs* kapitaler Kommentierung des Art. 3 (in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 3 RN 17, wo der Freiheit „letztlich" eine Präponderanz gegenüber der Gleichheit zugesprochen wird, und eingehend RN 120 ff.).

[26]) Daß der Einzelne und nicht „das Volk" das Grundelement der Demokratie ist, macht es auch leichter, demokratische Selbstverwaltung nicht als einen Verstoß gegen „die Notwendigkeit der Einheit der politisch organisierten Gesellschaft" (*Badura,* VVDStRL 29, 89) mit Vorbehalt zu betrachten (so aber *Zacher* ebendort). Wie schon die Verfassung selbst in Art. 28 I 2 GG zeigt, ist die demokratische Organisation in den Ländern, Kreisen und Gemeinden von derselben Qualität. Wenn man schon das Erfordernis der Einheit betont, so wird es nicht berührt, weil sich die Kompetenzen der demokratisch organisierten Einheiten nicht überschneiden bzw.

der Wahl etwa, die nach der Fassung des Grundgesetzes selbst schon Ausübung von Staatsgewalt ist, nicht primär Persönlichkeiten wählen, sondern einer politischen Linie zu möglichst großem Erfolg verhelfen wollen[27]). Zur Handlungsanleitung ist das Volk aber nicht nur bei der Wahl, sondern auch außerhalb dieses Aktes berechtigt, wie sich auch aus Art. 21 I ergibt. Die politische Willensbildung des Volkes ist dort wie selbstverständlich erwähnt, und als eigentliches aber nicht monopolisiertes Betätigungsfeld der Parteien ausgewiesen[28]).

Die Organisation der Willensbildung des Gemeinwesens regelt das Grundgesetz derart, daß das Volk außer der Wahl des Parlaments und den allmählich obsolet werdenden Neugliederungsabstimmungen keine verbindliche Entscheidung zu treffen vermag, die anderen Entscheidungen vielmehr den Staatsorganen obliegen, und damit im wesentlichen auf das parlamentarische Regierungssystem verlagert sind. Dabei sind die Staatsorgane an Äußerungen des Volkswillens rechtlich nicht gebunden.

Der Tatsache, daß auch in einer Demokratie an Entscheidungsgewalt beim Volk wenig, bei den Staatsorganen fast alles liegt, begegnen zwei auch heute noch virulente Theorien auf der Basis mancher Gemeinsamkeit in höchst unterschiedlicher Weise: die Identitäts- und die Repräsentationstheorie[29]). Sie ergeben für das parlamentarische Regierungssystem einen ebenso kontroversen Stellenwert.

---

die Kollision durch die Verfassung oder auf Grund der Verfassung rechtlich geregelt ist.

[27]) Daß selbst bei der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, die man am ehesten mit dem Begriff „Persönlichkeitswahl" gleichzusetzen geneigt ist, die Partei und nicht die Person gewählt wird, wenn der Wähler sich auch nur annähernd politisch normal verhält, habe ich an anderer Stelle nachzuweisen versucht (vgl. Anm. 24 a. a. O. S. 164 f.).

[28]) Es wäre abwegig und würde auch § 1 des Parteiengesetzes widersprechen, wenn die in Art. 21 GG genannte Mitwirkung nur auf die Wahlwillensbildung bezogen würde.

[29]) Auf die in neuerer Zeit wohl von *Carl Schmitt* (Verfassungslehre, S. 204 ff. u. 234 ff.) am stärksten beeinflußte Identitätstheorie (s. die Annahme *Scheuners*, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, Darmstadt 1968, S. 407 Anm. 58) stützt sich insbesondere die linke Parlamentarismuskritik. So akzeptiert *Agnoli* a. a. O. (Anm. 6) S. 70 das Identitätsaxiom auch für die parlamentarische Demokratie und begründet seine Kritik an der heutigen Demokratie und dem heutigen Parlamentarismus damit, daß wir uns mit der Fiktion der Identität beruhigen, während früher eine reale Identität zwischen Regierenden und dem Großbürgertum und damit den Regierten bestanden habe, weil der vulgus außerhalb der Staatlichkeit geblieben sei (a. a. O. S. 56).

Auch hier in der notwendigen Verkürzung: Wenn man die Fülle des erklärenden, differenzierenden, neu- und umdeutenden Papiers[30]) beiseite schafft, mag es einem so ergehen wie weiland jenen, die auf der Akropolis den Perserschutt zu beseitigen sich anschickten: Sie fanden auch manche alte Statue. Die archaischere der beiden ist die Identitätstheorie. Sie taugt als Abgrenzung zu anderen politischen Systemen, wie der Monarchie oder einem nur von e i n e r sozialen Schicht getragenen Parlamentarismus, bei denen Regierende und Regierte prinzipiell nicht austauschbar, insoweit nicht identisch sind. In dieser Abgrenzung mag der dem Archaischen oft eigene hoheitsvolle Zug liegen, im übrigen aber schaut sie, mögen uns auch die Kunsthistoriker des Rechts anders glauben machen, mit leerem Blick drein. Die Identitätstheorie hat keinen Blick für die innere Struktur der Demokratie, für die Bedingungen ihrer Handlungsfähigkeit und damit für die Notwendigkeit der Organisation demokratischer Willensbildung, für die Wahrscheinlichkeit differierenden Gestaltungswillens und entsprechender Mehrheitsentscheidungen, für die Tatsache, daß es Sieger und Besiegte im politischen Kampf gibt, daß die Demokratie auch eine Form von Herrschaft ist. Kernbegriffe der Identität sind Einheit und Unmittelbarkeit. Einheit verträgt sich nicht mit Parteien, Unmittelbarkeit nicht mit einem parlamentarischen Regierungssystem[31]). Es muß für die Identitätstheorie ein bedauerlicher Abweg vom rechten Pfad sein.

Gegenüber diesem Stück statuarischer Archaik wirkt die Theorie der Repräsentation schon spätklassisch, sie ist nicht ohne Raffinement. Aus der Not, daß das Volk sich nicht selbst regieren kann, macht sie die Tugend, bei einigen Autoren sogar

---

[30]) Daß das Ausmaß der Literatur im umgekehrten Verhältnis zur Simplizität der Theorie steht, nimmt nicht wunder. Siehe zur Repräsentation insbesondere den Sammelband: Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation usw. (s. Anm. 29). Das Referat konnte noch nicht berücksichtigen die profunde und manches zurechtrükkende Habilitationsschrift von *Hasso Hofmann*, Repräsentation — Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert, Berlin 1974. Im Gegensatz zu jenen Habilitationsschriften, die einen zweiten Band ankündigen und bei denen man die Hoffnung hat fahren lassen, handelt es sich hier um einen Typ, der nichts ankündigt und bei dem man dennoch die Hoffnung nicht fahren lassen sollte.

[31]) Parteien manifestieren Uneinigkeit und legitimerweise unterschiedliche Gemeinwohlvorstellungen; die Parlamente sind auch dort, wo unmittelbare Parlamentsherrschaft in der Form von Versammlungsregierungen stattfindet, Instrumente mittelbarer Herrschaft.

die Wohltat, daß es bei diesem Geschäft repräsentiert wird[32]). Lassen wir die wahrlich schwierige, wenn nicht heikle Frage hier beiseite, wie der Vorgang oder auch nur die Vorstellung von Repräsentation zu fassen ist, — nach Sachkennern gelangten wir sonst noch in den Bereich des Magischen[33]) —, und konzentrieren wir uns auf zwei Punkte: auch die Repräsentationstheorie begreift das Volk als eine Einheit, es wird als solches repräsentiert, und das zweite: Repräsentationsorgan ist das Parlament, nicht auch die Regierung[34]). Damit gewinnt das Parlament eine ganz andere demokratische Qualität als die Regierung, eine Vorstellung, die heute noch dominieren dürfte. Sie hängt mit einem weiteren Phänomen der Repräsentationstheorie zusammen. Repräsentation bedarf eines Gegenüber[34a]). Dies war in den Anfängen des Parlamentarismus der Monarch. Ihm gegenüber repräsentierte das Parlament das Volk, das in der Gegnerschaft gegenüber dem monarchischen Prinzip leicht als Einheit zu fassen war. Das Parlament war also, durch die

---

[32]) Siehe dazu insbesondere *Herbert Krügers* Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964 (Nachweise bei *Meyer*, Wahlsystem (s. Anm. 24) S. 199 f. u. 205 f.).

[33]) Siehe z. B. *H. J. Wolff*, Die Repräsentation in: Zur Theorie und Geschichte .. (s. Anm. 29), S. 126: „Demgegenüber möchte ich bei aller Wahrung des magischen Gehalts des genuinen Repräsentationsbegriffs ...". Es gibt auch zu bedenken, daß wohl bei keinem anderen Kernbegriff der Staats- und Verfassungstheorie so sehr nach dem „Wesen" gefahndet worden ist und wird wie bei der Repräsentation. Dies ist umso bemerkenswerter, als neuerdings *Hasso Hofmann* (s. Anm. 30) in seiner minutiösen Begriffsgeschichte nachgewiesen hat, wie handfest der Gebrauch oder zumindest die Funktion des Begriffs in der geschichtlichen Entwicklung gewesen ist.

[34]) Zur repräsentierten Einheit vgl. z. B. *Leibholz*, Parteienstaat und repräsentative Demokratie in: Theorie und Geschichte .. (s. Anm. 29) S. 237 oder *Scheuner* a. a. O. (Anm. 29) S. 393 ff. Hinweise dafür, daß auch die Regierung als Repräsentativorgan angesehen werden könnte, finden sich bei *Scheuner* a. a. O. S. 417 und *Herzog*, a. a. O. (s. Anm. 16) S. 217.

[34a]) Auch wenn man *Hasso Hofmann* a. a. O. (s. Anm. 30) S. 21 darin folgt, daß nicht jede Repräsentation begriffsnotwendig eines Adressaten bedarf, so läßt sich doch mit *Köttgen* (Das Wesen der Repräsentation in: Zur Theorie und Geschichte ... (s. Anm. 29), S. 80) die These aufstellen, daß der Adressat zumindest für die Repräsentationstheorie der konstitutionellen Monarchie begriffsnotwendig war; der Wegfall des Adressaten in der Demokratie — für *Leibholz* das einzige „Argument" für die Verneinung der Begriffsnotwendigkeit, was einer petitio principi gefährlich nahe kommt, — muß daher entweder dazu führen, der Repräsentation in der parlamentarischen Demokratie einen neuen Sinn unterzuschieben, wie *Köttgen* fordert (a. a. O. S. 81) oder aber, was ich für vernünftiger hielte, den Begriff zu meiden, da der Vieldeutigkeit keine Grenzen gesetzt sind.

mehr oder weniger reservierte Frontstellung gegenüber dem Monarchen und seiner Regierung geprägt, kein Organ der Herrschaft, sondern der Vertretung, der Anregung, der Kritik, der Kontrolle, schließlich auch der beschränkten Mitsprache. Mit dem Wegfall dieses Dualismus bei Einführung der vollen Demokratie entfiel nicht nur eine notwendige Bedingung für die Repräsentation und damit auch für die Repräsentationstheorie, vielmehr wurde das Parlament notwendig von einem bloßen Vertretungsorgan zu einem Organ der Herrschaft, das in seiner Mehrheit die Regierung zu tragen, d. h. mit ihr den politischen Mehrheitswillen zur Geltung zu bringen hat. Dieser Funktionswandel des Parlaments wird durch das Weiterleben der Repräsentationsvorstellungen verdeckt, die Regierung bleibt wesentlich das Gegenüber des Parlaments, eine Haltung, die durch die Gewaltenteilungsdoktrin, auf die noch zu kommen sein wird, verstärkt wird und an das Parlament unerfüllbare Forderungen stellt.

Die Griechen stellten die Statuen, die sie im Perserschutt fanden, ins Museum, wir sollten nicht mit ihnen heute noch Panathenäenzüge veranstalten wollen.

Gegenüber beiden Theorien ist darauf hinzuweisen, daß bei Großverbänden die Führung der Geschäfte durch gewählte Organe eine natürliche, der Fülle und Komplexität der Aufgaben sowie dem Grad der Organisationsfähigkeit der Vielzahl der Verbandsangehörigen angemessene Organisationsform ist, die die notwendige Handlungsfähigkeit und Kontinuität wahren, Arbeitsteilung ermöglichen und Spezialisierung erlauben kann. Andererseits sind Entscheidungen in Verbandsangelegenheiten durch das Verbandsvolk selbst weder ein Rückfall in ein rabiates Jakobinertum noch kann ihnen der Massencharakter unserer Demokratie entgegengehalten werden, der ja auch bei Wahlen zu Anständen keinen Anlaß gibt. Daß sie „die dem Parlament übertragene Autorität" abwerten[35]), ist eine petitio principii. Der demokratische Wert unmittelbarer Volksentscheide kann nicht bestritten werden. Sie führen aber genausowenig wie Organentscheidungen zur Einheit, noch sind sie Ausdruck von Einheit, wie das in dem bekannten pathetischen Bild von der unmittelbaren Demokratie so scheinen möchte. Da ruft das „wirklich versammelte Volk" „Hoch oder Nieder"[36]). Daß die einen „Hoch" und die anderen „Nieder" rufen könnten, was ja

---

[35]) So die Times nach einer Notiz der FAZ vom 18. 9. 1974 zum beabsichtigten Referendum über die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft.

[36]) *Carl Schmitt*, Verfassungslehre S. 243.

doch wohl beim Volk der Demokratie, anders als bei einer fanatisierten Menge, das Wahrscheinlichere ist, dies kam dem Maler nicht in den Sinn. Volksentscheide können in einem so großen Verband wie der Bundesrepublik nur punktuellen Charakter haben, würden also die Geschäftsführung der Organe im wesentlichen nicht berühren; sie würden für das parlamentarische Regierungssystem entlastende oder korrigierende Funktion haben[37]). Das Grundgesetz kennt für den Bund als unmittelbaren Volksentscheid nur die Bundestagswahl, außerdem Abstimmungen, von denen es selbst allerdings nur die Neugliederungsabstimmungen normiert. Es hat sich gegenüber Formen unmittelbarer Volksentscheidungen aus den bekannten Gründen Weimarer Erfahrung sehr zurückgehalten. Ob hier eine Revision angebracht erscheint, ist später zu erörtern[38]).

Ist die Entscheidung durch Organe eine natürliche Verbandsorganisation, sind andererseits die Vielzahl der politisch Gleichen das Fundament und ihr Gestaltungsrecht das Agens der Demokratie, so fragt sich, wie jene Gestaltungsrechte zur Geltung und zugleich der Verband selbst zu Entscheidungen kommen, handlungsfähig werden kann. Die in dieser Frage steckenden Probleme lassen sich relativ leicht mit dem Begriff der Einheit zudecken, der in den beiden genannten Theorien aber auch sonst eine große Rolle spielt. Einheit, als Abgrenzungsmerkmal nach außen nützlich, kann über die Binnenstruktur eines Systems nichts aussagen. Diese ist vielmehr, wenn das System politisch überhaupt noch lebt, durch Vielfalt gekennzeichnet. Auch das Volk des Art. 20 II ist als solches keine Einheit, wie spätestens Art. 21, aber auch Art. 28 klarstellen[39]). Es wäre ja auch verwunderlich, wenn ein 60-Millionenvolk, von den Unterschieden der Erziehung, des sozialen Status, der religiösen Bindung, der landschaftlichen Prägung, des biographischen Hintergrundes usw. unberührt, in Verbandsangelegenheiten auch nur annähernd einheitlichen Willens wäre.

---

[37]) Entlastend, wenn sie innerparteiliche Festlegungen und Entscheidungen erübrigen, die zu einem temporären oder dauernden Konflikt innerhalb der Parteien führen könnten, korrigierend, wenn sie die Mehrheitsmeinung des Volkes zu Geltung bringen, der von der oder den Regierungsparteien wegen ihrer allgemeinen oder speziellen Bindungen nicht Rechnung getragen werden könnte (Beispiel: bayerische Schulfrage).

[38]) Siehe in und zu These 28.

[39]) Mit „den" Parteien erkennt Art. 21 GG die fehlende Einheit an; gäbe es sie, so wäre andererseits Art. 28 II GG mit seiner Zuständigkeitsdifferenzierung nach eigenen und nichteigenen Angelegenheiten überflüssig.

Zur Umsetzung des vielfältigen Gestaltungswillens in Verbandsentscheidungen bedarf es der Erfüllung verschiedener Funktionen. Der politische Wille muß — teilweise zumindest — geweckt werden, er muß artikuliert, gesammelt und gebündelt werden, damit aus der Vielfalt durch Konzentration in der Sache und durch personelle Massierung eine gewichtige Stimme im Konzert der politischen Willensbildung wird. Diese Funktion nehmen alle auch politisch, d. h. auf die staatliche Willensbildung hin orientierten Verbände wahr, seien es Arbeits-, Wirtschafts-, Berufs-Standesverbände oder ähnliche auf Dauer angelegte Organisationen oder ad hoc gebildete Zusammenschlüsse, wie Bürgerinitiativen oder andere kurzfristige Zweckzusammenschlüsse. Sie sind durch die prinzipielle Beschränkung auf den Verbandszweck, die mangelnde Inkompatibilität der Mitgliedschaft zu anderen Verbänden auch mit konträren oder teilkonträren Zielen und durch die Möglichkeit, dem Verbandswillen durch unangenehme Maßnahmen der Verbandsangehörigen, stärker noch mit deren Androhung, Gewicht zu geben, charakterisiert[40]). Daß sie bei aller Beschränktheit der Ziele das Gemeinwohl letztlich im Auge haben, lassen sie sich nicht bestreiten[41]).

Dieser notwendige Vorgang der Bündelung des politischen Gestaltungswillens, von der Presse unterstützt, gemäßigt, kritisiert oder mit eigenen Vorstellungen konterkariert, hat unter demokratischen Aspekten gewisse chaotische Züge[42]). Das Ge-

---

[40]) Verbände mit größeren Mitgliederzahlen können z. B. das Stimmgewicht ihrer Mitglieder bei den Wahlen ins Feld führen, wobei sowohl der Grad der Direktheit dieser Drohung wie ihr Gewicht von vielerlei Faktoren abhängen kann, z. B. von der Stellung der Verbandsspitze zu den Mitgliedern, von deren sonstiger parteipolitischen Bindung, von dem Gewicht des Anlasses. So ist z. B. in der Adenauerzeit das mutmaßliche Stimmgewicht der Vertriebenenverbände bei der Frage, welche Ostpolitik zu betreiben sei, immer ins Kalkül aufgenommen worden. Ebensogut kann dies aber auch zum Vorwand für eine bestimmte Politik werden. Außerhalb der Wahlen kann Verbandspolitik zum Druckmittel werden, wenn die Regierung oder die Parteien auf ein bestimmtes freiwilliges Verhalten der Verbandsmitglieder angewiesen sind. Hierfür stehen z. B. bei dem Kampf um das Berufsbildungsgesetz die Stichworte „Investitionsklima" oder „Bereitstellung von Lehrplätzen". Schließlich kann auch die finanzielle Unterstützung von Parteien und die Drohung mit ihrem Entzug eine Rolle spielen.

[41]) Wobei die Argumentation in der Regel dem simplen Schema „Landwirtschaft dient uns allen" folgt.

[42]) Es konnte hier auch nicht andeutungsweise eine Theorie der Verbände, allgemeiner, der organisierten Interessen einschließlich der Vertretung nichtorganisierbarer Interessen skizziert werden. Nicht nur fehlt hinreichendes Material über die tatsächliche Einwir-

wicht eines Verbandes ist nicht unbedingt von seiner Mitgliederzahl abhängig, wie der Verbandswille gebildet wird, ist oft nicht transparent, usw. Ein unmittelbarer Zugang zur Staatswillensbildung besteht daher zurecht nicht. Die Verbände sind auf die Vertretung ihrer Vorstellungen gegenüber den Staatsorganen angewiesen oder müssen die — auch personelle — Vermittlung über die Parteien suchen[43]).

Mit den Verbänden haben die politischen Parteien die auf Dauer angelegte Organisation gemeinsam, im übrigen sind sie in der Funktion, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, nicht nur rechtlich privilegiert, sondern unterscheiden sich von anderen Verbänden dadurch, daß ihr sachliches Betätigungsfeld prinzipiell umfassend ist und den gesamten Bereich staatlicher Agenden einbezieht. Sie müssen daher und wegen der notwendigen zumindest relativen Widerspruchslosigkeit ihres Programms zu einer, die Komplexität der Wünsche und Vorstellungen sehr stark reduzierenden Abstimmung der Ziele gelangen und kommen so den durch das parlamentarische Regierungssystem zu erbringenden Leistungen sehr nahe. Das für sie geltende Demokratiegebot und die prinzipielle Exklusivität der Mitgliedschaft legitimiert sie in besonderer Weise zu ihrer Aufgabe, mit dem in der Partei gebildeten politischen Willen im Rahmen von Parteiprogrammen, Wahlplattformen oder ad hoc werbend und im Wettbewerb miteinander vor das Volk zu treten, im Maße der Zustimmung durch das Volk die Verwirklichung der Ziele im Staatsapparat zu betreiben und schließlich das Personal für das parlamentarische Regierungssystem zu stellen[44]), was jene Zielverwirklichung erst ermöglicht.

Ein letzter allgemeiner Punkt scheint mir noch klärungsbedürftig. Demokratie wird oft verkürzend mit Mehrheitsentscheidung gleichgesetzt. Dies kann unmittelbare Folgen etwa für die Bewertung von Funktion und Verhalten der Opposition haben; wenn man z. B. daraus ihre Verpflichtung zu einer alternativen Politik ableitet. Die Gleichsetzung ist aber in dieser Verkürzung irreführend. Zum einen ist die Mehrheitsentschei-

---

kung, den nach den einzelnen Verbänden wohl stark zu differenzierenden (s. auch Anm. 40) modus der Einwirkung, die Grenzen der Einwirkung, die gegenseitigen Hemmungen usw., es würde auch den Rahmen des Referates gesprengt haben.

[43]) Nicht zuletzt hieraus erklärt sich der Drang der „Funktionäre" in das Parlament.

[44]) Hier liegt ein wichtiger Teilaspekt, der von *Schumpeter* (Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie 2. Aufl. Bern 1950, S. 427 ff.) für's Ganze genommenen Erklärung der Demokratie.

dung der normale Typ der Kontroversentscheidung, sie kann folglich in allen Systemen vorkommen und daher keinen spezifisch demokratischen Charakter haben. Zum anderen kann die Demokratie der Notwendigkeit von Entscheidungen und zugleich dem Postulat gleichberechtigter Gestaltungsrechte zumindest ebenso adäquat durch konkordante Entscheidungsmodi Rechnung tragen, wie durch Konsens, Kompromiß, Proporz oder ähnliche Formen[45]). Die Notwendigkeit von Kontroversentscheidungen ergibt sich nur da, wo es sich um unvereinbare und zugleich für die Beteiligten wesentliche Standpunkte handelt; ihre Wahrscheinlichkeit wird von den Eigengesetzlichkeiten des politischen Kampfes bestimmt[46]). Ziel demokratischer Entscheidung ist, Verbindlichkeit herzustellen. Selbst für die bei der Kontroversentscheidung obsiegende Mehrheit hat die Entscheidung, die innerhalb der Mehrheit ein ungeliebter Kompromiß sein kann, nicht unbedingt einheitsstiftende Wirkung[47]).

B. Die Organisationsstruktur des parlamentarischen Regierungssystems

Was die Organisationsstruktur des parlamentarischen Regierungssystems angeht, so trägt der für viele naheliegende Gedanke der Gewaltenteilung eher zur Verwirrung, als zur Klärung bei. Auf Art. 20 II gestützt, verkennt er nicht nur die Bedeutung jener Regeln des Grundgesetzes, die andere Funktionen des Parlaments als die Gesetzgebung normieren oder Mitwirkungsrechte der Regierung bei Parlamentsfunktionen statuieren[48]). Wichtiger noch ist, daß er ohne Sinn ist für die Stellung des parlamentarischen Regierungssystems im Prozeß der Umsetzung politischer Willensbildung in staatliche Willensbildung.

---

[45]) Vgl. z. B. die Untersuchung *Lembruchs*, Proporzdemokratie, Tübingen 1967. Die naheliegende Prophezeiung, daß ein langjährig betriebener Proporz wegen der in der staatlichen Organisation und in den stark staatsabhängigen Bereichen eintretenden Verfilzung irreversibel sei, hat die österreichische Entwicklung widerlegt.

[46]) Dieser hängt zunächst von dem jeweils bestehenden Parteiensystem ab. Das Dreiparteiensystem mit zwei Großparteien, das sich in der Bundesrepublik entwickelt hat, zeigt mit Großen Koalitionen auf der einen und Koalitionswechseln der kleineren Partei auf der anderen Seite extreme Möglichkeiten politischer Strategie an.

[47]) Der Gedanke der politischen Einheit und der einheitsbildenden oder einheitsstiftenden Wirkung demokratischer Verfahren wird dagegen besonders stark von *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland 7. Aufl. Karlsruhe 1974 z. B. S. 5 ff., S. 52 ff. betont.

[48]) Für jenes ist insbesondere der Art. 63 GG ein Beispiel, dieses wird anhand der Gesetzgebung im Folgenden abgehandelt.

Die Parlamentswahl ist ein Wettbewerb der Parteien um einen bestmöglichen Stimmen- und damit Sitzanteil und vom Volk aus gesehen das Votum darüber, mit welcher Stärke die einzelne politische Richtung im Parlament vertreten sein soll und damit auch, wer im Parlament die Mehrheit haben, die Regierung tragen und seine politische Linie zur Grundlage der Politik des Staates in der nächsten Legislaturperiode machen soll. Es geht bei der Wahl durch das Volk um die politische Grundorientierung staatlichen Handelns überhaupt. Daß die Wahlbewerber Kanzlerkandidaten zur Wahl stellen oder als kleinere Partei Koalitionspräferenzen verkünden oder mehr oder weniger deutlich machen, daß die Wahl also, obwohl technisch nicht mehr als eine Wahl von Abgeordneten, nicht unerheblich von der Frage dominiert wird, wer die nächste Regierung bilden soll, ist kein Abfall in eine sentimentale Personalisierung der Politik, sondern exakter Ausdruck der Wahlfunktion, die der engen Verbindung von Parlament und Regierung Rechnung trägt. Sie ist sowohl personeller wie sachlicher Art.

Die personelle Verbindung wird durch die Parlamentsfunktion der Kanzlerwahl (Art. 63) grundgelegt und verstärkt durch die selbstverständliche prinzipielle Rekrutierung der Regierungsmitglieder aus dem Parlament[49]). Die Regierung ist Fleisch vom Fleische des Parlaments, in der Regel von den besseren Teilen. Die Auswahl der Minister, de constitutione (Art. 64) ein souveräner Akt des Kanzlers, ist in praxi ein schwieriges Stück Balancetechnik, die neben den personellen Erwartungen starker Interessenverbände zu einem nicht unerheblichen Teil Rücksicht zu nehmen hat auf die innerparteilichen, landesverbandlichen, berufsständischen oder ähnlichen Gruppierungen in den regierungstragenden Fraktionen. All dies ist nur der personelle Ausdruck dafür, daß mit der Kanzlerwahl nicht die Regierung vom Parlament abgenabelt wird.

Sie bedarf auch sachlich der dauernden Unterstützung im Parlament, weil sie die meisten ihrer Ziele nur mit Hilfe von Parlamentskompetenzen durchsetzen kann, insbesondere der Haushalts- und der Gesetzeskompetenz. Diese enge Verbindung von Regierung und Parlament liegt auch in der Logik des parlamentarischen Systems. Wenn es seine Aufgabe ist, die in der Parlamentswahl sichtbar gewordenen politischen Gestaltungs-

---

[49]) Soweit Regierungsmitglieder wie der ehemalige Bundeskanzler *Kiesinger* Landespolitiker waren, haben sie sich bei der nächsten Gelegenheit um ein Bundestagsmandat beworben. Den hier interessanteren Fall des parteilosen Ministers hat es in den bundesrepublikanischen Kabinetten selten gegeben; der letzte — glücklose — war *Leussink* im ersten Kabinett *Brandt*.

präferenzen des Volkes zur Geltung zu bringen, so sitzen nicht nur der regierungstragende Teil des Parlaments, in der Regel die Parlamentsmehrheit, und die Regierung in einem Boot, auch die Opposition hat nur dann eine Chance, ihren Zielen Einfluß zu verschaffen, wenn sie — um im Bilde zu bleiben — gegenhält oder hier und da den Kurs zu beeinflussen versucht, auf jeden Fall also mitfährt.

Diese Verschränkung von Parlament und Regierung zeigt sich auch bei jener Kompetenz, die Art. 20 II als die Kompetenz des besonderen Organs „Parlament" ausweist, bei der Gesetzgebung. Der Gesetzesbeschluß ist nur der Abschluß eines — manchmal sehr langen — Prozesses, in dessen Verlauf sich der Gesetzesinhalt mehr und mehr verfestigt. Das Grundgesetz kennt, wenn man die hier nicht interessierende Mitwirkung des Bundesrates ausklammert, nur die Stationen der Gesetzesinitiative und des Gesetzesbeschlusses[50]). Bei der Gesetzesinitiative, die selbst nur das Ende eines Prozeßstückes bezeichnet[51]), ist das Parlament schon nicht alleinkompetent, die Regierung ist ihm gleichgeordnet. Nach der Logik des parlamentarischen Regierungssystems haben die beiden formal gleichen Initiativrechte, aber einen höchst unterschiedlichen Stellenwert. Da die Regierung mit der Ministerialverwaltung den für die Vorbereitung der Gesetzesentwürfe kompetenten Apparat hat und es zugleich eine normale Regierungsfunktion ist, Führungsaufgaben wahrzunehmen, nimmt es nicht wunder, daß der weitaus überwiegende Teil der Gesetzesinitiative von der Regierung kommt[52]). Für das Parlament hat die Initiative hauptsächlich den Charakter eines Minderheitsrechtes; sie kann auch in dem einen oder anderen Falle die Regierung aus Gründen der Opportunität von der Initiative entlasten[53]). Die Regierungsmehr-

---

[50]) Von Ausfertigung und Verkündung (Art. 82 GG) abgesehen.

[51]) Von der Entscheidung, daß eine Initiative vorbereitet wird, über ihre Erarbeitung im zuständigen Ressort, die Abstimmung zwischen beteiligten Ressorts und in der Regel die Fühlungnahme mit den parallelen Landesressorts sowie u. U. mit den Fachkreisen (s. §§ 21 bis 25 des Besonderen Teils der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien) bis zum Kabinettsbeschluß reicht dieser Weg, wenn die Bundesregierung initiativ wird. Entsprechende Abstimmungsaufgaben müssen aber auch die anderen Initiativberechtigten für ihren Bereich leisten, wenn sie die Gesetzesinitiative ergreifen wollen.

[52]) Siehe die Aufstellung bei *Loewenberg*, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969, S. 326 für die Zeit bis 1965.

[53]) Daß es sich um ein Minderheitsrecht handelt, ergibt schon der Zahlenvergleich zwischen den eingebrachten und den erfolgreichen Initiativanträgen aus dem Bundestag (für 1961—65 40 %, s. Anm.

heit im Parlament kann aber grundsätzlich nicht daran interessiert sein, Kraft auf Gesetzesinitiativen zu verwenden, zu deren Erarbeitung die von ihr eingesetzte Regierung mit allen Hilfsmitteln ausgerüstet ist. Schon zu Beginn der gesetzgeberischen Arbeit steht also in der Regel ein ausgereifter, meist mit den Landesverwaltungen und mit gewichtigen Interessengruppen schon vorbesprochener, alternativfreier Entwurf der Regierung. Die Regierung formt das Gesetz aber nicht nur vor, sondern begleitet auch den Gesetzgebungsgang im Parlament. Das Zutrittsrecht des Art. 43 II gibt ihr auch formal die Möglichkeit, bei den vorentscheidenden Ausschußberatungen präsent zu sein. Die Mitwirkung geht vom Rede-und-Antwort-stehen über Formulierungshilfen, mit und ohne Anführungsstrichen, bis — in wichtigen Fällen — zur Intervention des Ministers[54]).

Das Beispiel der Gesetzgebung, die in Art. 20 II so demonstrativ dem besonderen Organ Parlament zugewiesen ist, zeigt die Richtigkeit jener vor 18 Jahren und vor diesem Kreise gebrauchten Friesenhahn'schen Formel von der Staatsleitung, die Regierung und Parlament zur gesamten Hand zustehe[55]). Weil dies so ist, haben wir kein primär gewaltenteilendes, sondern ein gewaltenverschränkendes System vor uns.

Es ist zweipolig, weil die Regierung kein Parlamentsausschuß ist. Sie handelt aus eigenem Recht, besteht weder notwendig aus Parlamentsmitgliedern, noch spiegelt sie die politische Kräfteverteilung des Parlaments notwendig wider, wie das bei Parlamentsausschüssen der Fall ist[56]). In der Regierung findet sich jene Konzentration, die für Führungsaufgaben förderlich ist: die Opposition gehört ihr nicht an. Diese Zweipoligkeit ist unvollkommen, weil die Regierungsmitglieder in der Regel und zulässigerweise Parlamentsmitglieder sind und deren Rechte ausüben können[57]), und weil zum anderen innerhalb des Parla-

---

52. Die Minderheit wird in der Regel die Opposition, es können aber auch Abgeordnete unabhängig von der Fraktionszugehörigkeit sein, wenn es sich z. B. um regionale oder sektorale Interessen handelt, und es kann ein rebellierender Teil der Mehrheitsfraktion(en) sein. Eine Entlastung der Regierung kann aus außenpolitischen aber auch aus innenpolitischen Gründen (Beispiel: Reform des § 218 StGB) geboten sein.

[54]) Ihre Stellung ermöglicht es der Ministerialverwaltung auch, wenn es opportun erscheint, den informellen Makler zwischen Ausschußmehrheit und Minderheit oder auch zwischen zwei Ausschüssen zu spielen.

[55]) Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16, 37/38.

[56]) Vgl. § 12 der Geschäftsordnung des Bundestages.

[57]) Allerdings stehen ihnen die Rechte des Abgeordneten bzw. des Regierungsmitgliedes immer nur in der entsprechenden Rolle zu.

ments die regierungstragende Fraktion oder Koalition zur Regierung ein fundamental anderes Verhältnis hat als die Opposition.

Bei dem kurzen Eingehen auf die Repräsentationstheorie[58]) wurde schon darauf hingewiesen, daß allgemein dem Parlament die höhere demokratische Dignität zugesprochen, die Regierung dagegen in dieser Hinsicht ziemlich stiefmütterlich behandelt wird. Hier wirkt offensichtlich jenes alte Stilmittel noch, das einer desillusionierten Gegenwart den Spiegel des goldenen Zeitalters vorhält, als das Volk noch „der lebendige und höchst aktive Widerpart des Staates, durch den Gegensatz zur Staatsapparatur individualisiert und durch eine kämpferische Volksvertretung in den Strömungen der öffentlichen Meinung als Ganzes dem Staat gegenüber repräsentiert"[59]) war. Hält man es mehr mit der Historie als mit der Mythologie, so mag sich manches Gold als Talmi erweisen. Heute jedenfalls hat eine Volksvertretung, kämpferisch oder nicht, dem Staate gegenüber nichts zu vertreten; sie ist nicht nur Bestandteil dieses Staates und seiner Organisation, sondern hat mit der Regierung zusammen die Geschäfte des Staates zu führen. Daher erscheint es als ein Anachronismus, heute noch dem Parlament a limine eine demokratische Präponderanz gegenüber der Regierung zuzugestehen, die es zeugt und erhält.

Ob eine als neu erkannte Funktion wie z. B. die Planung[60]) auch dem Parlament zuzuschreiben ist, kann daher nicht aus allgemeinen Demokratieüberlegungen, sondern nur von den spezifischen Besonderheiten des Parlaments her begründet werden. Die wichtigste ist, daß im Parlament die Opposition vertreten ist, während die Regierung oppositionsfrei ist. Als zweite Besonderheit ist das breitere personelle Spektrum des Parlaments anzusehen mit den Möglichkeiten und der Verpflichtung, vielfältigen Kontakt mit dem Volk und seinen Verbänden zu halten[61]). Ob die Öffentlichkeit des Verfahrens in diesem Zusammenhang hoch zu veranschlagen ist, hängt davon ab, ob Plenarkompetenzen oder faktisch Ausschußkompetenzen in

---

Ein nach § 42 GO BT der Sitzung verwiesener Minister-Abgeordneter zum Beispiel, kann nach der Verweisung der Sitzung nur noch mit den Rechten des Ministers beiwohnen.

[58]) Siehe oben S. 78 ff.

[59]) *Werner Weber*, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem 3. Aufl. Berlin, 1970 S. 42.

[60]) *Ossenbühl* (Gutachten zum 50. DJT Band I Teil B, München 1974) spricht von der Planungs- bzw. Plangewalt, deren Verortung im grundgesetzlichen System der Gewaltenteilung er erörtert (S. B 59 ff.).

[61]) Siehe dazu eingehender unten S. 95, 99.

Frage stehen[62]). Der unmittelbaren Wahl des Parlaments als Spezifikum könnte entgegengehalten werden, daß in der Regel indirekt auch die Regierung, zumindest in der Person des Kanzlers, aus den Parlamentswahlen hervorgeht und daß die Parlamentswahl kein Personalplebiszit ist, wie noch nachzuweisen sein wird[63]). Ob schließlich die Tatsache, daß zusammen mit der Regierung auch der bürokratische Apparat gesehen werden muß, Einfluß auf die Entscheidung hat, hängt davon ab, wie weit man der Bürokratie ein eigenes politisches Gewicht zuschreibt und wie hoch man die Abhängigkeit der Regierung veranschlagt[64]).

Bei der Wahl des Parlaments ist das Volk in besonderem Maße eine Gemeinschaft Gleicher[65]). Die Wahlgleichheit umfaßt nicht nur die Zähl-, sondern auch die Erfolgswertgleichheit, mit einer Ausnahme. Entsprechendes gilt für die Chancengleichheit der Parteien als Wahlbewerber. Dem demokratischen Gedanken ist also in adäquater Weise Rechnung getragen. Die Wahl ist allerdings kein frei gestaltender, sondern ein respondierender Akt, die Antwort auf das Angebot der Parteien. Diese Einschränkung des Gestaltungsrechts des Wählers ist zwar notwendig, aber nur erträglich, weil Parteigründungsfreiheit besteht und die Parteien selbst dem Demokratiegebot unterliegen, prinzipiell also die Bürger in der Lage sind, unter demokratischen Bedingungen und frei die Wahlfrage selbst zu stellen, bzw. weitere Alternativen zu öffnen.

Dieses in sich konsequente Bild wird durch die 5 %-Klausel getrübt, die die an sich schon schwierige Parteigründung mit einer schweren Hypothek belastet. Hierzu kurz[66]): Die Sperrklausel, vom Parlamentarischen Rat für unzulässig gehalten, ist nur mit der notwendigen Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu rechtfertigen. Ihre zulässige Höhe ist vom Maße der prognostizierten Gefahr abhängig, bedarf also in gewissen Abständen der Überprüfung. Die Erfahrungen mit der NPD zeigen, daß es einer Randpartei durchaus möglich ist, zumindest in Zeiten der Instabilität, die 5 %-Sperre zu überspringen, daß es andererseits seit der Konsolidierung des Parteiensystems mit

---

[62]) Wenn man an der prinzipiellen Nichtöffentlichkeit der Ausschußsitzungen festhalten will (vgl. § 73 GO BT und Art. 44 GG); siehe dazu These 37.

[63]) Siehe unten S. 91.

[64]) In diesen Zusammenhang gehört auch die Frage, ob dem Parlament als Gegengewicht zur Regierungsbürokratie ein stärkerer eigener bürokratischer Apparat zugeordnet werden sollte.

[65]) S. eingehender *Meyer* (Anm. 24) S. 136 ff., 203 f.

[66]) S. näher *Meyer* (Anm. 24) S. 225 ff.

der Bundestagswahl 1953 keiner anderen Partei, bis auf den Sonderfall der Vertriebenenpartei GB/BHE, gelungen ist, auch nur annähernd 4 % zu erreichen. Ein dauerhafter Erfolg setzt neben einer durchgehenden Organisation vor allem voraus, daß an sich isoliert lebensfähige politische Strömungen von den etablierten Parteien nicht vertreten werden. Es ist daher die Hypothese nicht zu gewagt, daß der faktische numerus clausus für erfolgreiche Parteien nicht nur an den äußeren Schwierigkeiten einer Parteigründung, sondern auch daran liegt, daß ein lohnendes Betätigungsfeld für eine neue Partei nicht in Sicht war. Die Sperrklausel läßt es aber notwendig erscheinen, als Ausgleich um so unbedingter auf die Verwirklichung der innerparteilichen Demokratie zu bestehen.

Neben der Sperrklausel berühren noch zwei andere Phänomene der Wahl das demokratische Gestaltungsrecht des Bürgers. Der Wähler hat bei der Wahl Sach- und scheinbar auch Personalalternativen. Was die letzteren angeht, so kann wohl Einverständnis darüber unterstellt werden, daß es eine politische Torheit wäre, wegen des besseren Kandidaten der abgelehnten politischen Richtung zur Regierung zu verhelfen. Folglich ist die Personalauswahl durch die Parteien endgültig. Der Wähler hat, will er rational entscheiden, nur die Wahl zwischen den Parteien und ihren politischen Richtungen, nicht aber darüber hinaus eine Wahl zwischen Personen. Dies dürfte bei den Listen evident sein, aber auch die vorgeschaltete Direktwahl für die Hälfte der Abgeordneten, die ihre Vorzüge hat, ändert daran nichts wesentliches. Wählt man den Kandidaten der favorisierten Partei, so trifft man keine Auswahl, wählt man erfolgreich[67]) den besseren Kandidaten einer gegnerischen Partei, so kann man mit der Zweitstimme für seine Partei den Schaden vermeiden, man weiß aber weder, ob der über die Liste der eigenen Partei anstelle des verschmähten Direktkandidaten einrückende Abgeordnete besser ist als jener, noch ob er schlechter ist als der gewählte Kandidat, noch weiß man, ob man nicht den besseren Listenkandidaten der gegnerischen Partei durch die Wahl ihres Direktkandidaten verhindert hat. Werden die Direktkandidaten durch gute Listenplätze abgesichert, so hat die Wahlentscheidung, außer einem Sympathiewert, überhaupt keine wesentliche personale Bedeutung[68]). Die Tatsache, daß die Wahl keine Personalentscheidung ist, kann nicht ohne Einfluß auf die Stellung des einzelnen Abgeordneten bleiben.

[67]) Die Stimme müßte also für den Erfolg des Direktkandidaten der gegnerischen Partei notwendig gewesen sein.

[68]) Der Kandidat wäre über die Liste sowieso in den Bundestag gekommen.

Die Sachalternativen, die zur Wahl stehen, sind in ihrem Inhalt jeweils komplex, in der Regel relativ vage gehalten und an Zahl gering, so daß eine Vielzahl von Gestaltungsvorstellungen entweder gar nicht durch das Wahlvotum unterstützt werden können oder nur unter Inkaufnahme abgelehnter Sachziele. Hier liegt die Rechtfertigung jeder auf Dauer organisierten oder spontanen außerparlamentarischen politischen Willensbildung, die an der erheblichen Reduktion der Gestaltungsmöglichkeiten bei der Wahl ansetzt[69]). Unter demokratischen Aspekten ist daher gegen eine Bürgerinitiative etc. nichts einzuwenden, was natürlich nicht bedeutet, daß sie Erfolg haben müßte. Gegen sie das demokratisch legitimierte Parlament ins Feld zu führen, das vor jedem Druck aus dem Volk zu schützen sei, würde jene, wenn auch notwendige so doch erhebliche Beschränkung bei der Wahl übersehen.

Wenn so die Parlamentswahl durch den dominanten Einfluß der Parteien auf die personelle Zusammensetzung des Parlaments und die Erzwingung des Votums für sich bestimmt ist, kann das nicht ohne Einfluß auf die innere Struktur des Parlaments, die Stellung des einzelnen Abgeordneten und auf das Verhältnis zu den Parteien sein.

Das Parlament kennt eine zweifache Gliederung, die politische Arbeitsgliederung nach Fraktionen und die sachliche Arbeitsgliederung nach Ausschüssen[70]). Die Fraktionsgliederung ist die Konsequenz der Parlamentswahl als Parteiwahl. Durch die Wahl soll die Stärke der einzelnen durch die Parteien repräsentierten politischen Richtungen festgestellt werden. Und diese sollen in der Parlamentsarbeit zur Geltung gebracht werden, d. h. je nach ihrer Stärke auf die Staatsgeschäfte im Sinne ihrer politischen Ziele Einfluß nehmen. Die Aufgabe der Fraktionen ergibt sich daraus zwangsläufig: sie haben der Richtung, der sie verpflichtet sind, möglichst weitgehend Geltung zu verschaffen. Dies setzt zunächst voraus, daß die notwendige Geschlossenheit gewahrt wird, um eine konsistente und damit auch erfolgreiche Politik im Parlament betreiben zu können. Die Fraktion ist daher der natürliche Ort, um die personellen Entscheidungen für die Parlamentsarbeit der Fraktion und der in ihr Zusammengeschlossenen zu treffen und die Haltung in einzelnen Sachfragen festzulegen. Über die Fraktionsführung

---

[69]) Sie sind zudem als Stachel im Fleisch allzu selbstsicherer oder im Personal verbrauchter oder im Sachprogramm erstarrter Parteien von allgemeinem politischen Wert.

[70]) Die spärliche Regelung, die das Fraktionsrecht in der Geschäftsordnung des Bundestages (§§ 10 bis 12) gefunden hat, steht in keinem Verhältnis zu deren Bedeutung. Siehe auch These 39.

wird der Kontakt zu den Parlamentsführungsgremien, zu den anderen Fraktionen und eventuell zur Regierung hergestellt. Daraus und aus der Aufgabe der Koordination der Fraktionsarbeit ergibt sich das Gewicht, das Fraktionsführungen erlangen können[71]). Neben den Personalentscheidungen zur Eigenorganisation sind die wichtigsten Personalentscheidungen der Fraktionen die Besetzung der Parlamentsausschüsse. Sie sind darin ebenso wie in der Abberufung der Ausschußmitglieder frei. Der Bundestag nimmt von der Besetzung und den Änderungen nur Kenntnis[72]). Die Funktion der Ausschüsse, das Parlament in seiner politischen Gliederung widerzuspiegeln und die nur dadurch ermöglichte Entlastungsfunktion für das Plenum rechtfertigen diese Bestimmungsgewalt der Fraktion. Daß die Abgeordneten an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind, garantiert nicht die Beibehaltung einer von der Fraktion verliehenen Funktion.

Da die Parlamentswahl kein Personalplebiszit für den Abgeordneten, sondern ein Richtungs- oder Parteienplebiszit ist, wirkt jede an Art. 38 orientierte Überhöhung des Abgeordnetenmandats peinlich. Der Abgeordnete ist Abgeordneter von Parteignaden, die Partei hat ihn nominiert und er wird um ihretwillen, nicht um seinetwillen gewählt. Die Attribute, die ihm Art. 38 gewährt, sind daher mit aller Nüchternheit zu betrachten[73]).

Was zunächst die Klassifizierung d e r, nicht d e s Abgeordneten angeht, sie seien Vertreter des ganzen Volkes, so kann sie ohne einen krassen Selbstwiderspruch der Verfassung nicht dahin ausgelegt werden, daß die Abgeordneten nach ihrer Wahl in Umkehrung des bekannten Bildes das Wolfsfell der Partei abstreifen und nun als friedliche Schafe die blaue Blume des Gemeinwohls suchend die Parlamentswiese abgrasen. Die Abgeordneten haben in ihrem Wahlkampf den Wählern versprochen, die Ziele ihrer Partei zur Geltung zu bringen, damit war implizit und oft genug explizit die Absage an die Vorstel-

---

[71]) Die Bedeutung, die die Fraktionsvorsitzenden *Barzel* und *Schmidt* während der Großen Koalition erlangten, und das Gewicht, das dem langjährigen Fraktionsvorsitzenden *Wehner* zukommt, zeigen, wieviel politische Macht bei den Fraktionsführungen liegen kann.

[72]) § 68 GO BT. Das Abberufungsrecht der Fraktionen ist in der Parlamentspraxis nicht umstritten; der Versuch *H. H. Kleins*, über Art. 38 GG einen Anspruch auf einen einmal eingenommenen Ausschußsitz herzuleiten, kann nicht überzeugen (DÖV 1972, 329 ff.).

[73]) Daß dies die Mitglieder der Enquêtekommission immer getan hätten, läßt sich nach dem Zwischenbericht (s. Anm. 7; dort S. 105 ff.) nicht behaupten.

lungen der politischen Konkurrenz verbunden. Der Zwang zu einer Koalition oder die politische Einsicht in die Notwendigkeit oder die Förderlichkeit konkordanter Entscheidungen kann es durchaus sinnvoll erscheinen lassen, Konzessionen zu machen; daß aber die Entscheidung a u c h im Sinne der politischen Gegner gefällt würde, daß auch s i e durch die Entscheidung repräsentiert würden, daß sie die Entscheidung sich zurechnen lassen müßten, diese Vorstellung würde das System mit jener Unglaubwürdigkeit belasten, die das simple Gemüt sowieso schon mit dem Begriff politisch verbindet. Erst recht gilt dies für die häufigen Fälle k o n t r o v e r s e r Entscheidung. Daß die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind, heißt unter dem Grundgesetz nichts anderes, als daß das ganze Volk, auch die, die die Entscheidung ablehnen, ja sie erbittert bekämpft haben, die Entscheidung für sich gelten lassen müssen. Die Verbindlichkeit der Entscheidung für alle, nicht nur für die Anhänger oder Wähler der obsiegenden Richtung ist mit dieser Formel ausgedrückt, nicht mehr. Es kennzeichnet die Demokratie, daß man sich ihren Entscheidungen zu beugen hat, nicht aber, daß man sie als richtig anerkennen muß.

Die zweite Kennzeichnung der Stellung der Abgeordneten, daß sie an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind, ist geradezu zu einer Gretchenfrage der deutschen Innenpolitik geworden: wie hast Du's mit dem freien Mandat[74])? Auch hier ist Nüchternheit am Platz. Die Verfassung spricht nicht vom freien Mandat, einem sehr schönen Begriff, der zur Ausschmückung reizt, sie sagt sehr viel einfacher, freilich auch sehr viel präziser, daß der Abgeordnete an Aufträge und Weisungen nicht gebunden ist. Es besteht keine Verpflichtung, ihnen zu folgen. Weiter geht der einfache Wortsinn des Art. 38 nicht; er erscheint mir auch der beste zu sein: er stellt den Abgeordneten nicht frei von Wünschen, Erwartungen, Forderungen seiner Wähler, seiner Partei, des Verbandes, als dessen Vertrauensmann er von der Partei nominiert worden ist, sondern bürdet ihm die Entscheidung auf, ob er ihnen folgen soll oder nicht. Art. 38 hat in meinen Augen nicht die Funktion, ihn von solchen Belastungen zu befreien. Das bedeutet zugleich, daß der Abgeordnete gegenüber Fraktion und Partei jeweils als deren Mitglied in einen Begründungszwang geraten kann[75]). Dafür hat er in der Fraktion die Stellung eines Gleichen unter Glei-

[74]) Siehe die Hinweise in Anm. 13.

[75]) Dies ließe sich schon aus § 1 II des Parteiengesetzes entnehmen, wonach „die Parteien" die Aufgaben haben, u. a. „die von ihnen (!) erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einzuführen".

chen und in der Partei fällt ihm als Abgeordnetem automatisch eine Führungsrolle zu.

Damit ist schon der dritte hier kurz zu behandelnde Fragenkomplex berührt: das Verhältnis von Partei, Fraktion und Abgeordneten. Die Parteien sind, wie wohl Art. 21 deutlich genug macht, keine bloßen Wahlvereine, deren Aktivität und Zuständigkeit sich mit der Vorbereitung der Wahl erschöpft. Sie sind auf Dauer angelegte, durch die innerparteiliche Demokratie besonders legitimierte Vereinigungen von Bürgern, welche ihr demokratisches Gestaltungsrecht aktiv ausüben wollen, indem sie politische Zielsetzungen für das Gemeinwesen erarbeiten und werbend für sie tätig werden. Sie sind im korrespondierenden Akt der Wahl der aktive Teil, indem sie die Alternativen formulieren und das Personal zur Verfügung stellen. Ihr Ziel ist, möglichst viele Mitbürger für ihre politischen Vorstellungen zu gewinnen, damit diese über das Wahlvotum durch das parlamentarische Regierungssystem möglichst weitgehend verwirklicht werden. Fraktion und Abgeordnete sind in diesem Sinne ihre Vertreter in der staatlichen Organisation. Daß sie auf deren Handeln Einfluß zu nehmen trachten, ist danach mehr als verständlich und auch zulässig[76]). Wie könnten sie auch sonst bei der nächsten Wahl Rechenschaft für die Leistungen ihrer Vertreter in Parlament und Regierung ablegen und glaubwürdig Versprechungen machen?

Umgekehrt ist es zu den Hauptaufgaben des Mandats zu rechnen, engen Kontakt mit der Partei, dem Wahlkreis, den Verbänden, insgesamt mit dem Volk zu halten, um die Notwendigkeiten und die Möglichkeiten der Politik aus Parlamentssicht darzustellen und für die eingeschlagene Politik zu werben, sie zu rechtfertigen, zum anderen sich über das Echo der Politik im Volke zu vergewissern, neue Anregungen aufzunehmen und sich mit der Kritik auseinanderzusetzen. Daß dabei nicht unerhebliche Kraft und Zeit aufgewandt werden muß, ist bei der Bewertung der Abgeordnetenleistung und der Verfügbarkeit des Abgeordneten am Parlamentssitz zu berücksichtigen[77]).

Die offene Parteiintervention ist ein Zeichen der Disharmonie und nicht ohne Risiko für die Partei; sie gefährdet nicht nur den Wettbewerbsvorteil einer zielsicheren Parlaments- und

---

[76]) Siehe das Zitat aus dem Parteiengesetz in Anm. 75.

[77]) Die Selbstdarstellung des Parlaments läßt in diesem Punkt sehr zu wünschen übrig, obwohl die Belastung des Abgeordneten durch diese Funktion generell auf 1/3 seiner Gesamtbelastung geschätzt wird.

Regierungsarbeit, sondern bietet auch dem Volk das Bild der Uneinigkeit: Regierungschef und Oppositionsführer sind in der Regel die Parteivorsitzenden, und die Abgeordneten gehören dem Führungspersonal der Partei an[78]). Der Spielraum offener parteilicher Intervention, wenn sie nicht sowieso nur der Unterstützung, z. B. in Koalitionsfragen, dient, ist daher relativ gering zu veranschlagen. Gegenüber der Drohung, eine Wiederaufstellung als Kandidat nicht mehr zu erwägen, bleibt dem einzelnen Abgeordneten nur der Kampf um die Nomination und damit um das Mandat. Er ist, wenn auch vielleicht mit äußerer Hilfe, insbesondere der Presse, innerhalb der Partei zu führen und fördert, wenn ihm sachliche Differenzen zugrundeliegen, die Klärung der Positionen. Bei solchen Kontroversen zeigt sich, daß nur ein kraftvoll geführtes Mandat zugleich auch ein freies ist[79]).

Das Verhältnis von Fraktion, Abgeordneten und Partei läßt sich am ehesten als ein osmotisches begreifen. Ein klassisches Beispiel für diese Durchdringung ist die Einigung in der Steuerreform gewesen. Nachdem die Kontroverse über das Gesetz zwischen der Regierungsmehrheit im Bundestag und der oppositionellen Mehrheit im Bundesrat durch den Vermittlungsausschuß nicht beseitigt werden konnte und das Verfahren als erschöpft angesehen werden mußte, wurde die Einigung zwischen Spitzenpolitikern der vier Parteien erzielt und anschliessend auf dem formalen Wege sanktioniert. Daß die Politiker zugleich wichtige Positionen innerhalb der Staatsorganisation hatten, war für die Einigung förderlich, für die Auswahl der Beteiligten, bis auf den Kanzler und seinen Finanzminister, aber nicht der eigentliche Grund[80]). Das Verfahren zeigt auch, daß

---

[78]) Wie sehr allzu offen ausgetragene parteiinterne Differenzen in den Augen der Wähler die Wettbewerbsfähigkeit der Partei beeinträchtigen können, hat die SPD am Beispiel der Jungsozialisten erfahren müssen, ohne daß damit über das richtige Verhältnis zwischen parteiinterner (demokratischer: Art. 21 GG) Willensbildung, hinsichtlich derer die Öffentlichkeit durchaus ein Informationsinteresse haben sollte, und Auftreten der Partei nach außen schon das letzte Wort gesprochen wäre.

[79]) So hat z. B. der SPD-Abgeordnete *Schmitt-Vockenhausen* mehrmals und mit Erfolg um sein Mandat gekämpft. Freilich wird man auch zu berücksichtigen haben, daß mancher innerparteiliche Generationenkonflikt sich manchmal leichter auf dem Felde des Richtungskampfes austragen läßt und umgekehrt.

[80]) So waren weder *Genscher*, weil er Außenminister war, noch *Kohl* und *Stoltenberg* in ihrer Eigenschaft als Bundesratsmitglieder noch *Strauß* in der des Bundestagsmitgliedes an dem Gespräch beteiligt, sondern weil sie entscheidende Positionen in ihrer Partei wahrnahmen.

die Verbindung von Partei, Fraktion und Regierung auf der einen und Partei und Opposition auf der anderen Seite so eng ist, daß aus Gründen politischer Taktik oder wegen der Bedeutung des Gegenstandes fremde Funktionen unter Wahrung der formalen Zuständigkeiten hilfsweise übernommen werden können[81]).

Die Tatsache, daß sich im Parlament, bis auf den Sonderfall einer Allparteienregierung, die Grundgruppierungen der regierungstragenden Fraktion oder Fraktionen und der Opposition gegenüberstehen, ist für manche Anlaß, die Teilung in Parlament und Regierung durch die Teilung in Opposition auf der einen und Regierung samt Regierungsfraktion(en) auf der anderen Seite zu ersetzen, wobei nach englischem Vorbild dem Kanzler die faktische Befehlsgewalt auch über die Fraktion zugesprochen wird[82]). Daß in der neuen Formierung die schmerzlich vermißte Gewaltenteilung wiederentdeckt wird, ist nicht verwunderlich.

Folgt man dieser Vorstellung, so leuchtet ein, daß die Stellung des Kanzlers auch innerhalb der Regierung, die Stellung der Fraktionen zueinander, Funktion und Stellung der Opposition, die Verfahrensabläufe im Parlament und das Verhältnis Regierung-Parlament insgesamt erheblich anders zu beurteilen wären, als das gemeinhin der Fall ist. Das geringste Hindernis wären die Kompetenz- und Verfahrensregeln des Grundgesetzes, die relativ neutral sind, sich jedenfalls einer Ausdeutung in die skizzierte Richtung nicht absolut sperren würden[83]). Auch der Hinweis, daß die englische Regierung wegen ihrer Größe einen nicht unerheblichen Teil der Abgeordneten der Regierungsfraktion umfaßt, ist angesichts der Entwicklung im Bereich der parlamentarischen Staatssekretäre nicht so gravierend. Auch bei uns sind schon über 10 % der Mitglieder der Regierungsfraktionen in Regierungsstellen[84]). Schwieriger ist

---

[81]) Da es sich formal um einen Streit zwischen Bundestag und Bundesrat handelte, wären die „zuständigen" Verhandlungspartner eigentlich die Fraktionsführer *Carstens, Wehner* und *Mischnick* auf der einen und der Bundesratspräsident *Filbinger* sowie ein SPD-Ministerpräsident auf der anderen Seite gewesen.

[82]) Insbesondere *Hennis* (s. z. B. Die mißverstandene Demokratie (s. Anm. 6) S. 75 ff.) hat diese Thesen vertreten. Dieselben Ansichten finden sich bei *Hereth*, Die Reform des Deutschen Bundestages, Opladen 1971.

[83]) Ein extensiv genutzter Art. 113 GG könnte der verfassungsrechtliche Ansatzpunkt für eine solche Politik sein.

[84]) Zählt man, was konsequent ist, die parlamentarischen Staatssekretäre bzw. Staatsminister dazu, so kommt man bei der üblichen Zahl von Ministerien auf etwa 30 Regierungsmitglieder.

schon, die Vorstellung mit der Tatsache zu versöhnen, daß sich nach geltendem Wahlrecht, das zu ändern kein Anlaß und nach meiner Meinung auch keine Zulässigkeit besteht[85]), Koalitionen als die wahrscheinlichere Regierungskonstellation einstellen werden. Für sie ist ein Premierministersystem englischen Zuschnitts schwer vorstellbar. So nimmt nicht wunder, daß hinter der Vorstellung das anzustrebende Ideal eines durch ein Mehrheitswahlrecht abgesicherten strikten Zweiparteiensystems steht und dahinter die ebenso naive wie gefährliche Verwechslung politischer Stabilität mit starken Kompetenzen und sicherer Parlamentsmehrheit. Die englischen Verhältnisse sollten aber klargemacht haben, daß eine stabile Mehrheit im Parlament, die fast alle englischen Regierungen gehabt haben, keinesfalls ein stabiles politisches System, ja daß noch nicht einmal ein rigoroses Mehrheitswahlrecht unbedingt stabile Mehrheiten garantiert. Wenn England schon als die Mutter der Demokratie gilt, dann scheint sie erheblich in die Jahre gekommen zu sein; ein nachahmenswertes Vorbild dürfte sie schwerlich abgeben[86]).

Schwerer als die bei uns fehlenden Voraussetzungen eines Zweiparteiensystems mit seinen Konsequenzen wiegt die Tatsache, daß die Vorstellung der neuen Trennung dem Parlament einen eigenständigen Wert nicht mehr zuerkennt, es ist nur noch ein Treffpunkt für rhetorische Schlachten zwischen der Regierung und ihrem Anhang und der Opposition. Das Parlament hat aber nach unserem Verfassungsrecht eigenständige und nicht in dieses Trennschema passende Funktionen und bei den Funktionen, bei denen die Trennung auch bei uns deutlich wird, kommt den Regierungsfraktionen gegenüber der Regierung nicht nur eine Unterstützungsfunktion, erst recht nicht die Stellung von Befehlsempfängern zu.

Die Funktionen des Parlaments, seiner Gliederungen und Mitglieder lassen sich einteilen nach dem Maße der internen Differenzierung, die sie voraussetzen oder hervorzurufen pflegen. Als Einheit tritt das Parlament bei allen demonstrativen Akten und z. B. in der Abwehr zur Bewahrung von Par-

---

[85]) Siehe das Ergebnis der in Anm. 24 genannten Arbeit auf S. 224. Ein Anlaß könnte sich dann ergeben, wenn eine aus Existenzangst schwankend gewordene FDP die großen Parteien zu einer erneuten Großen Koalition animieren würde mit dem Ziel, ihre Monopolstellung wahlgesetzlich abzusichern.

[86]) Wenn auch 1974 die Wahl wieder eine knappe Mehrheit im Parlament gebracht hat, so bleibt doch der politische Zustand des Landes alles andere als eine Werbung für das englische Wahl- und Regierungssystem.

lamentsrechten auf[87]). In beiden Fällen tritt die Trennung innerhalb des Parlaments hinter dem Bestreben nach einheitlichem Auftreten, das Bedingung für die Wirkung ist, zurück. Für die Demonstrationsfunktion eignet sich das Parlament anders als die Regierung wegen seines breiteren personellen Spektrums und weil es die Opposition mit umfaßt.

In die zweite Gruppe von Funktionen fallen solche, bei denen die Mitglieder des Parlaments und seine Fraktionen im Wettbewerb miteinander den gleichen Zweck verfolgen. Dies ist bei der Kontakt- und Darlegungsfunktion der Fall. Wenn das Volk der Demokratie zur politischen Willensbildung aufgerufen ist und die Parteien dabei mitzuwirken haben, dann kann dies nur einen Sinn haben, wenn der Wille das Parlament wenigstens erreicht. Daher gehört es zu den Aufgaben der Abgeordneten, im Kontakt mit dem Volk dessen Vorstellungen zu ermitteln und zugleich die eigenen Entscheidungen darzulegen. Die Arbeit in der Partei allein genügt nicht, da die Partei kein Monopol in der Artikulation von Wünschen und Vorstellungen hat und die Informationen, die die Partei liefert, schon gefiltert sind. In diesen Kontakt- und Darlegungsfunktionen erfüllen alle Fraktionen und ihre Mitglieder das gleiche Ziel, aber auf der Basis des Wettbewerbs miteinander.

Der Übergang zum nächsten Typ von Parlamentsfunktionen ist fließend. Ich möchte sie Umsetzungsfunktionen nennen. Hier geht es um die Realisierung der politischen Grundvorstellungen, für die die einzelnen Parteien im Wahlkampf geworben haben. Die Basis dieser Funktion ist die Differenz, ja Rivalität der politischen Anschauungen der einzelnen Fraktionen, die Form der Realisation kennt aber neben der Kontroversentscheidung auch die Kooperation, den Kompromiß oder den Proporz. Die Form ist teilweise vom Grundgesetz erzwungen. Verfassungsänderungen erfordern wegen des Quorums Kooperation[88]). Für die Wahl der Verfassungsrichter gilt aufgrund des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes dasselbe; da aber hier eine Reihe von Positionen zu besetzen ist, besteht die Möglichkeit, in den Proporz auszuweichen mit der Folge, daß der Sinn des Quorums, gleichzeitiges Einverständnis einer großen Mehrheit für jeden Kandidaten durch gegenseitiges Tolerieren des „fremden"

---

[87]) Z. B. bei nationalen Feierstunden oder wenn das Parlament von seinem Recht Gebrauch macht, einen Minister nach Art. 43 GG zu zitieren.

[88]) Auch wenn z. B. bei einer Großen Koalition eine hinreichende Mehrheit vorhanden ist, bedarf es der Kooperation innerhalb der regierungstragenden Mehrheit.

Kandidaten pervertiert werden kann, was beim letzten Richterschub, gelinde gesagt, nicht ohne Folgen blieb[89]). Proporz ist durch die Verfassung bei Ausschußbesetzungen erzwungen. Die typische Kontroversentscheidung ist die Kanzlerwahl. Bei der Gesetzgebung, der sich der Deutsche Bundestag mit besonderer Intensität annimmt, kommen sowohl Kooperations- wie Kompromiß- wie Kontroversentscheidungen vor. Letztere dominieren bei Vorhaben, die die politische Grundlinie der einzelnen Fraktionen berühren oder für das Regierungsprogramm, soweit es kontrovers ist, wesentlich sind. Im übrigen neigen Mehrparteienparlamente mehr zu Kooperationsentscheidungen.

Während von den drei Funktionen nur die dritte und nur soweit sie kontrovers ausgeübt wird, mit jener erwähnten neuen Trennung nach Opposition und Nichtopposition vereinbar wäre, scheint die vierte, die Kritik- und Kontrollfunktion, für diese Trennung zu sprechen. Ist nicht Kontrolle d i e Aufgabe der Opposition und kann man von den Regierungsfraktionen vernünftigerweise eine Kontrolle der Regierung erwarten? Diese rhetorisch scheinende Frage läßt sich leicht mit der gegenläufigen kontrastrieren: Kann man ernsthaft von einer Minderheit eine effektive Kontrolle erwarten?

Die damit angeschnittenen Fragen führen auf das Feld der Oppositionswissenschaft, das, lange Zeit von der Verfassungsrechtslehre brach gelassen, neuerdings seine Fruchtbarkeit bewiesen hat[90]). Eine Blume allgemeiner Erkenntnis, die auf diesem Felde gewachsen ist, will ich Ihnen „zuständigkeitshalber" nicht vorenthalten: „Der demokratietheoretische Nachholbedarf der deutschen Staatslehre ist kaum mehr zu verbergen"[91]). Freilich ist auch hier vor dem Überschwang neuer Erkenntnisse zu warnen. Wenn z. B. richtig bemerkt wird, daß die Möglichkeit zur Opposition Bedingung der Freiheit für die Minderheit ist, so darf nicht vergessen werden, daß Regierung Bedingung der Freiheit für die Mehrheit ist.

In unserem Zusammenhang können Funktion und Stellung der Opposition[92]) nur kurz beleuchtet werden. Ich sehe unter heuristischen Aspekten eine vierfache Funktion: erstens Einflußnahme auf die Staatswillensbildung — sie ist in allen oben erwähnten Formen kooperierenden Verhaltens möglich; zwei-

[89]) Vgl. dazu „Bundesverfassungsgericht im dritten Jahrzehnt" (Hrsg.: *Frowein, Meyer, Schneider*) Frankfurt 1973 S. 68 ff.

[90]) S. *H. P. Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1974.

[91]) A. a. O. S. 171.

[92]) Gemeint ist hier im Gegensatz zu der weiter ausholenden Arbeit von *Schneider* (s. Anm. 90) allein die Parlamentsopposition.

tens Kontrolle — sie mißt mit allgemein anerkannten oder mit den Maßstäben, denen sich die fremde Politik selbst unterstellt hat; ihre logische Folge ist der Anspruch auf Remedur; drittens Kritik — sie mißt fremdes Verhalten mit den Maßstäben der eigenen politischen Vorstellungen; viertens Beweis der Regierungs- oder Mitregierungsfähigkeit — er wird negativ durch Kritik und Kontrolle der Regierung, positiv durch Sach- und Personalalternativen und relative politische Geschlossenheit geführt.

Kritik und Kontrolle können sowohl der Regierung als auch der Mehrheit im Parlament gelten. Aber auch diese kann die Regierung kritisieren oder kontrollieren. Sachlichen Anlaß dazu kann die Tatsache geben, daß in der Parlamentsmehrheit ein breiteres Spektrum von Interessen personell besetzt ist und ungenügende Berücksichtigung gerügt wird, oder bei Koalitionsregierungen, daß ein Kompromiß innerhalb der Regierung zwar als notwendig, für die Fraktion aber als schwer erträglich angesehen wird; aber auch sachliches Fehlverhalten kann Anlaß sein. Ein latenter personeller Anlaß ist immer in der natürlichen Rivalität ministeriabler Abgeordneter gegeben. Während aber Kontrolle und Kritik der Opposition das Ziel oder wenigstens die gerne in Kauf genommene Nebenwirkung haben, das Bild der Regierung zu beeinträchtigen, wäre eine solche Zielsetzung bei der Parlamentsmehrheit schon der Beginn einer Palastrevolution. Daher suchen oppositionelle Kritik und Kontrolle die Öffentlichkeit, während die regierungsfraktionelle sie meiden. Jene muß wegen der Minderheitssituation auf die indirekte Wirkung über den Eindruck beim Volk rechnen, diese wirkt unmittelbar. Daß sich die Regierungsfraktionen bei einem Angriff der Opposition vor die Regierung stellen oder sich ihm, auch wenn sie ihn für berechtigt halten, nicht anschließen, erlaubt also nicht den Schluß, daß die Parlamentsmehrheit gegenüber der Regierung eine Kontrolle nicht ausübe.

Selbst die Kritik- und Kontrollfunktion des Parlaments gibt also wenig Anlaß, die alte Trennung zwischen Parlament und Regierung zugunsten einer allein an der Opposition orientierten aufzugeben. Bei aller Anerkennung der die Parlamentsarbeit prägenden Kraft der Gegnerschaft zwischen Opposition und Regierungsfraktion ist daran festzuhalten, daß das Parlament eigenständige Funktionen auch gegenüber der Regierung hat, daß Kontrolle und Kritik kein Monopol der Opposition ist, auch wenn sie beides grundsätzlich öffentlich betreibt, und daß schließlich das Parlament trotz prinzipieller Gegnerschaft eine Reihe kooperativer Gestaltungsaufträge und Gestaltungsmodi kennt.

Gegenüber dem Parlament ist die Regierung, wie schon erwähnt, durch Oppositionsfreiheit, starke personelle Verengung, Nichtöffentlichkeit des Verfahrens, mittelbare Wahl und Bürokratielastigkeit geprägt. Ihre Grundfunktion ist, die in der Regel schon durch die Parlamentswahl deutlich gewordene politische Majoritätspräferenz des Volkes unter Nutzung des ministeriellen Apparates zur Geltung zu bringen, ohne daß dabei Kooperation mit der Opposition, Konzessionen um einer kontinuierlichen Politik willen, neue Einsichten mit ihren Folgen und ähnliches ausgeschlossen wären. In Art. 20 nur als „vollziehende Gewalt" bezeichnet[93]), dürfte dennoch unstreitig sein, daß „Regierung" damit auch nicht andeutungsweise begriffen ist. Den Weg weist eher die Formel von den Richtlinien der Politik. Sie drückt zwar wegen der Verantwortlichkeit des Kanzlers keine Suprematie der Regierung über das Parlament aus, zeigt aber, daß die Verfassung der Regierung echte und prinzipiell uneinschränkbare Regierungsaufgaben zuweist. Am Beispiel der Gesetzgebung ist das oben schon näher dargelegt. Es fehlt aber die eindeutige Kennzeichnung eines generellen Regierungsvorbehaltes. Statt eine Art Kompetenz-Kompetenz des Parlaments anzunehmen oder den Gewaltenteilungsgrundsatz zu bemühen, scheint es mir richtiger, im Streitfall zunächst die im Grundgesetz verstreuten Regierungskompetenzen auszudeuten und ergänzend den in These 14 skizzierten Gedanken der Organadäquanz der Aufgabe heranzuziehen[94]). Dabei ist zu differenzieren, ob eine Ausübungs-, eine Regulierungs-, eine Mitsprache- oder nur eine Äußerungskompetenz des Parlaments in Frage steht[95]). Eine größere praktische Bedeutung dürfte dieser Frage nicht zukommen, weil jede Einschränkung des Aktionsradius' der Regierung durch das Parlament eine Einbeziehung der Opposition in die ehemalige Regierungsagende bedeutet, was die Regierungsfraktionen sicherlich nicht ohne Not betreiben werden.

Die Organisationsstruktur der Regierung ist bestimmt durch die mehr kunstvolle als logische Verschränkung einer herausgehobenen Stellung des Kanzlers, einer Reihe verfassungsrechtlich fixierter Kabinetts- also Kollegialkompetenzen und der Ressortherrlichkeit jedes Ministers. Von den drei Kanzlervorrechten, dem personellen der Auswahl und Entlassung der

---

[93]) Diese unglückliche Formulierung entlarvt, wie unzeitgemäß ein schlicht übernommener Gewaltenteilungssprachgebrauch ist.

[94]) Vgl. zum Problem auch *Friesenhahn*, a. a. O. (Anm. 55) S. 37.

[95]) Je schwächer das Recht des Parlaments ausgestaltet ist, umso weniger spricht etwas gegen seine Annahme.

Minister[96]), dem sachlichen der Richtlinienkompetenz[97]) und dem prozessualen der Kabinettsleitung[98]) dürfte das letzte den nachhaltigsten Einfluß gewährleisten, wenn man zunächst außer acht läßt, daß die drei Kompetenzen sowieso im Schatten der politischen Macht des Kanzlers stehen. Was die Auswahl der Minister angeht, so ist neben den schon erwähnten notwendigen Rücksichten darauf hinzuweisen, daß der Kreis der Ministeriablen zwar immer größer als die Zahl der Stellen ist, aber wiederum nicht so groß, daß er die Auswahl freier machte. Bei Koalitionen kommen weitere Einschränkungen hinzu. Die Entlassung dürfte wie die Richtlinienkompetenz ein Schwert sein, das durch Gebrauch nur schartig wird[99]). Die Kabinettsgeschäftsleitung aber garantiert eine Koordinationskompetenz, die mit dem Kanzleramt und einem nicht des politischen Ehrgeizes verdächtigen Kanzleramts- und zugleich Kabinettsstaatssekretär im Hintergrund[100]) dem Kanzler die Bändigung des Ressortegoismus erleichtern kann. Gegenüber den Kabinettskompetenzen, deren undeutlichste in Art. 65 normiert ist[101]), kann sich die Richtlinienkompetenz nicht durchsetzen. Der Kanzler kann z. B. nicht gegen die Kabinettsmehrheit Gesetzesinitiativen erzwingen oder verhindern. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung hat im übrigen das Kollegialprinzip erheblich über die im Grundgesetz selbst geregelten Fälle hinaus

---

[96]) Art. 64 I GG; siehe auch These 41 und *Friesenhahn*, a. a. O. (Anm. 55) S. 47.

[97]) Art. 65 Satz 1 GG.

[98]) Art. 65 Satz 4 GG und §§ 6 i. V. m. 15 ff. GO BReg.

[99]) Entlassungen von Ministern werden in der Bundesrepublik eher als Schwäche der Regierung denn als Zeichen der Stärke des Kanzlers aufgefaßt. Die Richtlinienkompetenz, gegenüber Koalitionsministern sowieso ein zweifelhaftes Recht, soll von *Adenauer* im Gegensatz zu *Erhard* höchst selten genutzt worden sein.

[100]) Die von *Erhard* begonnene Aufwertung des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt zum Minister — um der fälligen Pensionierung von Westrick zu entgehen — hat *Brandt* mit der Ernennung *Ehmkes* fortgesetzt. Die Besetzung dieser Schlüsselstellung mit einem veritablen und des Ehrgeizes nicht unverdächtigen Politiker mußte das natürliche Mißtrauen der Ressortchefs gegenüber diesem Funktionsträger zu einer für das Gesamtkabinett sehr belastenden Rivalität werden lassen. *Schmidt* ist wieder zum bewährten Stil der Adenauerzeit zurückgekehrt, was dem Amt offensichtlich nur von Nutzen ist.

[101]) Jede politische Streitfrage im Kabinett kann als „Meinungsverschiedenheit zwischen den Bundesministern" gedeutet werden. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung hat in § 9 diesen Terminus zurecht allein auf Streitigkeiten über Kompetenzabgrenzungen bezogen.

ausgedehnt[102]), ohne daß dadurch eine nachhaltige Minderung der Kanzlerstellung eingetreten wäre. Seine Dominanz beruht nämlich weitaus mehr als auf seinen Rechtskompetenzen auf dem zweifachen politischen Vorzug, meist sogar formeller Führer der stärksten Regierungsfraktion zu sein und die Zentralstellung gegenüber der Öffentlichkeit zu haben und damit der entscheidende Wahlmagnet zu sein.

Wenn die Bundesrepublik im Hinblick auf den ersten und langjährigen Kanzler *Adenauer* als Kanzlerdemokratie bezeichnet worden ist[103]), so sollte die Erfahrung mit den folgenden Kanzlern gezeigt haben, daß damit nicht eine notwendige Ausprägung des Systems bezeichnet ist. Es kann geradezu als ein Vorteil angesehen werden, daß die Gewichte zwischen Kanzler, Kabinett und Minister je nach der politischen Konstellation und Persönlichkeitsstruktur der Beteiligten sich verschieben können.

*Die Erfahrungen mit dem parlamentarischen Regierungssystem*

Was die Erfahrungen mit dem System angeht, so läßt sich am einfachsten die Frage nach der Bewährung im institutionellen Bereich beantworten, schwieriger ist ein politisch-strukturelles Votum, kontrovers muß es notwendig werden, wenn man nach dem Inhalt der unter dem System betriebenen Politik fragt.

Das parlamentarische Regierungssystem hat sich institutionell bewährt, wenn man unter Bewährung nicht die Vermeidung, sondern die Meisterung von Krisen versteht. Es ist einer Reihe der möglichen institutionellen Belastungen ausgesetzt gewesen. Es gab ein Vielparteienparlament[104]), Vielparteienregierungen[105]), kleine Koalitionen unterschiedlicher Ausrichtung[106]) und eine große Koalition mit einer relativ starken außerparlamentarischen Opposition im Gefolge[107]), zweimal die

---

[102]) Nach § 15 GO BReg sind fast alle wichtigen politischen Entscheidungen Kabinettssachen, und dies schon seit der „Kanzlerdemokratie" *Adenauers*. Die Kompetenz dazu wird man in Art. 65 Satz 5 GG sehen müssen.

[103]) Siehe zuletzt *Bracher*, Die Kanzlerdemokratie in: Die zweite Republik (Hrsg. *Löwenthal* u. *Schwarz*) Stuttgart 1974 S. 179 ff.

[104]) Im ersten Deutschen Bundestag saßen, CDU und CSU als eine Partei gerechnet, zehn Parteien, im zweiten fünf und im dritten noch vier Parteien (s. *Seifert*, Das Bundeswahlgesetz 2. Aufl. Berlin u. Frankfurt 1965 S. 371 ff.).

[105]) So die erste und die zweite Regierung *Adenauer*.

[106]) Der langjährigen Koalition der FDP mit CDU/CSU folgte 1969 ihre Koalition mit der SPD.

[107]) 1966 bis 1969. Dazu daß Große Koalitionen schon vorher als Möglichkeit in das politische Spiel gebracht worden sind, vgl. *Meyer* a. a. O. (Anm. 24) S. 57 ff.

absolute Mehrheit einer Partei[108]), ohne allerdings zu einer Einparteienregierung zu führen, es gab innerhalb von Legislaturperioden drei Kanzlerwechsel, aus Einsicht und mit Nachhilfe, mit und ohne Koalitionswechsel[109]), es gab Fraktionswechsler[110]), Fraktionsbrüche und Koalitionsbrüche[111]), ein knapp gescheitertes Mißtrauensvotum[112]) und eine Vertrauensfrage mit nachfolgender Bundestagsauflösung[113]). Dies alles zum Teil unter nicht unerheblichen auch äußeren Spannungen[114]). Das System hat aber funktioniert, die Verfahren waren nie ernsthaft gestört, man ist immer zu Entscheidungen gekommen und immer haben sich Regierungsmehrheiten gefunden. Daß es immer glanzvoll gewesen sei, läßt sich schwerlich behaupten. Es sei nur an die Peinlichkeit der nicht eingelösten Wahlgeschenke 1965 und — aktueller — an die *Steiner*-Affaire erinnert[115]). Das System hat sich aber immer wieder stabilisiert.

Unter politisch-strukturellen Gesichtspunkten ist zunächst auf die trotz des Wahlsystems eingetretene Parteienkonzentra-

---

[108]) 1953 und 1957. 1953 war nämlich im Zuge des Wahlabkommens mit dem Zentrum, das diesem ein Direktmandat bescherte, ein CDU-Abgeordneter auf der Landesliste des Zentrums in den Bundestag gelangt (s. *Meyer* a. a. O. (s. Anm. 24) S. 50 Anm. 123). Dieses Mandat gab die Entscheidung für die absolute Mehrheit.

[109]) Von *Adenauer* zu *Erhard*, von diesem zu *Kiesinger* und von *Brandt* zu *Schmidt*.

[110]) Die Zahl ist gegenüber den ersten beiden Legislaturperioden (s. die Angaben bei *Friesenhahn*, a. a. O. (s. Anm. 55) S. 22 Anm. 28) zwar zurückgegangen, führte aber 1972 zum ersten Mal zum Verlust der Mehrheit für die bis dahin regierenden Fraktionen.

[111]) 1965 hat sich von der FDP-Fraktion eine die FDP-Minister umfassende Gruppe von Abgeordneten abgespalten und die wenig erfolgreiche Freie Volkspartei gegründet (s. *Tormin*, Geschichte der deutschen Parteien seit 1848 Stuttgart 1966 S. 272). Zum Koalitionsbruch kam es 1966.

[112]) Offensichtlich hat nur die Stimme des zwielichtigen CDU-Abgeordneten *Steiner* verhindert, daß 1972 Kanzler und Koalition durch die Wahl eines gegnerischen Kanzlers abgelöst wurden.

[113]) Die folgende Pattsituation ist mit Hilfe eines auf Ablehnung zielenden Vertrauensvotums nach Art. 68 GG und mit nachfolgender Bundestagsauflösung beendet worden. Eine Notwendigkeit, die Verfassung um ein Selbstauflösungsrecht des Bundestages zu komplettieren, läßt sich aus diesem Vorgang nicht herleiten. Ähnlich auch *Carlo Schmid* in Die Zeit vom 12. 5. 1972.

[114]) So der Wechsel von *Erhard* zu *Kiesinger* unter dem Eindruck der Rezession und der damit zusammenhängenden Unruhe.

[115]) Siehe Anm. 112. Der einst mächtige und wegen seiner Tüchtigkeit als Fraktionsgeschäftsführer auch von seinen Gegnern anerkannte SPD-Abgeordnete *Wienand* hat nicht zuletzt auch wegen seiner Rolle in dieser Affaire schließlich sein Mandat niederlegen müssen.

tion hinzuweisen, die sicherlich ein Stabilitätsgarant war[116]). Daß sie viel zu weit gegangen sei, ließe sich nur behaupten, wenn die Parteiversuche außerhalb des Dreierklubs nur an der 5 %-Klausel gescheitert wären, was mir sehr zweifelhaft zu sein scheint. Unter dem System sind zweitens alle politisch relevanten Parteien an die Regierung und in die Opposition gekommen. Daher war die Zäsur des Jahres 1969 und die Konsolidierung 1972 so wichtig. Vorher konnte der Eindruck entstehen, daß ein Teil des Volkes unter dem System nur ein Oppositionsabonnement besitze. Vice versa hat sich erwiesen, daß die sehr lange regierende CDU/CSU über den Wechsel in die Opposition nicht zerfallen ist, wie das nach der Kennzeichnung als Kanzler-Wahlverein nahegelegen hätte[117]). Ob drittens die Mobilität und Kontinuität des politischen Personals unter dem System in einem für die nötige Innovation richtigen Verhältnis gestanden haben, läßt sich bezweifeln. Die Kontinuität hängt sicher auch mit der Tatsache zusammen, daß wir es bei einem größeren Teil des Personals mit Berufspolitikern zu tun haben, denen nicht immer der Ab- oder Aufgang in hochdotierte Verwaltungs- und Wirtschaftspositionen offen steht. Die Reagibilität des Systems auf äußere Strömungen ist, wie beispielsweise die Kabinettsumbildung im Zuge der Spiegelaffaire einerseits[118]), die Vergeblichkeit der Proteste gegen die Notstandsgesetze andererseits[119]), aber auch die ursprünglich weniger politisch geprägten Einflüsse der Bildungs- und der Umweltdebatte beweisen, grundsätzlich vorhanden gewesen. Auch hier wird das Urteil über das nötige Maß schwanken. Ob das System fünftens vom Volke angenommen wird, dürfte bei der anhaltend hohen Wahlbeteiligung und gleichzeitigem Rückgang der ungültigen Stimmen zu bejahen sein, wenn auch von konservativer Seite die hohe Wahlbeteiligung geradezu als eine

---

[116]) S. auch *Scheuner*, Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik DÖV 1974, 434.

[117]) Als Sammlungsbewegung konzipiert und von Anfang an in der Regierung hat sich bei der CDU verständlicherweise der Drang nach programmatischer Festlegung nicht so stark entwickelt, wie das bei der SPD der Fall ist. Auch das Bestreben *Adenauers*, das Wählerreservoir seiner kleineren Koalitionspartner auf die CDU überzuleiten, mußte gegen eine Festlegung programmatischer Art sprechen.

[118]) Vgl. *Schoenbaum*, „Ein Abgrund von Landesverrat" Wien, München, Zürich 1968 S. 137 ff.

[119]) Die schon früh an Notstandsgesetzentwürfen geübte Kritik (vgl. z. B. Der permanente Notstand, Göttingen 1963, ein Memorandum der Vereinigung deutscher Wissenschaftler e. V.) kumulierte während der Großen Koalition, als sich die außerparlamentarische Opposition dieses Themas in erster Linie annahm.

Verfallserscheinung gewertet wird, offensichtlich in leichter Anlehnung an die Palmström'sche Sentenz von dem, was nicht sein kann[120]). Ob endlich das politische System insgesamt unter parlamentarischer Regierung zu sehr oder zu wenig stabil, zu sehr oder zu wenig der Veränderung zugetan war, darüber werden die Meinungen sicherlich auseinandergehen. Nach meiner Meinung war es jedenfalls stabil genug. Insgesamt ist aber bei einer solchen Bewertung zu berücksichtigen, daß es sehr schwer sein dürfte, exakt auszumachen, welches Verhalten dem System anzurechnen ist und wieweit andere Faktoren, insbesondere die politischen Parteien, einen größeren Einfluß gehabt haben. Insofern ist nur die negative Aussage beweisbar, das System habe diese und jene Entwicklung nicht ausgeschlossen.

Unter dem gleichen Vorbehalt haben die kurzen Andeutungen über die Politik zu stehen, die unter dem System betrieben worden ist. Über die Leistungen beim Wiederaufbau, beim Lastenausgleich und bei der Integration eines nicht unerheblichen Flüchtlingsstromes besteht wohl kein Streit. Ob die Balance zwischen öffentlichem und privatem Sektor gewahrt ist, mag ebenso kontrovers sein wie die Frage, ob die soziale Sicherung genügend oder überzogen, der Entfaltungsraum für den Einzelnen zu eng oder zu Lasten der Allgemeinheit oder der Schwächeren zu weit gesteckt ist. Was aber nicht kontrovers sein dürfte, ist, daß wir ebensoweit entfernt sind von einer alles nivellierende sozialen Gleichheit der Bürger wie von einer durch das Vorhandensein von Klassen geprägten Sozialstruktur, warum sowohl der Klassenkampf — mangels Masse — nicht stattfinden als auch die mittlerweile in das Verfassungsrecht eingezogene Decke[121]) nicht auf den Boden fallen wird — wie ich glaube.

*Die Zukunftseignung des parlamentarischen Regierungssystems*

Nach allem, was ich vorgetragen habe, kann es niemanden verwundern, wenn ich, die Einleitung aufnehmend, zur Zukunftseignung des grundgesetzlich fixierten parlamentarischen Regierungssystems feststelle, daß es zu Recht ohne Alternative ist. Gerade darum bedarf es im institutionellen Bereich wie gegenüber dem Verhalten der Beteiligten der Kritik, der Verbesserung oder auch der Bestätigung. Dies wäre die Aufgabe

---

[120]) Zur negativen Deutung *Ellweins* siehe *Meyer* a. a. O. (Anm. 24) S. 16/17 Anm. 8.

[121]) Siehe *Dürig* a. a. O. (s. Anm. 25) RN 139 ff.

eines weiteren Referates. Ich muß Sie daher auf einige mir wichtig erscheinende Thesen (Thesen 28 bis 45) verweisen, die ich wegen der mir gesetzten Zeit im Referat nicht weiter begründen konnte.

Leitsätze des Mitberichterstatters über:

# Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes

*Anlage — Erfahrungen — Zukunftseignung*

## *Einleitung*

*1. Das parlamentarische Regierungssystem, die zentrale Organisationsform unseres demokratischen Verfassungsstaates, ist als solches derzeit ohne Alternative. Die Kritik richtet sich allgemeiner auf die politische Kultur der Bundesrepublik oder innerhalb dieser Allgemeinkritik nur auf einzelne Bestandteile des parlamentarischen Regierungssystems.*

*2. Weder eine notwendige Verteidigung des Systems noch der bloße Zeitablauf eines Vierteljahrhunderts geben daher Anlaß zum Thema. Seine Behandlung lohnt aus institutioneller Sicht, weil das System mit dem Regierungswechsel 1969 und dessen Konsolidierung 1972 endgültig „erwachsen" und daher einer umfassenderen Analyse und einer Prognose zugänglich ist, sie lohnt aus verfassungspolitischer Sicht, weil Kritik und Ängste, die unser politisches System als ganzes betreffen, seinen organisatorischen Kern nicht unberührt lassen und weil sie in der Form der Parlamentarismuskritik einen der beiden Pole des parlamentarischen Regierungssystems unmittelbar berühren.*

## *Die Anlage des parlamentarischen Regierungssystems*

### *A. Die politischen Grundlagen*

*3. Als organisatorisches Kernstück im Prozeß politischer Gestaltung läßt sich das parlamentarische Regierungssystem in seiner Anlage adäquater durch einen Bezug auf seine politischen Grundlagen als durch eine Skizze seiner Stellung im Rahmen einer allgemeinen Institutionenlehre darstellen. Ein solches Vorgehen korrespondiert mit der Kritik, die weniger durch institutionelle als durch politische Erwägungen geprägt ist.*

*4. Ausgangspunkt ist das in Art. 20 I GG normierte politische Fundamentalprinzip der Demokratie, das mit dem Begriff „re-*

*präsentative Demokratie" zu identifizieren, systematisch unrichtig ist und sachlich untunlich, weil der an sich schon schillernde Begriff der Repräsentation zu einem Kampfbegriff mit all seinen Belastungen geworden ist.*

*5. Die Basis der Demokratie ist der Mensch, zu dessen Würde es auch gehört, an der Gestaltung der Gemeinschaft mitzuwirken, nicht primär, um sich so besser vor ihren Akten schützen oder um materielle Interessen besser befriedigen oder um Autonomie wahren zu können, sondern weil politische Gestaltung mit zu den natürlichen Lebensmöglichkeiten des Menschen als homo politicus gehört.*

*6. Die beiden Grundfragen für die Demokratie sind, wie sich bei der Fülle von Gestaltungsansprüchen die Rechte der einzelnen Mitglieder der Gemeinschaft zueinander verhalten und wie politische Willensbildung und Gestaltung organisiert werden.*

*7. Nach der Doktrin der Demokratie und nach dem Willen des Grundgesetzes (Art. 3, 38) sind die Menschen untereinander in politicis ohne Rücksicht auf ihren sozialen Status oder ihr geistiges Vermögen in einem strikten, egalitären Sinne gleich, da weder ihre Betroffenheit von möglichen Akten der Gemeinschaft noch ihre Bedürfnisse und damit Ansprüche an die Gemeinschaft noch ihre Fähigkeiten Grund oder Maß ihres politischen Gestaltungsrechtes bestimmen.*

*8. Vom Volk als der Gemeinschaft Gleicher geht alle Staatsgewalt aus (Art. 20 II); es ist nicht nur ihr Zurechnungsobjekt sondern Ursprung des politischen Gestaltungsprozesses und damit auch zur Handlungsanleitung berechtigt.*

*9. Daß nach dem Willen des Grundgesetzes die meisten politischen Gestaltungsrechte auf die Staatsorgane und damit im wesentlichen auf das parlamentarische Regierungssystem verlagert sind, erscheint der Identitätstheorie als eine Sünde, der Repräsentationstheorie als eine Tugend. Beide Theorien verstellen den Blick auf die Notwendigkeiten und auf die Möglichkeiten demokratischer Organisation und belasten das parlamentarische Regierungssystem mit unberechtigtem Makel und Anspruch.*

*10. Die Führung der Geschäfte durch gewählte Organe ist bei einem Großverband mit umfassender Aufgabenstellung eine natürliche, dem Grad der Organisierbarkeit wie der Fülle und Komplexität der Aufgaben angemessene verbandliche Organisation und weder Abfall von einem Ideal noch Bedingung für die Richtigkeit verbandlichen Handelns. Unmittelbare Ent-*

*scheidungen durch das Verbandsvolk können nur punktuelle, das parlamentarische Regierungssystem korrigierende oder entlastende Funktion haben. Das Grundgesetz verhält sich ihnen gegenüber reserviert.*

*11. Die Vielzahl der Gestaltungswillen, Interessen, Bedürfnisse zu entscheidungsfähigen Alternativen oder Variationen zu konzentrieren, ist die Funktion aller politisch orientierter Verbände, der Presse, in einem besonderen Sinne aber der politischen Parteien. Diese bieten ihre politischen Zielsetzungen dem Volk zur Wahl an, stellen das Personal des parlamentarischen Regierungssystems und müssen dessen Leistungen im System bei der Wahl zur Sanktion stellen.*

*12. Mehrheitsentscheidung ist keine spezifische Form demokratischer Entscheidung; als Normaltyp der Kontroversentscheidung findet sie sich in allen Systemen. Der Konkurrenz gleichberechtigter Gestaltungsrechte und zugleich dem Zwang zur Entscheidung kann ebensogut durch konkordante Entscheidungsmodi wie Konsens, Kompromiß, Proporz etc. Rechnung getragen werden. Funktion der Entscheidung in der Demokratie ist nicht, Einheit sondern Verbindlichkeit herzustellen.*

*B. Die Organisationsstruktur des parlamentarischen Regierungssystems*

*13. Das parlamentarische Regierungssystem ist ein gewaltenverschränkendes, unvollkommen zweipoliges System; gewaltenverschränkend, weil die Regierung vom Parlament nicht nur einzusetzen sondern auch zu tragen ist, weil die traditionelle Sachdomäne des Parlaments, die Gesetzgebung, nach dem Sinn des parlamentarischen Regierungssystems von der Regierung initiiert und während der Parlamentsberatung von ihr begleitet wird, weil genereller gesprochen die Staatsleitung bei beiden Gewalten gemeinsam liegt. Es ist unvollkommen zweipolig, weil die Regierungsmitglieder in der Regel und zulässigerweise mit vollen Rechten dem Parlament angehören und weil innerhalb des Parlaments der regierungstragende Teil eine fundamental andere Beziehung zur Regierung hat als die Opposition.*

*14. Da sich der politische Gestaltungswille des Volkes in der Parlamentswahl niederschlägt, um von Parlament und Regierung gemeinsam realisiert zu werden, ist eine allgemeine demokratische Präponderanz des Parlaments über die Regierung nicht begründbar. Zuweisungen als neu erkannter Kompetenzen (Beispiel: Planung) können daher nur mit den spezifischen*

*Besonderheiten des Parlaments begründet werden wie: Opposition, breiteres personelles Spektrum, Öffentlichkeit des Verfahrens, unmittelbare Wahl, Bürokratiefreiheit, aber nur, wenn und soweit sie einschlägig sind.*

*15. Die bis auf die Sperrklausel durch strikte Gleichheit der Wähler und der Parteien als Wahlbewerber charakterisierte Wahl des Parlaments ist kein Akt freier Gestaltung, sondern die Auswahl zwischen den Angeboten der Parteien. Die Gründungsfreiheit und das Demokratiegebot für Parteien erlaubt dem Bürger prinzipiell, auf die Wahlangebote in demokratisch gleicher Weise Einfluß zu nehmen. Dennoch gibt es notwendig nur die Auswahl zwischen wenigen Richtungsalternativen; echte Personalalternativen bestehen nicht. Diese erhebliche, durch die demokratische Struktur von Ländern und Gemeinden nur etwas gemäßigte Reduktion gegenüber der Vielfalt der Gestaltungsvorstellungen der Bürger läßt außerparlamentarisches Vorgehen als eine kompensierende demokratische Äußerungsform erscheinen.*

*16. Die Dominanz der Parteien bei der Parlamentswahl spiegelt sich notwendig in der politischen Gliederung des Parlaments wieder. Die Fraktionen haben die Aufgabe, der politischen Richtung, der sie verpflichtet sind, in der Parlamentsarbeit weitgehend Geltung zu verschaffen, was konsistente Politik und abgestimmtes Verhalten voraussetzt. Ein wichtiges Mittel dazu ist die freie Entscheidung der Fraktionen über die Besetzung der Parlamentsausschüsse, der eigentlichen Arbeitseinheiten des Parlaments. Art. 38 hindert sie nicht, Mitglieder aus Ausschüssen abzuberufen.*

*17. Daß die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind, bedeutet, daß ihre Entscheidungen für alle verbindlich sind; die Formel entbindet weder die Abgeordneten von ihrer politischen Überzeugung, noch müssen sich die in der Abstimmung Unterlegenen und ihre Anhänger die Entscheidung zurechnen lassen. Art. 38 GG kennt nicht ein „freies Mandat", sondern stellt die Abgeordneten von der Verpflichtung zur Befolgung von Aufträgen und Weisungen frei. Die Entscheidungslast und unter Umständen den Begründungszwang, insbesondere gegenüber Fraktion und Partei, will Art. 38 GG dem Abgeordneten nicht abnehmen.*

*18. Die Parteien sind durch ihre Funktion und verfassungsrechtliche Stellung legitimiert, auf das Verhalten ihrer Fraktionen und Abgeordneten Einfluß zu nehmen. Umgekehrt folgt aus dem Sinn des Mandats, daß der Abgeordnete eine nicht unerhebliche Zeit und Kraft auf Partei- und Wahlkreisarbeit zu*

*verwenden hat. Da die Abgeordneten zur Führungsschicht der Partei gehören und Regierungschef und Oppositionsführer in der Regel die Vorsitzenden ihrer Partei sind, ist der Spielraum für eine offene Intervention der Partei gering. Insgesamt läßt sich das Verhältnis zwischen Partei, Fraktion und Abgeordneten als ein osmotisches begreifen.*

*19. Hinter dem Vorschlag, das Verhältnis Parlament-Regierung in das angeblich realistischere zwischen Opposition und Regierung samt Parlamentsmehrheit umzudeuten, was erhebliche Rückwirkungen auf die Stellung von Fraktion, Abgeordneten, Regierung und insbesondere die des Kanzlers hätte, steht die Sehnsucht nach einem durch das Wahlsystem abgesicherten strikten Zweiparteiensystem und die naive Gleichsetzung von starker Kompetenz und sicherer Mehrheit mit politischer Stabilität. Der Vorschlag verkennt die Eigenständigkeit des Parlaments als ganzen, seine nicht oder nicht unbedingt durch die Gegnerschaft von Opposition und Regierungsmehrheit dominierten Funktionen und die nicht auf bedingungslose Unterstützung der Regierung angelegten Aufgaben der Regierungsfraktionen.*

*20. Trennt man die Parlamentsfunktionen nach dem Maße der internen Differenzierung innerhalb des Parlaments, so lassen sich unterscheiden: die durch die Einheit des Parlaments nach außen bestimmten Demonstrativfunktionen, die Kontakt- und Darlegungsfunktionen, die durch den einheitlichen Zweck, die Verbindung zum Volk zu behalten, geprägt sind und von den Fraktionen und ihren Mitgliedern auf der Basis des Wettbewerbs miteinander erfüllt werden, die Umsetzungsfunktionen, die in der Realisierung der unterschiedlichen politischen Vorstellungen bestehen und daher von der Rivalität der Fraktionen auf dem Grundmuster der Gegnerschaft zwischen Opposition und Regierungsfraktionen bestimmt sind und dennoch nicht nur Kontroversentscheidungen sondern auch Formen der Kooperation, des Kompromisses, des Proporzes etc. kennen, ja teilweise auf diese Formen festgelegt sind, und schließlich die Kritik- und Kontrollfunktion.*

*21. Die Gleichsetzung von Opposition mit Kritik und Kontrolle der Regierung ist dreifach irreführend. Erstens erschöpft sich Opposition nicht darin; sie hat einerseits auf die Staatswillensbildung Einfluß zu nehmen, andererseits ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Zweitens übt die Opposition auch Kritik und Kontrolle innerhalb des Parlaments, nämlich gegenüber der Parlamentsmehrheit; drittens schließlich hat auch die Parlamentsmehrheit eine Kritik- und Kontroll-*

*funktion gegenüber der Regierung. Oppositionelle Kritik sucht wegen der Minderheitsrolle und aus Konkurrenzgründen die Öffentlichkeit; ihre Wirkung kann nur indirekt sein und ist auf Dauer angelegt. Regierungsfraktionelle Kritik und Kontrolle gegenüber der Regierung meidet vice versa die Öffentlichkeit und kann unmittelbare Wirkung haben.*

*22. Die Regierung hat die Funktion, die in der Regel schon durch die Parlamentswahl eindeutig manifestierte politische Präferenz des Volkes in ihrem Bereich zur Geltung zu bringen. Ihre Führungsaufgabe wird durch den Begriff „vollziehende Gewalt" in Art. 20 auch nicht annähernd charakterisiert, eher in der Formel von den Richtlinien der Politik angedeutet. Aus ihr ergibt sich jedoch keine Präponderanz gegenüber dem Parlament. Die Kompetenzgrenze zwischen Parlament und Regierung ist anhand der einzeln aufgeführten Regierungskompetenzen zu ziehen, wobei ergänzend die Organadäquanz der Aufgabe (s. These 14) zu berücksichtigen und danach zu differenzieren ist, ob das Parlament eine Ausübungs-, Regulierungs- oder Äußerungskompetenz beansprucht.*

*23. Die herausragende Stellung des Kanzlers innerhalb der Regierung wird mehr durch die Position als Führer der stärksten Regierungspartei und seine zentrale Stellung gegenüber der Öffentlichkeit, insbesondere bei Wahlen, bestimmt, als durch die drei Kanzlervorrechte der Kabinettsbesetzung, der Richtlinienkompetenz und der Kabinettsleitung. Letztere erlaubt ihm, mit Hilfe des Kanzleramtes die wichtige Aufgabe der Koordination der an sich selbständigen Ressorts zu erfüllen. Die Richtlinienkompetenz kann sich gegenüber den verfassungsrechtlichen Kabinettskompetenzen nicht unmittelbar durchsetzen. Richtlinien-, Kabinetts- und Ressortkompetenz erlauben in ihrer Mischung eine variable, nach den politischen Verhältnissen und der Persönlichkeitsstruktur der jeweils Beteiligten unterschiedliche Handhabung, sodaß die Bezeichnung Kanzlerdemokratie nur eine mögliche Ausformung erfaßt.*

*Die Erfahrungen mit dem parlamentarischen Regierungssystem*

*24. Das parlamentarische Regierungssystem hat sich in seiner institutionellen Seite in dem Sinne bewährt, daß es Krisen zwar nicht verhindert aber gemeistert hat. Es ist trotz vielfältig-unterschiedlicher Verteilung der politischen Gewichte unter äußeren und inneren Belastungen und in mancher der vielen möglichen Variationen des Themas „parlamentarisches Regierungssystem" immer zu ordnungsgemäßen Verfahren und zu Entscheidungen gekommen.*

*25. Ansatzpunkte für eine politisch-strukturelle Bewertung sind die Parteienkonzentration, die Tatsache der realen Alternierungschance für die Parlamentsparteien, die Reaktionsfähigkeit auf außerparlamentarische Strömungen und die Annahme des Systems durch das Volk. Ob die Mobilität des politischen Führungspersonals hoch genug und die Stabilität des politischen Systems insgesamt nicht zu hoch war, wird kontrovers bleiben müssen. Außerdem bleibt unsicher, welchen Anteil das parlamentarische Regierungssystem selbst und welchen Anteil andere Faktoren, wie insbesondere die politischen Parteien, an den einzelnen Entwicklungen gehabt haben.*

*26. Zu den politischen Leistungen unter dem System zählen wohl unstreitig Wiederaufbau, Lastenausgleich und Flüchtlingsintegration. Ob und inwieweit eine gerechte, humane und leistungsfähige Sozialordnung geschaffen wurde, bleibt notwendig kontrovers. Nicht kontrovers sein dürfte dagegen, daß wir weder den Stand einer alles nivellierenden Gleichheit auch nur annähernd erreicht noch daß unsere Sozialstruktur durch Klassen geprägt ist.*

*Die Zukunftseignung des parlamentarischen Regierungssystems*

*27. Das parlamentarische Regierungssystem ist zu Recht ohne Alternative. Gerade darum bedarf es der Kritik, der Verbesserung oder auch der Bestätigung. Dem dienen die nachfolgenden Thesen, die im Referat nicht näher begründet sind.*

*28. Wegen der starken Reduktion der Gestaltungsmöglichkeiten des Volkes sollten auch im Bund Volksbegehren und Volksentscheid vorgesehen werden. Schon ihre Möglichkeit könnte als Korrektiv gegen eine immobil gewordene Parteienpolitik wie gegen übermächtigen Anspruch von Verbänden wirken und der Opposition bei krassen Fehlleistungen der Mehrheit eine legitime Korrekturmöglichkeit geben. Einer Verfassungsänderung bedarf es dazu nicht, da Art. 20 die „Abstimmungen" nicht restriktiv auf die in Art. 29 u. 118 genannten bezieht*[122]*).*

---

[122]) Ob man sich bei Ablehnung dieser These allein auf die genetische Auslegung stützen kann, wie es *Kriele*, VVDStRL 29, 60 tut, darf mit Fug bezweifelt werden. Inwieweit das Parlament bei einer Einführung eines Volksentscheids über Gesetze gebunden wäre, Elemente des im Grundgesetz für die Gesetzgebung durch das Parlament vorgeschriebenen Verfahrens zu übernehmen, bedürfte eingehender Prüfung. Daß das Gesetzgebungsverfahren im Grundgesetz geregelt ist, hindert aber, wenn man wie hier in Art. 20 eine Ermächtigungsnorm für den einfachen Gesetzgeber sieht, die Einführung eines solchen Volksentscheides nicht.

*29. Eine Direktwahl des Bundespräsidenten wäre dagegen nicht sinnvoll, da der Kreationsmodus der Funktion des Amtsträgers adäquat sein muß. Daß die bisherigen Bundespräsidenten aus der aktiven Parteipolitik kamen, die notwendige Neutralität gewahrt und dennoch ihre Herkunft nicht verleugnet haben, ist zu begrüßen. Der Wunsch nach dem „Unabhängigen" als Bundespräsidenten übersieht oft, daß Unabhängigkeit eine Leistung und kein Habitus ist und Neutralität nicht mit dem Fehlen von Politik gleichgesetzt werden kann.*

*30. Daß die Wahl keine Personalalternative läßt, ist von der Sache her nicht geboten. Mehr als die Beschwörung eines freien Mandats würde die Stellung des Abgeordneten stärken, wenn die Parteien jeweils zwei Direktkandidaten zu benennen hätten, die gebundene zugunsten einer freien Liste aufgegeben würde und als Listenkandidat grundsätzlich nur zugelassen würde, wer auch in einem Wahlkreis kandidiert.*

*31. Die nur der Manipulation förderliche Grundmandatsklausel sollte als gleichheitswidrig aus dem Wahlgesetz gestrichen werden*[123]*). Unabhängig davon ist es unzulässig, durch Kandidaturverzicht in drei Wahlkreisen einer anderen Partei den Einzug in das Parlament auch für die unter 5 % liegenden Zweitstimmen zu eröffnen*[124]*), eine Möglichkeit, die durch die von CDU und CSU offensichtlich mit gegenläufigen Gefühlen betrachtete Entwicklung zu einer neuen Randpartei bald von Interesse sein könnte.*

*32. Es sollte eine dem unitarischen Organ Bundestag allein angemessene obligatorische, wenn auch nach Ländern gegliederte Bundesliste vorgeschrieben werden, was auch einem erheblich stärker als bisher betriebenen Stimmensplitting den gleichheitswidrigen Effekt versagen würde*[125]*).*

*33. Solange die Parteien selbst von Parteipolitik als einem Negativum sprechen (z. B. Innenausschuß: „Sicherheit ist kein Feld für Parteipolitik")*[126]*), können sie sich weder über die mangelnde Glaubwürdigkeit beim Volk noch darüber beklagen, daß die Politik als schmutzig und Parteipolitik und Parteitaktik als dessen Steigerung empfunden werden.*

*34. Die Bestimmung des § 15 III 3 PartG, wonach bei Wahlen und Abstimmungen eine Bindung an Beschlüsse anderer Or-*

[123]) Siehe eingehender *Meyer* a. a. O. (s. Anm. 24) S. 236 ff.
[124]) Ebendort S. 239/240.
[125]) Ebendort S. 240 ff.
[126]) Sinnvoll wäre die Aussage, daß die Parteien sowohl hinsichtlich der Ziele als auch der Mittel in der Verteidigungs- oder Sicherheitspolitik keine unterschiedlichen Vorstellungen haben.

*gane unzulässig ist, stärkt in ihrer Rigorosität unnötigerweise die sowieso schon starke Parteihierarchie.*

*35. Das Parlament wird nur in dem Maße an Achtung gewinnen, in dem es seine tatsächliche Arbeit besser darstellt. Daß die Abgeordneten eine nicht unerhebliche Zeit für Außenbeziehungen aufwenden (Wahlkreis, Partei, Verbände etc.), sollte das Parlament zur Selbstdarstellung nutzen, da dies eine der wichtigsten Funktionen der Abgeordneten ist. Um den unfruchtbaren Streit über den leeren Plenarsaal zu beenden, sollte ein kleiner Plenarsaal für den Alltagsgebrauch hergerichtet werden.*

*37. Da im Plenum im echten Sinne nicht mehr verhandelt wird, das Grundgesetz für die Verhandlungen aber prinzipiell Öffentlichkeit vorschreibt, sollte die Ausschuß- und damit die Verhandlungsarbeit in viel größerem Umfange transparent gemacht werden. Die Nichtöffentlichkeit schützt zwar korrekterweise die für die Kreativität des Ausschusses notwendige ungeschützte Rede, soweit sie aber mit einem Geheimhaltungsbedürfnis für das Zustandekommen von Kompromissen begründet wird, schürt sie nur den Verdacht des doppelten Spiels. Es wäre besser, wenn die Abgeordneten auch ihre Kompromißleistungen als eine positive Leistung darstellen und gegenüber ihren Parteifreunden und Anhängern verteidigen würden. Das „freie" Mandat wird vollends fragwürdig, wenn es ein feiges Mandat ist.*

*38. Insoweit Abgeordnete Berufspolitiker sind, ist es inkonsequent, ihren ursprünglichen Beruf bei der Frage nach der Berufsgliederung des Parlaments ins Spiel zu bringen. Auch sonst scheint wichtiger als die Herkunft des Abgeordneten seine Fähigkeit, den spezifischen und nicht geringen Anforderungen des Mandats zu genügen.*

*39. Die Regelung der Geschäftsordnung des Bundestages über seine wichtigsten politischen Gliederungen, die Fraktionen, ist unzureichend. Zum Schutz des einzelnen Abgeordneten ist eine Ergänzung und Klarstellung angebracht. Sie muß enthalten, daß jeder Abgeordneter einer Partei automatisch der Fraktion der Partei angehört und nur bei Parteiausschluß seinen Fraktionssitz verliert. Sie muß ihm gleiche Rechtsstellung in der Fraktion einräumen und das Verfahren innerhalb der Fraktion so gestalten, daß auch Minderheiten ausreichend zur Geltung kommen können. Die Groborganisation der Fraktion und die*

*Stellung der Arbeitskreise sollte wenigstens skizziert werden*[127]).

*40. Wegen der notwendigen Neutralität des Bundespräsidenten und wegen der alleinigen Verantwortung der Parteien bzw. Fraktionen ist der Vorschlag Carlo Schmids abwegig, dem Bundespräsidenten ein politisch eigenständiges Vorschlagsrecht für den Kanzler einzuräumen*[128]).

*41. Die Ernennung und Entlassung von Bundesministern hat der Bundespräsident nach dem Willen des Kanzlers zu vollziehen. Im Konflikt bleibt ihm nur seine Überzeugungskunst.*

*42. Die Einführung der individuellen Ministerverantwortlichkeit würde nicht zu einer Effektuierung der Kontrolle führen, da die Parlamentsmehrheit sich bei Abberufungswünschen der Opposition vor den Angegriffenen stellen und ihn dadurch, möglicherweise gegen bessere Überzeugung, stärken würde*[129]).

*43. Ich schließe mich dem Votum von Friesenhahn an, daß der Bundespräsident, anders als die Kann-Formulierung nahelegen würde, gehalten ist, einem Auflösungsersuchen des Kanzlers nach Art. 68 nachzukommen. Anders als bei der Kanzlerwahl (Art. 63 IV), wo der Bundespräsident gegenüber einem Minderheitskanzler die Wahl zwischen Ernennung oder Auflösung des Bundestages hat, hat er es bei Art. 68 mit einem als Minderheitskanzler nicht Regierungswilligen zu tun.*

*44. Es ist ein Mißbrauch und daher unzulässig, Art. 68 dazu zu benutzen, bei vorhandener Mehrheit den Wahltermin frei zu bestimmen.*

*45. Das Bundesratsprinzip macht es möglich, daß eine Bundesregierung, die im Bundestag über die Mehrheit verfügt, ihren politischen Willen wegen der entgegenstehenden politischen Mehrheit des Bundesrates gesetzlich nicht durchsetzen kann und damit zu einer unechten Minderheitsregierung wird, ohne etwas anderes dagegen tun zu können, als die Landtagswahlkämpfe zu bundespolitischen Voten umzufunktionieren. Daher ist es angebracht, die Mitwirkungsrechte des Bundesrates jedenfalls nicht extensiv zu interpretieren. Die letzte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts legt den Schluß zwin-*

---

[127]) Nicht die Beschwörung eines „freien Mandats" sondern die Fixierung der Rechtsstellung des Abgeordneten in der Fraktion kann seinen Status verbessern.

[128]) Es würde dem Witz des *parlamentarischen* Regierungssystems widersprechen.

[129]) Gemeint ist eine Verantwortlichkeit, die das Parlament durch die Sanktion der Abberufung beim Wort nehmen könnte.

*gend nahe, daß auch bei Ursprungsgesetzen die Zustimmung nur aus Gründen versagt werden kann, die für die Einräumung des Zustimmungsrechtes maßgebend waren*[130]).

[130]) Siehe Beschluß vom 25. Juni 1974 — 2 BvF 2 und 3/73. Wenn das Gericht ein Änderungsgesetz mit nur materiellen Änderungen, das ein Gesetz ändert, welches wegen seiner Verfahrensvorschriften zustimmungsbedürftig ist, dann seinerseits für zustimmungsbedürftig hält, wenn es „den nicht ausdrücklich geänderten Vorschriften über das Verwaltungsverfahren eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite" verleiht (sub C II 2), dann reduziert das Gericht das Zustimmungsrecht hinsichtlich der materiellen Vorschriften auf Gründe, die das Verfahren betreffen. Die Zustimmung kann verweigert werden, weil und soweit die materiellen Bestimmungen das Verfahren tangieren. Es ist nicht einzusehen, warum das nicht auch für das Ursprungsgesetz gelten muß. Die „Rechtssicherheit" kann nicht ins Feld geführt werden, auch wenn man ihr bei Kompetenzfragen einen Stellenwert zubilligt, weil diese Sicherheit in Zukunft für Änderungsgesetze ebenfalls nicht vorhanden sein wird. Das einzige und bloß formale Argument der „gesetzgebungstechnischen Einheit" (sub C II 1 c und deutlicher d) widerspricht der hier vertretenen These nicht, da die Zustimmung immer dem ganzen Gesetz gegenüber verweigert werden muß. Es geht aber nicht darum, sondern um die Frage, aus welchen Gründen der Bundesrat die Zustimmung verweigern und das heißt auch, mit welchen Gründen er ein Vermittlungsverfahren in die Wege leiten kann.

*3. Aussprache und Schlußworte*

# Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes

**Vorsitzender (Vogel):** Als der Vorstand sich auf das Thema des heutigen Tages einigte, ging es ihm nicht darum, eine Art von „Verfassungsfest" zu feiern, sondern er wollte eine Frage zur Diskussion stellen, die ihm dringend geworden zu sein schien: Wie eigentlich kann ein Industriestaat an der Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert (noch) regiert werden?

Der Vorstand sah dabei die Gefahr, daß eine Behandlung des parlamentarischen Regierungssystems dieses System gleichsam verklärt darstellen könnte, ohne Rücksicht auf die auch diesem Regierungssystem natürlich innewohnenden Schwächen, auf die notwendige Differenz zwischen einem Ideal und seiner Realität. Solche Idealisierung ist ja nicht nur ein geläufiges Vehikel der Parlamentarismuskritik von *Carl Schmitt* bis *Agnoli* gewesen — man bemüht sich, das Ideal aufzuwerten, um dadurch die Realität in Frage zu stellen —, sondern sie ist in der Vergangenheit vielfach auch in durchaus guter Absicht betrieben worden; die political science angloamerikanischer Provenienz hat viel dazu beigetragen, aber auch wir selber sind da gewiß nicht von aller Verantwortung frei. Eines Tages hat dann die im Glauben an solch ein realitätsfremdes Ideal erzogene Jugend zu ihrem Schrecken erkannt, daß die Wirklichkeit dem von ihren Lehrern gezeichneten Bild in vieler Hinsicht gar nicht entsprach. Daß das zu einer Vertrauenskrise führen mußte, war naheliegend.

Um so mehr sind wir heute als Staatsrechtslehrer gehalten, solche Verzeichnungen zu vermeiden und auf Nüchternheit hinzuwirken. Man sollte vor allem immer wieder ganz deutlich machen, daß nicht nur auch Politiker „Menschen" sind, sondern daß darüber hinaus in einem differenzierten, arbeitsteiligen Sozialsystem auch die Politik ein Beruf ist, der nicht nur aus Idealismus, sondern auch um des Lebensunterhalts und des persönlichen Fortkommens willen betrieben wird. Das ist legitim, und wir werden die Folgerungen hinnehmen müssen, die sich daraus ergeben, ob sie nun immer erfreulich sein mögen oder auch nicht.

Die Referenten haben nicht nur auf die Frage des Vorstands eine Antwort gegeben, sondern sie haben auch ihre Gefahren vermieden. Dafür sind wir ihnen sehr dankbar.

**Scheuner:** Ich darf davon ausgehen, daß in der Analyse keine wesentlichen Unterschiede der beiden Referate bestanden. Sie gelangte zu dem Ergebnis, daß — bei vielen Fragen im einzelnen — eine gewisse Bewährung, eine fehlende Alternative zum geltenden System, ein gefestigter Bestand festgestellt werden kann. Eigentlich verfassungsrechtliche Fragen sind nicht aufzuwerfen, sie sind auch zumeist — ich weise auf Art. 21, 38 GG hin — ausdiskutiert. Daraus ergibt sich insgesamt eine gewisse Schwierigkeit in der Behandlung dieses Themas. Die eigentlichen Probleme liegen bei ihm entweder stärker in der Verfassungstheorie oder in technischen Problemen der Verbesserung. Diese Situation wird auch durch den Gegenstand selbst bedingt. Das parlamentarische System und der Parlamentarismus in dem weiteren Sinne, den Herr *Oppermann* umschrieben hat, stellen ein Gebiet dar, in dem Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in besonders naher Fühlung sind. Die ständige Bewegung dieses Gebietes läßt es kaum zu, daß auch die Einzelheiten durch Verfassungsnormen vorgeschrieben werden. Die Verfassung setzt nur den Rahmen. Das bedeutet, daß der bestehende Zustand stark von den Realitäten bestimmt wird. Das bringen beide Vorträge zum Ausdruck, das ist aber auch eine methodische Frage.

Die wichtigste theoretische Frage ist die der Repräsentation. Ich würde mit Nachdruck daran festhalten, daß Parlament und Repräsentation untrennbar sind. Der Sinn eines Parlaments liegt darin — das kam vielleicht in beiden Referaten nicht ganz zum Ausdruck — daß es in seiner Personenzahl und Vielfalt eine breiter gefächerte Repräsentation darstellt, als dies eine Regierung oder ein Monarch sein können. Der Pluralismus der Repräsentation bildet die eigentliche Stärke des Parlaments. Repräsentation fasse ich dabei jenseits aller mystischen Umschreibung. Sie ist Vergegenwärtigung einer Gesamtheit durch Vertretung. Ich scheue nicht vor dem Wort „Vertretung" zurück. Die entscheidende Rolle des Parlaments ergibt sich aus seiner Vielfalt und der Offenheit seiner Entscheidung. Deshalb hat das Parlament so lange keine maßgebende Rolle im Verfassungsleben spielen können, wie die europäischen Staaten an der Einheit der Monarchie und der durch sie bewirkten Richtigkeit festhielten. Daher kann das Parlament im Stalinismus-Leninismus nur eine begleitende Rolle spielen, weil es dort eine absolute Wahrheit in der Politik gibt. Das Parlament setzt

— das hat Herr *Oppermann* richtig erkannt — Pluralismus voraus.

Das führt mich aber nun zu einem Punkt in Herrn *Meyers* Darstellung des Willensbildungsprozesses, dem ich zwar folge, in dem ich aber doch die Funktion der Mehrheitsbildung nicht zureichend gewürdigt finde. Mehrheit ist sicherlich ein rein formales Prinzip. In dem Kontext, in dem sie im heutigen Parlamentarismus steht, entfaltet sich die Mehrheitsentscheidung in einem bestimmten Ideengerüst: Die Legitimation der Mehrheit im heutigen Willensbildungsprozeß ruht auf der Basis eines gemeinsamen Grundkonsenses. Würde die Mehrheit diesen Grundkonsens verlassen, so entfiele ihre Bindungswirkung für die Minderheit. Es bliebe nur mehr der Vertrag als Lösung. Die zweite Grenze der Mehrheitsbildung im Parlamentarismus liegt darin, daß sie offen bleiben muß für den Wechsel. Daher liegen gewisse Schwierigkeiten für die Legitimationskraft der Mehrheit dort vor, wo wir sehr langfristigen Wandel der Ablösung von Parteimehrheiten haben wie in der Bundesrepublik. In einer solchen langen Zeitspanne der Herrschaft einer Richtung sammeln sich beträchtliche Spannungen an.

Ich würde, obwohl ich den Referenten zustimme, daß sich gegenwärtig keine Alternative zu dem dualistischen Machtwechsel eines von zwei Partei(gruppen) getragenen politischen Systems darbietet, Zweifel äußern, ob die scharfe Ausprägung eines dualistischen Systems von Regierung und Opposition die einzige demokratische Möglichkeit ist. Es gibt andere Wege. In der Schweiz wirken alle rezipierten Parteien an der Staatsleitung zusammen. Hier haben wir das System einer kooperativen Mehrheitsbildung. Damit hängt wohl auch die Erscheinung des Referendums zusammen. Liegt diese Einrichtung nicht eben in dieser Abwesenheit einer streng dualistischen Ausformung des Regierungssystems begründet? In einem dualistischen System würde es zur Waffe der Opposition. Daher scheint mir die Zurückhaltung des Grundgesetzes gegenüber plebiszitären Institutionen immer noch berechtigt.

Ein kurzes Wort noch zur funktionellen Unterscheidung von Regierung und Opposition. Sie tritt, wie Herr *Meyer* richtig hervorgehoben hat, in den verschiedenen Aufgaben des Parlaments verschieden in Erscheinung. Es gibt Funktionen, in denen das ganze Parlament zur Regierung das Gegenüber bildet. Es gibt andere Funktionen, wo Regierung und Mehrheitsfraktionen sich gegenüber der Opposition abgrenzen. Man muß sorgsam zwischen Gesetzgebung, Kontrolle, Information usw. unterscheiden. Man wird auch in der Theorie sorgsamer bei

den Wirkungsmitteln des Parlaments diejenigen, die in erster Linie der Opposition dienen, von denen unterscheiden müssen, die dem ganzen Hause verfügbar sind.

In dem Verhältnis von Parlament und Verbänden liegt eine entscheidende Frage unserer Zeit. Das Parlament des 19. Jahrhunderts verkörperte die herrschende Gesellschaftsschicht. Die Arbeiterklasse stand noch am Rande. Das Parlament wird aber nur dann das Ganze legitim vertreten, wenn es alle maßgebenden Gesellschaftsschichten umfaßt. Daß heute die Gewerkschaftsvertreter so stark in den Volksvertretungen hervortreten, ist unter diesem Gesichtspunkt nicht unnormal. Dort, wo eine starke Minderheit nicht im Parlament vertreten ist, wird sich eine außerparlamentarische Opposition bilden. Das Problem der Gewerkschaften in der Gegenwart ist es, daß sie in einer solchen außerparlamentarischen Position verharren, während sie bereits im Parlament stark, wenn nicht sogar übermächtig vertreten sind. Hier liegen Probleme der Repräsentation.

Zum Schluß nur kurz der Hinweis, daß es zu dem parlamentarischen System, wie es die Bundesrepublik praktiziert, nur zwei derzeitige Alternativen gibt. Das schweizerische System der Konkordanzdemokratie, dem in manchem auch der Vielparteienparlamentarismus der Niederlande oder Belgiens sich annähert, bildet die eine auf stärkere Kontinuität ausgerichtete Form. Die zweite Alternative ist das Präsidentschaftssystem, dem auch Frankreich heute folgt, das aber auch zu dualistischen Ausprägungen führen kann.

Endlich ein Einzelpunkt. Ich würde Herrn *Meyer* (These 43) darin nicht folgen, daß das Mißtrauensvotum des Art. 68 eine weite Möglichkeit der Auflösung eröffnet. Dies gilt nur dann, wenn wirklich die echte Situation einer fehlenden Vertrauensbasis vorliegt. Dagegen würde ich es für unzulässig halten, wenn die Regierung den Art. 68 durch ein künstlich herbeigeführtes Votum dazu benutzt, das Parlament zu einem ihr günstig erscheinenden Zeitpunkt aufzulösen. Das sollte nicht zulässig sein und hier würde die Pflicht des Bundespräsidenten eingreifen, sich einem solchen Auflösungsbegehren zu widersetzen. Wahrscheinlich bin ich darin mit Herrn *Meyer* einig.

**(Meyer:** These 44, Herr *Scheuner*! Genau das!)

Eine Auflösung des Parlaments als Selbstauflösung muß an eine qalifizierte Mehrheit geknüpft sein.

**Hans Huber:** Ich glaube, das Gesetzesreferendum und das Fehlen des parlamentarischen Regierungssystems bedingen sich gegenseitig. Wir haben das eine, nicht aber das andere, weil beide sich ausschließen.

In der Auswirkung ist das Gesetzesreferendum heute ganz anders, als man es sich vorausgedacht hatte. Zunächst einmal möchte ich sagen, daß das Referendumsvolk in vielen Fällen eine von der Regierung abweichende Haltung einnimmt, auch wenn die Bürger der Referendumsmehrheit, die beispielsweise gegen ein Gesetz stimmen, zu Parteien gehören, die die Mehrheit in der Regierung haben. Das Referendumsvolk hat eine selbständige Haltung abweichend von seiner eigenen Haltung als Wahlvolk, so daß man nicht das Referendum als Opposition betrachten kann.

In der heutigen Auswirkung hat das Referendum sich ganz verlagert. An die Stelle des Referendums ist in allen wichtigeren Gesetzgebungsfragen die Referendumsdrohung der machtvollen Gruppen getreten, die bei allen wichtigen Gesetzesvorlagen dazu zwingt auszuhandeln. Und dann wird ein Kompromiß geschlossen, der im Referendumsverfahren nicht mehr gefährdet ist.

Das müßten Sie bedenken, wenn Sie in Aussicht nehmen wollten, in Deutschland dieses plebiszitäre Regiment einzuführen. Höchstwahrscheinlich wäre die Folge bei Ihnen gleich: man kann nicht wichtige Regierungsvorlagen der Mehrheit einer Zufallsentscheidung in der Volksbefragung aussetzen, sondern man muß vorher einen Kompromiß aushandeln. Das Volk stimmt bei uns im großen und ganzen nur noch ab über seine Liebhabereien, beispielsweise über eine Erhöhung des Taggeldes der Parlamentarier und solche Fragen. Und hier kann man den Dingen freien Lauf lassen.

**Kaiser:** Ich folge der Auffassung meines Lehrers *Scheuner*, wenn ich den Begriff der Repräsentation für ähnlich zentral halte, wie er das zum Ausdruck gebracht hat, wobei ich mich von Herrn *Meyer* in der Beurteilung dieses Begriffs ein wenig unterscheide.

Sie haben, Herr Vorsitzender, in Ihrer einleitenden Bemerkung die Auffassung des Vorstands von unserem Thema mit der Frage umrissen: Wie kann ein Industriestaat regiert werden? Auf diesen Aspekt des Industriestaates möchte ich abheben.

In beiden Referaten ist uns das parlamentarische Regierungssystem als zentrale Organisationsform, in den Worten von

Herrn *Meyer* (auch in seiner These 3) als organisatorisches Kernstück im Prozeß politischer Gestaltung vor Augen geführt worden. Herr *Oppermann* hat freilich bemerkt, daß der Verteilungskampf zwischen den Gruppen dem Parlament und der Regierung zum Teil entglitten sei. Er hat das an Italien exemplifiziert; aber ich meine doch, daß sich diese Aussage verallgemeinern läßt für die Bundesrepublik und mehr oder weniger wohl für alle Industriestaaten.

In diesen Verteilungskämpfen werden nun ganz außerordentlich starke Kräfte entbunden, die *neben* Parlament und Regierung unmittelbar auf die Steuerung unserer Gesamtwirtschaft einwirken, in die gesamtwirtschaftlichen Abläufe unmittelbar steuernd eingreifen. In diesem Kreise brauche ich nicht auszuführen, was das für den Prozeß auch der politischen Gestaltung bedeutet. Unmittelbar steuern — das heißt doch: nicht vermittelt durch parlamentarische Willensbildung und Entscheidungsformen. Ich halte auch die Beteiligung der Gruppen an der Steuerung für eine im Prinzip noch demokratische Steuerungsform. Aber, Herr *Oppermann,* ich frage mich, ob angesichts dieses Phänomens, das ich ja nur diagnostiziere, man noch ganz ohne Einschränkung sagen kann, die demokratische Gesamtleitung sei parlamentarisch.

Dazu noch eine weitere Frage, die damit zusammenhängt: Herr *Oppermann* hat sich klar gegen einen Bundeswirtschaftsrat und ähnliche Entscheidungsmodelle gewandt. Ich teile seine Auffassung, frage mich nur: Was folgt daraus für unser Thema? Folgt daraus möglicherweise — und ich meine das nur als Frage —, daß sich für jene Entscheidungsprozesse, in denen Gruppen wie Gewerkschaften und Arbeitgeber die entscheidende Rolle spielen, das parlamentarische Modell eines Entscheidungsprozesses als weniger geeignet erwiesen hat, sich als weniger geeignet erweist als für die spezifisch politischen Entscheidungsprozesse?

Diese Frage richte ich auch an Herrn *Meyer,* der in den Schlußsätzen — wenn ich das richtig in Erinnerung habe — sagte: Parlamentarisches Regierungssystem sei ohne Alternative. Gewiß, vielleicht braucht es nur optimiert zu werden. Meine Frage ist dennoch: Bedarf es nicht im Hinblick auf jene Entscheidungsprozesse, in denen die großen Gruppen den Ton angeben, möglicherweise einer Ergänzung?

**Zuleeg:** Ich möchte Stellung nehmen zu dem Stichwort „Diagnose". Ich finde, daß beide Referenten vorzügliche Analysen geliefert haben. Nur in zwei Punkten, scheint mir, sind sie ergänzungsbedürftig.

Lassen Sie mich zunächst das Referat von Herrn *Oppermann* nehmen. Hier ist unter Punkt 8 als eines der Gravamina ein Repräsentationsproblem angeführt. Allerdings haben Sie, Herr *Oppermann*, das für das Verhältnis des Parlaments zur Öffentlichkeit verstanden. Ich meine, insofern ist das Repräsentationsproblem zu eng aufgefaßt. Ich möchte nur darauf hinweisen — Sie haben das ja selbst erwähnt —, daß Gewerkschaftler sehr stark im Parlament vertreten sind, daß auch Beamte sehr stark im Parlament vertreten sind, während andere Bevölkerungsgruppen unterrepräsentiert sind. Aber das scheint mir noch gar nicht das Wesentlichste zu sein.

Das Wesentlichste ist, wie mir scheint, daß die sozialstaatliche Komponente ins Blickfeld gerückt werden müßte. Sie haben an einer Stelle erwähnt, daß Sie von einem Bild ausgehen, das von einer liberalen und demokratischen Einstellung geprägt ist, und ich meine, daß die sozialstaatliche Einstellung dabei zu kurz gekommen ist. Denn es gibt ja diverse Minderheiten oder Gruppen, die im Parlament nicht vertreten sind und die im Parlament kein Sprachrohr haben. Ich erinnere etwa an Kinder, Jugendliche, Alte, Kranke. Für diese zu sorgen, ist nicht jede Gruppe bereit, die im Parlament repräsentiert ist, und ich bin der Ansicht, daß hier ein Gravamen vorhanden ist, dem man sich widmen müßte.

Die Abhilfemöglichkeiten — wenn überhaupt welche bestehen — kann ich hier nur andeuten, weil sie mit der Stellung der dritten Gewalt entscheidend zusammenhängen. Ich erinnere nur an das Stichwort Verfassungsauftrag.

Dann nur kurz zum Referat von Herrn *Meyer!* Was die Diagnose der Bewährung des Systems anlangt, dürfen wir, meine ich, nicht aus den Augen verlieren, daß wir e i n e Situation nicht gehabt haben, nämlich die Situation, daß eine Partei, die im Parlament vertreten ist, Obstruktionspolitik betreibt, wobei keine der Parteien, die an sich die Regierung übernehmen könnten, eine absolute Mehrheit hat. Dann könnte sich eine Situation ergeben, in der das parlamentarische Regierungssystem versagt, weil es keine Entscheidungen fällen kann.

**Stern:** Was immer den Vorstand bewogen haben mag, dieses Thema auf die Tagesordnung unserer heutigen Sitzung zu setzen, ob es der Industriestaat im Sinne *Kaisers* gewesen ist, ob es das Grundgesetzjubiläum oder die Arbeit der Enquête-Kommission Verfassungsreform gewesen ist, — aus einem Grund scheint es mir vor allen Dingen wesentlich zu sein, daß wir darüber diskutieren: Ich halte es für notwendig, daß wir

dieses Thema der Politikwissenschaft, die sich mit ihm fast ausschließlich oder vorwiegend befaßt hat, entreißen und erkennen, daß es sich um ein genuin *verfassungsrechtliches* Thema handelt, wenngleich ich natürlich Herrn *Scheuner* darin zustimme, daß man das parlamentarische Regierungssystem nicht erfassen kann, ohne die politischen Kräfte in der Verfassungswirklichkeit, in der Realität richtig zu würdigen.

Aber auch aus einem anderen Grund scheint es mir geboten zu sein, daß wir uns mit diesem Thema befassen: Die Akzentverschiebungen, die das Grundgesetz dem parlamentarischen Regierungssystem im Vergleich zur Weimarer Verfassung gegeben hat, müssen deutlich herausgearbeitet werden. Herr *Hennis* hat das unlängst wieder ausgeführt. Ich brauche darauf nicht im einzelnen hinzuweisen. Es genügt, dies mit den Stichworten Ablehnung des Volksentscheides, Einschaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit, Verstärkung der föderativen Komponente hervorzuheben.

Nun aber zu den Fragen, die mich unter Punkt A — Grundsätzliches — bewegen.

In beiden Referaten ist mit Recht zum Ausdruck gekommen: Es gibt heute keine echte Alternative zum parlamentarischen Regierungssystem. Diese Analyse teile ich in vollem Umfang, und sie ist auch für die Arbeit der Enquête-Kommission Verfassungsreform von ganz wesentlicher Bedeutung.

Ich stimme Ihren Thesen, Herr *Oppermann,* in denen Sie die Arbeit der Enquête-Kommission sehr viel positiver gewürdigt haben, als es vielleicht in Ihrem mündlichen Vortrag der Fall war, in den entscheidenden Punkten zu. Sie haben im vorgetragenen Referat an einer Stelle gesagt, es fehle Ihnen die Grundsatzdebatte, der grundsätzliche Ansatz, vielleicht sogar die Strategie der Enquête-Kommission Verfassungsreform. Sie haben hierbei namentlich auf den Hinweis von Herrn *Dichgans,* den dieser in den Materialien veröffentlicht hat, abgehoben.

Lassen Sie mich dazu ein Wort sagen: Selbstverständlich hat es niemand schmerzlicher empfunden als die anwesenden Mitglieder dieser Kommission, daß in der Enquête-Kommission hierzu eine Grundsatzdiskussion nicht in ausreichendem Maße geführt worden ist. Ansätze dafür waren seinerzeit in Bergneustadt vorhanden. Aber ich bitte Sie, zweierlei zu bedenken. Erstens: in dem Augenblick, wo wir die Grundsatzdebatte geführt haben, sind die Fronten in einem Maße aufgebrochen, daß es für jeden von uns einsichtig war, daß es an diesem Punkt keinen erfolgversprechenden Ansatz zu einer Fortsetzung der

Arbeit gegeben hätte. Vielleicht war es ein unglücklicher Zeitpunkt, nämlich im Spätsommer 1972, als wir auf den Wahlkampf hinsteuerten.

Der zweite Punkt: Sie sagten, das Bund-Länder-Verhältnis habe zu stark im Vordergrund gestanden. Vielleicht liegt das daran, daß zunächst einmal jener Antrag auf Fortentwicklung des föderativen Systems vorlag, der dann angereichert wurde, um die Arbeit der Enquête-Kommission überhaupt in Gang zu bringen. Dies bitte ich zu berücksichtigen, und ich bitte weiter zu bedenken, daß der Auftrag, den uns der Bundestag gegeben hat, dahin geht, die Frage der Verfassungsreform unter Wahrung der Grundprinzipien zu behandeln, und damit von vornherein jeder Weg einer Totalrevision — wie immer man das verstehen mag — abzulehnen war.

Ich freue mich, daß Sie — das gilt für beide Referate — in den Mittelpunkt die Tatsache gestellt haben, daß es darum geht, das Parlament zu stärken, z. B. bei der Planung und verschiedenen anderen neu auftauchenden Fragen. Es ist eine unglückselige Situation, wenn das Parlament, z. B. etwa bei der Finanzplanung und bei anderen Plänen in eine Ratifikationslage, wie Herr *Ossenbühl* es ausgedrückt hat, gedrängt wird und überhaupt keine Alternativen anbieten darf. Entscheidend ist meines Erachtens, daß man das parlamentarische System so flexibel erhält, daß es eine Fortentwicklung verträgt. Dieser Gesichtspunkt ist aus den Artikeln 65, 67 und 68 GG herauszulesen; wenngleich man über Art. 65 noch einmal nachdenken sollte.

Dabei habe ich Zweifel, Herr *Meyer*, ob es richtig ist, wenn Sie die Frage der Ministerverantwortlichkeit in einer Ihrer Thesen schlicht beiseite schieben und meinen, diese könne überhaupt nicht aufgenommen werden. „Ressortherrlichkeit", das war auch eines Ihrer Stichworte, glaube ich, ist kein guter Ansatz für Lösungen. Wir müssen überlegen, ob wir nicht den Gedanken des „Kernkabinetts" — etwa im englischen Sinne — aufgreifen sollten und auf diese Weise in manchen Punkten eine Abhilfe finden können.

**Zippelius:** Ich darf auf die zweimal angesprochene Frage der Industriegesellschaft kurz noch unter einem anderen Gesichtspunkt zurückkommen. Zur Verfassungswirklichkeit des parlamentarischen Systems gehören heute potentiell auch Vorgänge, wie sie zum Sturz des Kabinetts *Heath* geführt haben. Hier ist — wenn auch unter den besonderen Bedingungen des englischen Gewerkschaftswesens — ein Signal für die spezifi-

schen Anfälligkeiten der modernen Industriegesellschaft gesetzt worden, auch ein Signal dafür, daß wegen dieser Anfälligkeiten die politische Gewalt durch eine relativ kleine Gruppe erpreßt werden kann, schließlich auch dafür, daß unser heutiges parlamentarisches System bei weitem nicht über ausreichende Sicherungen gegen solche Erpressungen verfügt. Wir sind nicht allzuweit von der Karikatur entfernt, daß die Müllmänner den Rücktritt einer Regierung erzwingen können.

**Friauf:** Ich möchte ein Wort zum Legitimationsproblem sagen. Herr *Meyer* hat wohl mit Recht den Satz geprägt, Parlamentarismus sei heute nicht mehr Repräsentation, sondern Herrschaft. Hier wird eine Grundtatsache angedeutet, deren Nichtbeachtung zu einer Fülle von Mißverständnissen in der Diskussion der letzten 20 Jahre geführt hat, indem man nämlich voreilig das Parlament unter der heutigen demokratischen Verfassung mit dem Parlament in der konstitutionellen Monarchie gleichsetzte und von dort Dinge übertrug, die mit der Situation in einer parlamentarischen Verfassung wie dem Grundgesetz nicht vereinbar sind.

Das Grundgesetz selbst hat das besser gewußt. Das wird deutlich etwa an einer Bestimmung wie Art. 1 Abs. 3, die auch den Gesetzgeber an die Grundrechte bindet. Diese Bindung bedeutet nichts anderes als eine notwendige Konsequenz aus der Tatsache, daß das Parlament heute nicht mehr den Herrscher kontrolliert, sondern selbst herrscht und deshalb in seiner Herrschaft beschränkt werden muß.

Ich würde allerdings nicht so weit gehen, wie Herr *Meyer* es in seinen Thesen formuliert hat, wo er Herrschaft in Gegensatz zur Repräsentation setzt. Stattdessen sollte man präzisieren: Das Parlament herrscht, indem es repräsentiert, oder es repräsentiert durch Herrschaftsausübung. Der Punkt ist wohl nicht ganz unwesentlich, weil er zurückführt zur Besinnung auf einige immanente Grenzen der Herrschaftsausübung.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch kurz auf zwei Thesen von Herrn *Meyer* eingehen, die etwas einseitig überspitzt erscheinen. So heißt es im letzten Satz der These 12, die Funktion der Entscheidung in der Demokratie sei nicht, Einheit, sondern, Verbindlichkeit herzustellen. Zweifelsohne ist es richtig, daß Verbindlichkeit hergestellt werden muß; denn es wird Herrschaft ausgeübt. Über dieser Notwendigkeit darf je-

doch die einheitsstiftende Funktion des demokratischen Entscheidungsprozesses nicht in Vergessenheit geraten.

Herr *Scheuner* hat vorhin darauf hingewiesen, daß die Herrschaftsausübung durch das Parlament nur im Rahmen des Grundkonsenses stattfinden dürfe. Das wird dann wohl auch bei der Auslegung des Art. 38 GG — These 17 — mit zu berücksichtigen sein. Man kann nicht sagen, wenn die Verfassung die Abgeordneten zu Vertretern des ganzen Volkes bestellt, dann heiße das nichts anderes, als daß ihre Entscheidungen für alle verbindlich seien. Nach meiner Überzeugung wird damit zugleich verfassungskräftig festgestellt, daß die Abgeordneten für alle Bürger zu sprechen haben und daß auch die Abgeordneten der jeweiligen Mehrheit sich bewußt sein müssen, daß ihre Legitimation zur Herrschaftsausübung auf einem Mandat des Gesamtvolkes — nicht aber auf einem interesse- oder klassegebundenen Auftrag bestimmter Bevölkerungsgruppen — beruht. Sie leiten ihre Legitimation aus einer Verfassungsordnung her, die sie vielleicht mit der Macht ausstattet, aber jedenfalls nicht mit dem Recht begabt, beliebige einseitige Interessenstandpunkte durchzusetzen. Deshalb muß von Verfassungs wegen die Mehrheit bei der Herrschaftsausübung zugleich die Belange der Minderheit mit ins Kalkül einbeziehen und die jeweils getroffene Entscheidung auch ihr gegenüber verantworten. Insofern meine ich durchaus, daß dieser Satz des Art. 38 GG einen sehr wesentlichen materiellen Inhalt hat.

**Vorsitzender:** Was Sie vom Verhältnis der Mehrheit zur Minderheit sagten, hat *Adolf Arndt* im Bundestag einmal sehr eindrücklich ausgesprochen. Ich bin nicht sicher, ob dies allen Parlamentariern stets in Erinnerung geblieben ist.

**Schnur:** Ich habe eine Frage insbesondere an Herrn *Oppermann,* aber weil er nur einen Teil seiner Bestandsaufnahmen vortragen konnte, fällt die Frage vielleicht ins Leere.

Ich glaube, man kann bei der Frage nach Defiziten an Repräsentation nicht nur auf literarische Kritik abstellen, sondern muß vielleicht fragen: Gibt es nicht doch auch objektive Repräsentationsdefizite, die zwar sehr leicht in manipulativer Absicht literarisch präsentiert werden können, in denen aber ein sachlicher Kern steckt. Es geht um Repräsentationsdefizite objektiver Art, vor allem für absorbierende oder absorptive — wie man das nennen will — Repräsentation, nämlich um die Frage: Ist es nicht bezeichnend, daß sich Repräsentationsdefizite mit der Folge des Vorbringens von Partizipationswünschen

(soweit sie nicht manipulativ, d. h. mit Unterwanderungsabsicht, vorgetragen werden) auf ganz bestimmte öffentliche Aufgaben beziehen? Liegt das an der Nicht- oder Schlechtrepräsentierbarkeit dieser öffentlichen Aufgaben? Wir würden dann vielleicht einen Zusammenhang damit feststellen können, daß die Partizipationswünsche, soweit sie objektiver Art sind, sich auf ganz bestimmte öffentliche Aufgaben beziehen, vornehmlich auf Ortsplanung und alles, was damit zusammenhängt, also auf Gestaltung der nächsten Lebensumwelt des Bürgers, auf Schule, d. h. Intensivierung von Verschulung in den öffentlichen Schulen usw.

Wenn hier ein objektives Repräsentationsdefizit besteht, müßte man wohl theoretisch weiter fragen: Wie kann es ausgeglichen werden? Da gäbe es eine breite Palette von Antworten. Darüber ist ja auch 1972 in Salzburg diskutiert worden, und darüber werden wir morgen noch intensiv zu diskutieren haben.

Wenn es hier objektive Repräsentationsdefizite gibt, so würde es mich nicht wundern, wenn Herr *Oppermann* sie bei der Bestandsaufnahme betreffend die Bundesrepublik nicht als wirklich bedrohlich angesehen hat. Sie wären nämlich 1. durch die räumliche Vielfalt von Repräsentationen im föderativen Staat mit hoher kommunaler Selbstverwaltung bereits durch die vielfältigen Repräsentationen reduziert, und 2. wäre die Verbindung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten durch handhabbare Formen der Partizipation als Ergänzung der Repräsentation verdichtet.

Selbst wenn man annimmt, daß es objektive Grenzen der Repräsentation gibt, weil die betreffenden Interessen von der Natur der öffentlichen Aufgaben her, die sich auf diese Interessen beziehen, kaum oder gar nicht repräsentierbar sind, so würde das bundesrepublikanische System der Vielfalt von Repräsentationen dieses Defizit weitgehend aufgefangen haben. Das würde die positive Note von Herrn *Oppermann* bestätigen, obwohl damit das Problem eines objektiven Repräsentationsdefizits nicht grundsätzlich erledigt wäre. Das würde also auch heißen: Eine starke Entlastung der nationalen Parlamente bei der Erfüllung von Aufgaben mittels subnationaler Repräsentation, die im unitarischen System nicht gegeben ist, und das würde auch erklären, weshalb dort höhere Repräsentationsdefizite zu bemerken sind. Meine Frage wäre also, ob Herr *Oppermann* die Meinung teilt, daß das Repräsentationsdefizit bei der derzeitigen Struktur unserer organisierten Repräsentationen besser aufgefangen werden kann als anderswo.

**Böckenförde:** Die Repräsentation hat in der heutigen hochdifferenzierten Industriegesellschaft notwendigerweise eine doppelte Grundlage. Einmal gibt es eine Repräsentation im organisationstheoretischen Sinn. Eine komplexe Organisationseinheit, wie der Staat sie darstellt, kann gar nicht anders zu Existenz und Wirklichkeit kommen als dadurch, daß leitende Organe da sind, die diese Organisation durch ihr kontinuierliches Entscheidungshandeln als Wirkzusammenhang aktualisieren, sie durch ihre fortschreitenden Initiativen als Einheit herstellen und wirklich machen. Das können diese Organe nicht, indem sie Mandate oder Aufträge je begrenzter Basiseinheiten vollziehen, an die sie gebunden sind, sondern das müssen sie aus eigener unabhängiger Entscheidung tun. Den Beleg dafür ergibt jedes Rätemodell. Wenn es über die Gemeinde- oder Betriebsebene hinaus auf die gesamtstaatliche Ebene angewandt werden soll, bleibt gar nichts anderes übrig — wie die Versuche, es einzuführen, immer wieder gelehrt haben —, als daß eine Art zentralistischer Gegensteuerung von oben stattfindet — d. h. in den östlichen Systemen der „demokratische Zentralismus". Wenn diese Gegensteuerung von oben fehlt, die die Entscheidungsfreiheit der obersten Leitungsorgane sichert, ist die Handlungs- und Aktionsfähigkeit einer solchen komplexeren politischen Einheit überhaupt in Frage gestellt. Daraus ergibt sich die Folgerung, daß auch in einem demokratisch organisierten politischen Gemeinwesen, weil es eine organisierte Wirkeinheit ist, eine unabhängig-repräsentative Entscheidungsgewalt leitender Organe oder, anders gesagt, die Ausübung von Herrschaftsgewalt notwendig ist.

Das führt zu der zweiten Grundlage der Repräsentation: Es soll unter den Bedingungen demokratischer staatlicher Organisation erreicht werden, daß ungeachtet dieser Notwendigkeit unabhängig-repräsentativer Entscheidungsgewalt, ohne die kein differenziertes politisches Gemeinwesen existieren kann, diese Leitungsfunktion im Namen des Volkes und für das Volk insgesamt ausgeübt werden kann, und zwar so, daß die einzelnen Bürger sich in diesen leitenden Organen repräsentiert sehen und sich mit ihnen irgendwie identifizieren.

Das hat Herr *Oppermann* angesprochen, wenn er darauf hingewiesen hat, daß für das Zustandekommen und Wirklichwerden von Repräsentation vieles an „politischer Kultur" oder jedenfalls an außernormativen Gegebenheiten hänge. Verfassungs*rechtlich* läßt sich Repräsentation immer nur insoweit herstellen, als bestimmte Voraussetzungen festgelegt werden, die bewirken können, daß Repräsentation als politischer Vor-

gang zustande kommt; wirklich wird sie erst, wenn das Volk sich in den von ihm gewählten Organen und durch die von ihm gewählten Organe repräsentiert weiß und glaubt, wenn es die Repräsentation im organisationstheoretischen Sinn als reale politische Repräsentation akzeptiert. Repräsentation ist, so gesehen, durchaus verwandt mit, wenn nicht eine Erscheinungsform von Identifikation, was nicht mit Identität zu verwechseln ist.

Der Grund, aus dem das Zustandekommen politischer Repräsentation heute schwierig ist, liegt nicht zuletzt darin, daß die Abstützungen, die verfassungsrechtlich gegeben werden können, heute weniger wirkkräftig sind, als sie es vielleicht früher waren. Die Angelegenheiten, die von den Leitungsorganen zu erledigen sind, sind in vielen Dingen für die Bürger gar nicht mehr nachvollziehbar, die Entscheidungsprozesse, die auf der Ebene der Leitungsorgane stattfinden, sind wenig durchschaubar, und die Auswahl der Personen — ein anderes wichtiges Moment, das Identifikation, Repräsentation in diesem Sinne mit bewirken kann — wird durch die beherrschende Stellung der politischen Parteien im Wahlverfahren relativiert.

Man muß daher darüber nachdenken, ob die rechtlichen Mittel, die man vorsehen kann, damit der Vorgang der Repräsentation zustande kommt, verbessert werden können. Will heißen: Verstärkung der Bürgerrechte im Blick auf die Auswahl der Repräsentanten — was Herr *Oppermann* unter dem Stichwort „primaries" andiskutiert hat; will ferner heißen: Verstärkung der innerparteilichen Demokratie mit dem Ziel, daß stärker der Weg zum „Parteibürger" begangen wird. Bei den Bürgern darf nicht das Gefühl entstehen: die da oben, die sind ja eine eigene Schicht, bilden einen eigenen Apparat, der sich verselbständigt; wir haben darauf so gut wie keinen Einfluß.

Ein solches Repräsentationsdefizit führt dann — Herr *Schnur* hat das angedeutet — auf der anderen Seite zu verstärkten Partizipationsforderungen.

Abschließend noch ein Punkt: Herr *Meyer* ist m. E. in der Betonung der parteienstaatlichen Struktur etwas zu weit gegangen. Sowohl bei der Interpretation des Art. 38 GG wie bei der Darstellung des Verhältnisses von Partei, Fraktion und Parlament kommt es darauf an zu sehen, daß der Art. 38 nicht Ausdruck einer überholten Repräsentationsvorstellung, sondern ein sehr wesentliches balancierendes Moment ist, um die Offenheit des innerparteilichen und innerfraktionellen Willensbildungs-

prozesses zu sichern. Wenn niemand zu einer bestimmten Abstimmung gezwungen werden kann und der Abgeordnete letztendlich, rechtlich gesehen, auch sein Mandat zu einer anderen Partei mitnehmen kann, sichert das doch, daß in der Fraktion diskutiert werden muß, bis ein Konsens da ist, daß die Willensbildung innerhalb der Fraktion und zwischen Fraktion und Partei eine offene ist.

**Mayer-Tasch:** Ich möchte noch etwas zu der von Herrn *Meyer* vorgenommenen Gegenüberstellung von Repräsentation und Herrschaft sagen. Ich habe den Eindruck, daß dort, wo Repräsentation und Herrschaft kritisch gegenübergesetzt werden, eigentlich eher Präsentation (von Interessen, Vorstellungen etc.) als Repräsentation gemeint ist. Repräsentation ist ja im Grunde etwas Konstitutives. Dort, wo repräsentiert wird, wird etwas konstituiert. Wenn Sie etwa an den absoluten Herrscher denken: Der absolute Herrscher als Stellvertreter Gottes konstituiert etwas, er repräsentiert den göttlichen Willen, irgendeine Optimationsvorstellung, und konstituiert ihn damit zugleich, setzt ihn in eine Willensentscheidung um. Ohne daß er diese Vorstellung unmittelbar umsetzt, kann er gar nicht repräsentieren. Im Akt der Repräsentation übt er mithin Herrschaft aus.

Genauso ist es bei der parlamentarischen, d. h. also bei der demokratischen Repräsentation. Das zu repräsentierende Volk wird ja auch hier erst in der konkreten Willensentscheidung konstituiert, und erst mit der Umsetzung der Vorstellung in die Willensentscheidung, in einen Akt der Herrschaftsausübung also, wird dann die Repräsentation eigentlich aktuell.

Deshalb glaube ich, daß man Repräsentation und Herrschaft nicht kritisch gegenübersetzen sollte, sondern daß man sich eigentlich nur überlegen sollte, auf welche Weise diese Repräsentation zu erfolgen hat. Das Repräsentationsproblem ist aus meiner Sicht eigentlich nur ein Optimationsproblem. Deswegen kann ich persönlich, obwohl ich auf kommunaler oder regionaler Basis (unter besonderen Voraussetzungen also) die Integration unmittelbar-demokratischer Elemente in die politischen Willensbildungsprozesse befürworten könnte, zumindest auf überregionaler Basis kaum den Sinn derartiger Integrationen sehen, weil es ja eben nicht so sehr darum gehen kann, ob nun noch mehr präsentiert wird, sondern nur darum, ob eben optimal repräsentiert wird.

**Häberle:** Gestatten Sie mir nur drei kurze Bemerkungen: eine erste zu den Thesen Nr. 1 der beiden Referenten, eine zweite zu dem von Herrn *Scheuner* angeschnittenen Problem-

kreis des Verhältnisses von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit speziell im Parlamentarismus und eine dritte Bemerkung zur Demokratieproblematik, auch im Hinblick auf das, was Herr *Böckenförde* und Herr *Mayer-Tasch* soeben sagten.

Zunächst zum parlamentarischen Regierungssystem in dem von Herrn *Oppermann* umrissenen weiteren Sinne. Hier kommen beide Referenten übereinstimmend zu dem Ergebnis, es sei „ohne Alternative". Ich stimme dem wie viele Vorredner zu und frage mich: Warum ist dem so? Die Antwort sehe ich darin: weil das parlamentarische System derzeit und im Hinblick auf seine Aufgaben für die Zukunft ein Optimum der Institutionalisierung von Möglichkeiten zu Alternativen darstellt. Dabei sind freilich immer neu systemimmanente Institutionen und Verfahren zu entwickeln, um die Alternativenoffenheit zu vergrößern. Der stets bedrohte gewaltenteilige Pluralismus von Ideen und Interessen muß immer wieder geschaffen werden. Wir sollten das Verständnis von Parlamentarismus als Pluralismus wissenschafts- wie gesellschaftstheoretisch absichern, damit wir auch in dieser politisch enorm geladenen Atmosphäre, gegenüber der äußersten Linken wie gegenüber der äußersten Rechten, übrigens auch im Hörsaal, bestehen können. Das Pluralismus-Konzept von *Popper* — ich darf auf sein neues Buch „Objektive Erkenntnis" verweisen — bietet sich als wissenschafts- wie gesellschaftstheoretische Basis für die Entwicklung neuer Formen der Alternativenoffenheit an.

Die zweite kurze Bemerkung zu Herrn *Scheuner*. Er hat darauf hingewiesen, daß es dem Verfassungsrecht so schwer gelinge, vieles Grundsätzliche und viele Einzelheiten im Bereich des Parlamentarismus in seiner Bewegung einzuholen. Ich sehe hier einen Zusammenhang mit dem Hinweis beider Referenten auf die große Bedeutung der „politischen Kultur". In der Tat lebt das parlamentarische System von der politischen Gesittung und Anstandsregeln, von „gutem Stil", politischer Ethik, von Kompromißbereitschaft, praktizierter Toleranz im Umgang mit dem politischen Gegner, der Opposition und der Öffentlichkeit. Hier sind aber *Grenzen* des vom Verfassungs*recht* und speziell vom Parlamentsrecht Normierbaren erreicht, so sehr Parlamentsgebrauch, parlamentarische sozialethische Standards, „faire Spielregeln", Fairneßabkommen im Wahlkampf ein wesentliches Stück Öffentlichkeit der Verfassung sind. In Deutschland besteht hier ein großes Defizit, z. B. im Rahmen der Frage, wann ein Minister bzw. Parlamentarier zurücktreten muß. Das zeigt ein Vergleich mit England. In der „Keeler-

Woche", im Profumo-Skandal, stürzt ein Minister wegen einer harmlosen Angelegenheit — wegen einer relativ harmlosen Angelegenheit. Bei uns stürzt ein parlamentarischer Geschäftsführer einer großen demokratischen Partei nicht, weil ihn ein einziger Mann hält (Fall *Wienand*). Es gäbe sicher noch andere Beispiele für die Notwendigkeit guter politischer Ethik als Ambiance des Parlamentarismus — Ambiance im Sinne *Schindlers*.

Zuletzt zur dritten Frage: Herr *Böckenförde*, Sie haben den Begriff des Parteibürgers eingeführt, einen Begriff, den auch *Werner Weber* verwendet hat. Das möchte ich aufgreifen: Ist es nicht höchste Zeit, daß wir von der Bürgerdemokratie sprechen, alle Formen von „Volks"-Demokratien, ihr „Zurück-zu-Rousseau" und ihre Einheitsfiktionen fallenlassen und einfach sagen, daß der Pluralismus der entscheidende Gesichtspunkt ist? Ich erinnere an Bürgerinitiativen und Bürgerbeauftragte. Diese Bürgerdemokratie mit ihren Demokratiebürgern und der grundrechtlich verstärkten innerparteilichen und innerverbandlichen Demokratie erlaubt es uns, der antipluralistischen Einheitsideologie *Rousseaus* ihre Durchschlagskraft zu nehmen.

**Merten:** Herr *Meyer* sieht die Basis der Demokratie nicht im Staatsvolk des Art. 20 Abs. 2 GG, sondern im Menschenwürde-Satz des Art. 1 Abs. 1. Das geht aus seiner These 5 hervor, wonach Basis der Demokratie der Mensch sein soll, zu dessen Würde es auch gehöre, an der Gestaltung der Gemeinschaft mitzuwirken. Zunächst bleibt bei dieser Formulierung offen, ob es zur Würde gehört, an der Gestaltung der Gemeinschaft mitwirken zu dürfen oder mitwirken zu müssen. Die Verankerung der Demokratie im Menschenwürde-Satz ist aus zwei Überlegungen nicht richtig:

Das demokratische Prinzip gehört zum einen als Staatsformprinzip in den Zusammenhang des Art. 20 und nicht in den des Art. 1 Abs. 1, der zur freiheitlichen Komponente der Verfassung zählt, wobei nicht verkannt werden soll, daß es Verschränkungen zwischen dem freiheitlichen und dem organisatorischen Teil gibt, insbesondere weil das Spezialfreiheitsrecht des Art. 5 Abs. 1 GG konstitutives Element der Demokratie ist.

Zum zweiten erscheint die Verankerung deshalb unrichtig, weil die Kreise der von Art. 1 Abs. 1 und von Art. 20 Abs. 2 Angesprochenen unterschiedlich groß sind. Art. 1 Abs. 1 schützt alle Menschen, die von der Staatsgewalt der Bundesrepublik erfaßt werden, beispielsweise auch die Ausländer. Art. 20 Abs. 2 umfaßt nur einen engeren Kreis, nämlich nur das Staatsvolk.

Die Menschenwürde wird nicht eingeschränkt, wenn bestimmte Menschen, beispielsweise die Ausländer, an der politischen Gestaltung der Gemeinschaft nicht oder nur beschränkt mitwirken dürfen, etwa weil ihnen die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen untersagt ist.

Dasselbe gilt für den Fall, daß jemand infolge der Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte an Wahlen nicht teilnehmen darf.

Die richtige Verankerung der Basis der Demokratie erscheint insbesondere deshalb wichtig, weil die Menschenwürde gerade wegen ihrer Unantastbarkeit nicht einschränkbar ist. Ich glaube, daß Herr *Meyer* bei seiner verfassungsrechtlichen Mengenlehre geirrt hat und daß die Menge des Art. 1 Abs. 1 mit der Menge des Art. 20 Abs. 2 nicht identisch ist.

**Bull:** Ich möchte das Stichwort von Herrn *Oppermann* „nebenparlamentarische Kräfte" aufgreifen, weil ich meine, daß sich auch von dorther einiges Grundsätzliche zum Thema erschließt. Herr *Oppermann* lehnt Institutionen neben dem Parlament, die bestimmte Teilinteressen repräsentieren sollen, ab, weil er meint, diese Interessen seien ohnehin schon machtvoll genug organisiert. Herr *Kaiser* hat in dieselbe Kerbe gehauen.

Ich meine aber, wir sollten diese Möglichkeit einer andersartigen Organisation nicht von vornherein ausschließen, die Möglichkeit einer Art von Repräsentationspyramide oder einer Hierarchie von Repräsentationsinstitutionen, deren Funktion darin bestehen kann, Interessen auf einer noch-nicht-parlamentarischen, einer vorparlamentarischen Ebene abzuklären, z. B. entsprechend dem Anspruch der Industrie- und Handelskammern, für die Wirtschaft eine einheitliche Meinung zu bilden und diese Meinung zu vertreten. Man sollte überlegen, was für einen Sinn es haben kann, etwa die gegenläufigen Interessen der Wirtschafts-Verbände und der Gewerkschaften auf einer unterparlamentarischen Ebene vorzudiskutieren und vorzuklären. Man muß dann natürlich sehr sorgfältig überlegen, welche Kompetenzen eine solche Institution, ein solcher Wirtschafts- und Sozialrat, oder wie man ihn nennen mag, vernünftigerweise haben kann — Beratungsfunktionen, Entscheidungsfunktionen — und in welchen partiellen Zusammenhängen. Ein Recht zur Gesetzesinitiative sollte nicht von vornherein als unmöglich und unvertretbar angesehen werden. Die Frage des Verhältnisses zur Tarifautonomie wäre immerhin zu klären.

Eine Gefahr wäre sicherlich darin zu sehen, daß sich in einem solchen Gremium die großen Verbände der Wirtschaft auf

Kosten anderer Teile des Volkes einigen und sich verbrüdern, etwa zu Lasten der Verbraucher und der Sparer. Ich meine aber, daß diese Gefahr nicht zu hoch eingeschätzt werden sollte, weil sich insbesondere die Gewerkschaften nach ihrer Mitgliederzusammensetzung auch als Anwälte von Verbrauchern fühlen müssen.

Für die Gewerkschaften sehe ich eine ganz andere Gefahr, die vielleicht auch einmal weiter diskutiert werden müßte, nämlich die der frühzeitigen Disziplinierung, der Umarmungstaktik. Es ist schon im Zusammenhang mit der Konzertierten Aktion aus Kreisen der Gewerkschaften, allerdings bisher wohl vereinzelt, die Kritik geübt worden, daß man hier zu sehr und zu früh angebunden werde.

Ich meine also, daß trotz der schlechten Erfahrungen aus der Weimarer Zeit die Möglichkeit solcher vorparlamentarischer Teilabklärung durch Wirtschafts- und Sozialräte oder ähnliches erörtert werden sollte und daß darin auch ein Stück Balancierung stecken kann, ein Balancierungselement vielleicht auch in dem Sinne, wie es Herr *Böckenförde* eben angesprochen hat.

**Zacher:** Ich möchte noch einmal auf das Thema zurückkommen, das Herr *Kaiser* schon angesprochen hat, weil es mir doch sehr viel Sorgen macht: die verteilungspolitische Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie. Ich empfinde den Satz von Herrn *Meyer,* daß wir mittels unserer parlamentarischen Demokratie doch einen recht hübschen sozialen Zustand erreicht haben, nur als die eine Seite der Sache. Die andere Seite ist: Unsere parlamentarische Demokratie lebt so gut, weil sie sich in einer sozialen Ambiance mittlerer Herausforderung befindet.

Ich möchte dahinter die These setzen, daß die parlamentarische Demokratie — und zwar eine parlamentarische Demokratie in dem Sinne, wie wir sie aktuell haben: eine egalitäre, parteienstaatliche parlamentarische Demokratie —, immer oder in der Regel nur eine solche mittlere soziale Herausforderung und mittlere soziale Spannung zu bestehen imstande ist. Ich würde sogar sagen: Selbst eine Einebnung der sozialen Spannung würde das Spiel der parteipolitischen Konkurrenz irritieren und zu Scheinkämpfen und Scheinneid führen müssen; Scheinprobleme würden aufgeworfen usw. Aber das ist sicherlich nicht die große Sorge. Diese ist, daß jede elementare Not und jede soziale Spannung die parlamentarische Demokratie ebenso elementar bedroht. Die parlamentarische Demokratie im 19.

Jahrhundert war die monarchisch und aristrokatisch gerahmte Honoratiorendemokratie. Allenfalls sie hat damals die Probleme der großen sozialen Spannungen in Europa gemeistert, nicht eine parlamentarische Demokratie heutigen Stils. Und diese meistert ein gewisses Maß sozialer Spannung auch heute, im 20. Jahrhundert nicht. Wenn wir an die Entwicklungsländer denken, sagen wir so selbstverständlich: Bei denen geht parlamentarische Demokratie natürlich nicht; das müssen wir denen nachsehen, daß sie keine parlamentarische Demokratie haben.

Ich glaube also, daß wir aus unserer sozialen Situation einerseits darauf schließen dürfen, warum unser parlamentarisches System so gut lebt, auf der anderen Seite auf seine Gefährdetheit schließen müssen, nämlich für den Fall, daß sich die soziale Entwicklung ändert. Ich möchte am Rande auf das hübsche Spiel von *Slawomir Mrozek* „Auf hoher See" hinweisen. Darin ist — glaube ich — die beste Exemplifikation dafür zu finden, wie unfähig eine Vielheit von Gleichen ist, extreme Verteilungsprobleme untereinander zu lösen, ohne sich wechselseitig zu erschlagen.

Damit müssen wir uns vor die Frage gestellt sehen: Wie geht denn die verteilungspolitische Entwicklung weiter? Natürlich kann dieser Zustand mittlerer Herausforderung bleiben, den wir im Augenblick gerade noch haben; dann geht es gut weiter. Es kann sein, daß wir einen echten Wohlstandsstaat, im schwedischen Sinne etwa, kriegen. Ich meine nicht, daß es in Schweden den Leuten so sehr besser geht, sondern daß sich die politischen Strukturen den Voraussetzungen einer Gleichheit im Wohlstand schon sehr viel mehr angepaßt haben. Das soll dort — ich möchte mich nicht in Diagnosen ausländischer Verhältnisse ergehen — schon zu gewissen Entartungserscheinungen auch der parlamentarischen Demokratie geführt haben. Aber entscheidend wird doch sein, daß wir weltwirtschaftlich und demzufolge auch nationalwirtschaftlich vor einer Situation der Knappheit stehen. Von daher scheint mir die Hauptfrage zu sein: Können wir schon jetzt auf Sicherungen hinarbeiten, daß unser parlamentarisches System diese Situation kommender Knappheit — ich glaube: leider mit Bestimmtheit kommender Knappheit — überstehen wird? Ich fürchte allerdings, daß kein System imstande ist, auf Vorrat solche Institutionen zu schaffen, eine gewisse Autorität zu schaffen. Diese Autorität kann nur die Situation ergeben. Wer sich dann in der Krise bewähren wird, wer mit der Knappheit fertig wird, wird dazu auch legitimiert sein.

Das zweite, was ich anschneiden möchte, ist schon mehrfach angesprochen worden, nämlich der Satz von Herrn *Oppermann*, daß wir keinen Wirtschafts- und Sozialrat brauchen, weil die Gewerkschaften ohnedies schon so viel Macht haben. Auf beiden Seiten dieses Satzes steckt Richtiges und Falsches drin.

Im Gegensatz zu Herrn *Bull* teile ich mit Ihnen die Ansicht, daß wir keinen Wirtschafts- und Sozialrat brauchen, daß wir das Problem damit nicht lösen können. Auf der anderen Seite ist es doch keine beruhigende Feststellung, daß die gewerkschaftlich repräsentierten Interessen schon so mächtig repräsentiert sind, daß sie keine weiteren Repräsentationsinstrumente brauchen. Darin steckt doch — es wurde schon mehrfach betont, aber es bedrängt mich so, daß ich es noch einmal sagen möchte — das Problem unserer parlamentarischen Demokratie, daß unsere parlamentarische Demokratie — natürlich die Regierung an ihrer Spitze — nur noch die Chance hat, offen oder verdeckt mit den Gewerkschaften, mit den in ihnen mehrheitlich repräsentierten Interessen zu koalieren, aber nicht — und in keinem freiheitlichen demokratischen westlichen Land ist das mehr möglich — offen gegen die Gewerkschaften zu entscheiden. Die gewerkschaftliche Macht ist heute ein vielfältiges Gebilde. Ich brauche mich nicht zu wiederholen; einige wenige von Ihnen hatten die Freundlichkeit, meinen Aufsatz in der Berber-Festschrift darüber zu lesen. Ich möchte Sie damit nicht langweilen. Wir müssen jetzt in staatsstruktureller Hinsicht doch mehr und mehr darüber nachdenken: Wie kommen wir aus diesem Dilemma heraus? Wir müssen einen Vorrat an institutionellen Sicherungen anbieten.

Wenn so eine Macht im Hintergrund eines solchen Systems steckt, dann bietet sich allemal die Gewaltenteilung an. Hier wäre also die Frage: Wie können wir die Funktionen der Gewerkschaften noch so auseinanderfädeln, daß wir hier eine Gewaltenteilung in unserem staatsstrukturellen System anbieten können? Das andere Stichwort wäre die Frage nach der Inkompatibilität von Systemen. Ich glaube, wir haben im Augenblick ein Mischsystem aus Demokratie, Syndikalismus und berufsständischem System, sozusagen aus allen theoretischen Konzeptionen einer Repräsentation der Mehrheitsinteressen der Arbeitnehmergesellschaft, die sich überhaupt denken lassen. Sind diese Systeme alle miteinander vereinbar, oder können wir uns auf ein Auseinanderdividieren dieser Systeme besinnen?

**Badura:** Mein Erstaunen über die Einmütigkeit der beiden Referenten in der Grundfrage der Beurteilung des Parlamentarismus kann ich doch nicht ganz unterdrücken. Ich finde es überraschend, daß sich beide Referenten mit der vielleicht etwas zu griffigen Formel von dem System ohne Alternativen beruhigt haben. Die etwa 140 Staaten, die es auf der Welt gibt, sind doch nur zu einem ganz verschwindenden Bruchteil parlamentarische Demokratien oder funktionierende parlamentarische Demokratien; man kann diese vielleicht an den Fingern von zwei Händen abzählen. Dennoch hat man, wenn man diese beiden Referate hört, das Gefühl, daß es eigentlich eine theoretische und praktische Meinungsverschiedenheit über dieses Problem gar nicht geben kann. Das ist ein Tatbestand, der einen zunächst einmal in Erstaunen bringen müßte.

Der Parlamentarismus, im 19. Jahrhundert zur Blüte gebracht, orientiert sich doch an einem Staat, der sich verhältnismäßig wenige Aufgaben zuschreibt. Für eine Gesellschaft dieser Art mag der Parlamentarismus leistungsfähig sein oder gewesen sein. Der heutige Staat hat eigentlich keine Begrenzung der Aufgaben. Die Entgrenzung der Staatsaufgaben ist ein charakteristisches, viel behandeltes Thema. Die Leistungsfähigkeit des Parlamentarismus bei dieser Situation der Staatsaufgaben müßte doch ein Problem sein. Ich habe den Eindruck, daß in beiden Referaten hinter dem Gesichtspunkt der „Repräsentation" oder anderer Fremdworte und Begriffe dieser praktische, reale Gesichtspunkt etwas zu sehr vernachlässigt worden ist. Ist denn die parlamentarische Demokratie unter dem Blickwinkel der Entgrenzung der Staatsaufgaben tatsächlich hinreichend leistungsfähig? Kann sie vor allem Aufgaben lösen, die länger dauern als eine Legislaturperiode, und in welcher Weise kann sie diese Aufgaben lösen? Das sind meiner Ansicht nach Fragen, die sich unter dem Blickwinkel der Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie stellen. Sind Kodifikationen des Rechts überhaupt möglich, oder wie wären sie eigentlich möglich?

Ein weiterer Punkt ist der, daß sich die Repräsentation im 19. Jahrhundert und davor auf die Nation bezieht und die Nation als ein ideologischer Begriff wiederum nur einen Ausschnitt der Gesellschaft erfaßt. Kann man denn dann heute ohne weiteres auch vom „Volk" genauso sprechen, wie in der französischen Nationalversammlung damals vor 200 Jahren von der „Nation" gesprochen worden ist, und das gewissermaßen auf sich beruhen lassen oder als Prämisse voraussetzen und dann sagen, daß die Willensbildung des Volkes durch das

Parlament oder durch die parlamentarischen Organe organisiert werde? Ist es denn nicht so — Herr *Kaiser* und Herr *Zacher* haben diesen Punkt schon aufgegriffen —, daß man die Art und Weise, wie das „Volk", die Gesellschaft organisiert ist, berücksichtigen müßte, wenn man vom Parlamentarismus spricht? Natürlich haben beide Referenten die Parteien und die Verbände als Gruppen genannt. Das ist ganz klar; das mußten sie nennen, das drängt sich auf. Aber haben die Referenten diesen Gesichtspunkt denn eigentlich auch verarbeitet, wenn sie das demokratische Prinzip hier vorausgesetzt haben, und haben sie denn das Volk als den Zurechnungspunkt oder als den willensbildenden Träger für das Parlament auch real unter dem Blickwinkel gesehen, daß die organisierten Interessen und die Parteien eine bestimmte Strukturierung bedeuten, daß sie doch in wesentlichen Punkten an der öffentlich sichtbaren Arbeit des Parlaments vorbeigehen, daneben sich artikulieren und äußern und damit dem Parlament eine Aufgabe zuweisen, die, vor allem neben den großen Verteilungskämpfen, peripher zu sein scheint und vielleicht noch peripherer wird?

Natürlich ist es richtig, daß das Prinzip der Repräsentation die fundamentale Frage ist. Aber dieses Prinzip sollte man doch aus den Kämpfen des 19. Jahrhunderts und den Nachwehen dieser Kämpfe lösen und sollte es auf die heutige Realität der Staatsaufgaben, auf die heutige Realität des politischen Prozesses beziehen, um dann ein Urteil über den Parlamentarismus abzugeben.

**Knöpfle:** Erlauben Sie, Ihre Aufmerksamkeit kurz auf eine dem heutigen Thema vorgelagerte Problematik zu lenken, die schon von Herrn *Ipsen* durch die Gegenüberstellung von Staatsrechtslehre und Wissenschaft von der Politik und von Herrn *Scheuner* durch den Hinweis auf die Gemengelage von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit berührt wurde: Unsere Vereinigung sah sich im Jahr 1963 angesichts der Entwicklung der „Politischen Wissenschaft" veranlaßt, eine Kommission zur Untersuchung des Verhältnisses beider Wissenschaften einzusetzen. In ihrem Bericht vom 12. Juni 1964 sprach diese die Empfehlung aus, der gegenwärtige Stand der Staatsrechtswissenschaft mache eine Ergänzung durch die Wissenschaft von der Politik notwendig, wie dies auch ihrer Tradition entspreche. Zehn Jahre später scheint mir eher Anlaß zu der Besorgnis zu bestehen, daß nach dem Aufbruch in die metarechtlichen Gefilde des Politologischen, zu denen noch soziologische und psychologische Betrachtungsweisen getreten sind —

sie alle nehmen im zweiten Referat breiten Raum ein —, die Funktion des Staats- und Verfassungsrechts zur Regelung des Handelns der im Verfassungsrechtskreis wirksamen politischen und gesellschaftlichen Kräfte zu sehr in den Hintergrund treten könnte. Es scheint eine gewisse Tendenz zu bestehen, die Möglichkeiten, die gerade die Rechtsordnung mit ihrem spezifischen Instrumentarium zur Steuerung politischer Prozesse und zur Klärung auch „hochpolitischer" Fragen und Kontroversen bietet, nicht mehr voll auszuschöpfen und so zugunsten des „Spiels" der gesellschaftlichen und politischen Kräfte eine Rücknahme der „Reichweite" des Verfassungsrechts einzuleiten, ohne daß dafür ein rechtfertigender Grund, etwa Belange des Gemeinwohls, behauptet, geschweige denn nachgewiesen würde. Wie Herr *Häberle* zutreffend bemerkt hat, sind dem Verfassungsrecht bei der Normierung für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems bedeutsamer Fragen, wie z. B. solcher der vorauszusetzenden politischen Ethik und des guten Stils, Grenzen gesetzt. Weil dem aber so ist, sollte der Bereich dessen, was in sinnvoller und praktikabler Weise rechtlich normierbar ist und in der geltenden verfassungsmäßigen Ordnung normiert ist, nicht im Überschwang der Hinwendung zu den außerrechtlichen Aspekten verkürzt werden. Wenn es in These 23 des Zweitberichts heißt, Richtlinien-, Kabinetts- und Ressortkompetenz erlaubten „in ihrer Mischung eine variable, nach den politischen Verhältnissen und der Persönlichkeitsstruktur der jeweils Beteiligten unterschiedliche Handhabung", so mag dies zutreffend sein als Beschreibung gewisser Akzentsetzungen, die bei der Handhabung der Regelungen des Art. 65 GG in den letzten 25 Jahren zu beobachten waren. Dem normativen Gehalt der Verfassungsbestimmungen, die in dieser Weise die Binnenorganisation der Regierung festlegen, wird jedoch eine derartige aufweichende Umschreibung nicht gerecht: Das Grundgesetz und die Länderverfassungen, die dem Art. 65 GG inhaltlich entsprechende Bestimmungen enthalten, wollten die innere Struktur dieses Verfassungsorgans durchaus nicht den jeweiligen „politischen Verhältnissen" und erst recht nicht „der Persönlichkeitsstruktur der jeweils Beteiligten" überantworten; sie haben ihm vielmehr eine Durchnormierung angedeihen lassen, die mit Hilfe der Methoden der Verfassungsinterpretation eine r e c h t l i c h e Lösung auch auftretender Konflikte ermöglicht. Fragen nach der Abgrenzung der Kompetenzen von Regierungschef, Kabinett und Ressortminister sind in der Tat in den Ländern im letzten Vierteljahrhundert des öfteren kontrovers geworden; sie wurden auf der Basis des Rechts mit Mitteln des Rechts geklärt. Am Rande

sei noch bemerkt, daß die in These 23 des Zweitberichts vertretene Auffassung, die Richtlinienkompetenz könne sich gegenüber den verfassungsrechtlichen Kabinettskompetenzen „nicht unmittelbar" (?) durchsetzen, den Intentionen, die *Hugo Preuß* mit der Einführung dieses neuen Elements in die Regierungsorganisation verfolgte, zuwiderläuft und wohl auch von der Staatspraxis nicht geteilt wird. Die Richtlinienkompetenz soll dem Regierungschef in politischen Grundsatzfragen gerade gegenüber „seinem" Kabinett die Prädominanz sichern.

Um nicht mißverstanden zu werden: Die Einbeziehung politologischer, soziologischer und psychologischer Gesichtspunkte und Befunde in die rechtliche Untersuchung ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Aufgabe besteht aber darin, sie für die Staatsrechtslehre fruchtbar werden zu lassen. Das aber kann nicht geschehen im Wege einer verwaschenen „Gesamtschau", sondern nur durch ein methodisch behutsames Heranziehen der Einsichten anderer Sozialwissenschaften mit dem Ziel, die Rechtserkenntnis auf eine gesicherte Grundlage zu stellen und so zu angemesseneren rechtlichen Lösungen zu gelangen. So können die Nachbarwissenschaften beispielsweise wertvolle Hilfe dazu leisten, Wandlungen der Umwelt, auf die eine Norm einwirkt, zu erkennen oder Ursachen aufzuzeigen, die zu Entwicklungen praeter oder contra constitutionem führen.

Die Verengung des Regelungs- und Auswirkungsbereichs des Staats- und Verfassungsrechts mit der darin liegenden „Auslagerung", die das betreffende Feld außerrechtlicher Ordnung überläßt, und die Ausstattung soziologischer Befunde und Trends mit quasi-normativem Gehalt sind der heute schon mehrfach angesprochenen „politischen Kultur", zu deren Element ihre vom Recht geprägte Struktur gehört, meines Erachtens nicht förderlich.

**Vorsitzender:** Nur zur Klarstellung: Der Vorstand hatte die Referenten ausdrücklich gebeten, über den rein verfassungsrechtsdogmatischen Bereich hinauszugreifen und auch sozialwissenschaftliche Gesichtspunkte in ihre Würdigung mit einzubeziehen. Wenn daran Kritik geübt wird, so muß ich mich freilich — stellvertretend für meine beiden Vorstandskollegen — auch an meine eigene Brust schlagen.

**Meyer:** Ich werde zu drei Themen sprechen, einmal zur Frage der Repräsentation, zweitens zur Frage des Verteilungskampfes und drittens zur Alternativenlosigkeit des Systems.

Vorweg aber erlauben Sie mir, daß ich kurz auf das eingehe, was Herr *Merten* gesagt hat. Erstens: Ich habe „kann" gesagt. Die Würde des Menschen zwingt niemanden mitzuwirken, wie auch sonst die Würde niemanden zwingt. Zweitens ist mir natürlich klar, daß keine Identität der Mengen vorhanden ist. Ich habe sie nicht behauptet und sehe sie auch nicht als notwendig an, um Art. 1 auszulegen. Drittens haben Sie selber gesagt, daß die Freiheitsrechte durchaus etwas mit der Demokratie zu tun haben könnten, nämlich im Fall des Art. 5. Ich sehe nicht ein, warum das für Art. 1 nicht gelten sollte.

Nun aber zum ersten Thema. Was die Repräsentation angeht, so sind wir in vielen Punkten nicht so weit voneinander entfernt, wie es nach meinen etwas kräftigen Ausführungen zu diesem Wort scheinen möchte. Dennoch bin ich der Meinung, daß wir aus therapeutischen Gründen dieses Wort zunächst einmal für fünf Jahre aus dem Verkehr ziehen sollten. Das Wort ist nämlich dreifach deutbar und wird auch dreifach gedeutet, und aus jeder Deutung kommt höchst Unterschiedliches heraus.

Die erste Deutung wird wahrscheinlich relativ selten vertreten, ist aber immerhin von Herrn *Krüger* in sehr dezidierter Weise und sehr schön entwickelt worden, daß nämlich Repräsentation Voraussetzung für richtiges Handeln sei. Darin steckt natürlich etwas Richtiges.

(**Krüger:** Verzeihung: daß sie der Prozeß ist, nicht die Voraussetzung! „Voraussetzung" klingt so kausal. Es ist der Prozeß, in dem sich eine Gemeinschaft in richtige Verfassung und in richtige Handlungsfähigkeit bringt. Das ist etwas ganz anderes!)

— Ja, aber de Betonung liegt auf „richtig", Herr *Krüger*.

(**Krüger:** Ja natürlich! Wollen Sie das Unrichtige?)

— Nein, ich will nicht das Unrichtige. Aber auch jedes andere Verfahren soll natürlich zu richtigen Ergebnissen kommen. Das ist kein Spezifikum der Repräsentation. — Ich glaube jedenfalls, daß aus dieser Theorie, so wie Sie sie entwickelt haben, ziemlich gefährliche Schlüsse gezogen werden können. Sie haben sie auch gezogen. Sie haben gesagt, es sei dem Parlament verboten, sich über die Volksmeinung zu erkunden und daraus Schlüsse zu ziehen. Das haben Sie gesagt.

(**Krüger:** Das ist mir nicht bekannt!)

— Das können Sie in Ihrem Buch nachlesen.

(**Krüger:** Es gibt ja viele Krügers!)

— Nein, nein, ich meine Ihr Buch. Ich habe es gut gelesen. — Das ist die eine Möglichkeit der Ausdeutung.

Die zweite Möglichkeit der Ausdeutung ist, daß der Begriff Repräsentation ein pures Synonym dafür ist, daß wir ein Parlament mit Abgeordneten haben, die rechtlich an Weisungen nicht gebunden sind. Wenn man es so benutzt, kann es ungefährlich sein. Aber leider wird nun rückwärts argumentiert: Wir haben ein solches Parlament mit solchen Abgeordneten, also haben wir eine repräsentative Demokratie. Dann wird dieser Begriff in Art. 20 festgemacht, und über Art. 79 Abs. 3 kommt heraus: Alles ist verfassungsfest. Dies ist die Gefahr, wenn man Abbreviation betreibt.

Die dritte Deutung: Repräsentation ist nur ein Deckwort für die Frage: Wie kommt Legitimation zustande? Mit dem Begriff „Repräsentation" verdecken wir die Sachfragen, die hinter dieser Frage stehen.

In dieser Beziehung sind wir uns in vielen Punkten einig. Erstens sind wir uns einig, daß zur Legitimation gehört, daß ein Grundkonsens besteht. Ich habe das nicht ausdrücklich betont, weil ich das als selbstverständlich voraussetze, wie ich überhaupt die Verfassung kaum erwähnt habe. Auch das zweite ist klar. Es muß ein faires Verfahren vorhanden sein. Auch das ist eine notwendige Voraussetzung für Legitimation. Die dritte Voraussetzung ist meines Erachtens, daß Mitwirkungsrechte vorhanden sein müssen, und zwar sowohl, was die Personalbestellung, wie auch, was die Sachbestimmung angeht.

Wie weit das im einzelnen zu gehen hat, kann sehr streitig sein. Aber diese drei Punkte sind meines Erachtens notwendige Voraussetzungen für Legitimation. Wenn wir aber ganz pauschal sagen: „Es wird repräsentiert", vergessen wir, welche Bedingungen im einzelnen notwendig sind.

Herr *Friauf* hat dankenswerterweise auf die Frage der einheitsstiftenden Wirkung von Entscheidungen hingewiesen. Hier bin ich allerdings dezidiert der Meinung, daß es eine Fehldeutung ist, wenn man sie verlangt. Krasses Beispiel: § 218 StGB. Ich kann mir schlechterdings nicht vorstellen, daß die Befürworter der Fristenregelung guten Gewissens geglaubt haben, sie verträten mit dieser Regelung jemanden, der etwa aus katholischer Überzeugung der Meinung ist, daß die Strafbarkeit bleiben müsse. Was wir in der Demokratie verlangen können ist, daß die Unterlegenen die Entscheidung anerkennen, weil

sie in einem korrekten Verfahren zustande gekommen ist. Einheitsstiftung fand dort nicht statt. Sie hat in dieser Frage noch nicht einmal in der Mehrheit stattgefunden. Denn die Mehrheit war ja nur, um zu einer Mehrheit zu kommen, dahin gelangt, sich auf eine Lösung zu einigen, von der ein Teil der Mehrheit nicht so recht überzeugt war.

Soviel zum Punkt der Repräsentation.

Der zweite Punkt wäre die Frage des Verteilungskampfes, mit der Herr *Kaiser* begonnen hat. Da stellt sich mir die Frage, Herr *Kaiser:* Was wollen Sie denn? Ich bin der festen Überzeugung, daß es möglich ist, die Tarifhoheit auf das Parlament zu verlagern. Dann müssen Sie natürlich Art. 9 ändern und einiges mehr, und es wird einen großen Streit mit den Gewerkschaften geben. Die Frage ist doch, ob das System, das wir jetzt haben und das von den meisten von uns verteidigt wird, nicht vielleicht das klügere ist. Daß in diesem Bereich des Verteilungskampfes wichtige Entscheidungen für die politische Struktur und die Zukunft des Volkes getroffen werden, ist uns allen bewußt. Aber solange wir nicht sehen, daß dieses Verfahren scheitern muß — und ich finde, wir haben es noch nicht gesehen, und ich bin so optimistisch, zu glauben, daß wir es vorerst auch nicht sehen werden —, sehe ich keinen Anlaß, die Entscheidung auf das Parlament zu verlagern.

Auch Herr *Zacher* hat zu den Gewerkschaften und ihren Einflüssen Stellung genommen. Herr *Zacher,* ich bin der Meinung, es wäre ein Anachronismus, wieder „auseinanderdividieren" zu wollen. Nicht nur die Gewerkschaften haben diesen Einfluß, sondern auch andere Verbände, die stark genug sind. Nehmen Sie die Landwirte, wahrscheinlich die stärkste oder jedenfalls die erfolgreichste Gruppe im Parlament! All diese Verbände organisieren bestimmte Interessen. Sie können ihnen die Organisation dieser Interessen nicht wegnehmen. Das Entscheidende ist, daß die Parteien nicht mit solchen Interessen identifizierbar sind und sich meines Erachtens auch nicht absolut mit solchen Interessen identifizieren können. Zwischen der Tatsache, daß die Parteien potentiell immer das Ganze im Auge haben müssen, und der hartnäckigen, zum Teil unverschämten Vertretung von Spezialinteressen besteht eine Spannung. Aber sie muß meines Erachtens bestehenbleiben, und sie kann nicht dadurch beseitigt werden, daß Sie nun versuchen, Verbände und Staat völlig „auseinanderzudividieren".

Diese Spannung kommt auch darin zum Ausdruck, daß zum Teil personelle Engführungen stattfinden. Die sogenannten Gewerkschaftler im Parlament oder die Landwirte im Parlament

sind notwendig darin. Deshalb sind die Thesen, die ich nicht habe vortragen können, vielleicht doch sehr wichtig. Ich sehe eine bedeutende Funktion der Abgeordneten, ganz gleich woher sie kommen, darin, den Kontakt zum Volk zu halten; eine Funktion, die an und für sich als Parlamentsfunktion nicht akzeptiert wird. Nur mit diesem Kontakt gelingt etwas, was mit Legitimation zu tun hat.

Das dritte ist die Alternativenlosigkeit. Herr *Badura,* natürlich ist das System nicht alternativenlos. Natürlich kann man sich ein Präsidialsystem amerikanischen Musters vorstellen. Man könnte sich auch ein englisches Premierministersystem vorstellen, das noch sehr viel stärker auf die Regierung konzentriert ist als das amerikanische System, weil das Parlament dort unabhängiger ist als in England. Aber wir mußten von der Frage ausgehen: Gibt es bei uns überhaupt Überlegungen oder Bestrebungen, eine Alternative anzubieten? Eine solche Alternative in diesem Bereich gibt es nicht. Das Rätesystem ist keine Alternative. Denn in dem Augenblick, wo Sie rätedemokratische Überlegungen auf den gesamten Kosmos des Staates übertragen wollen, stürzt das System zusammen und wird in sich unglaubwürdig. Theoretische Alternativen dagegen gibt es eine ganze Menge auf der Welt.

**Vorsitzender:** Meine Herren Kollegen, wir sind eine Vereinigung, die sich traditionell nichts übelnimmt. In diesem Sinne bitte ich Herrn *Krüger* auch die Replik von Herrn *Meyer* zu verstehen.

(**Krüger:** Wie kommen Sie auf die Frage, Herr *Vogel*?)

Ich weiß, daß ich keinen Anlaß dazu hatte. Aber sicher ist sicher.

(**Krüger:** Keinen Anlaß, in der Tat!)

**Oppermann:** Ich bitte zunächst alle diejenigen Kollegen um Nachsicht, auf deren Bemerkungen ich jetzt im einzelnen doch nicht so ganz eingehe. Es ist wirklich etwas schwierig. Die Zahl der Wortmeldungen war schon sehr groß.

Herr *Badura,* zunächst zu Ihnen, weil Sie eigentlich die stärkste kritische Position bezogen haben. Man kann sie sicherlich gut beziehen. Ich bin freilich ein einfach denkender Mensch und würde insofern zunächst sagen, daß Sie natürlich vollkommen recht haben, daß wir nur ein Dutzend oder vielleicht noch weniger parlamentarisch regierte Staaten — in diesem weite-

ren Sinne von „parlamentarisch" — in der Welt haben. Aber wenn Sie gerade den Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit als Kriterium herausstellen, stelle ich fest, daß im Grunde, was die Leistungsfähigkeit angeht, gerade dieses Dutzend parlamentarisch regierter Staaten an der Spitze steht, mit allen Insuffizienzen dieser Regierungsform, die etwa unter dem Stichwort Verteilungskampf berührt wurden. Die große Mehrzahl der 138 UNO-Mitglieder, die Entwicklungsdiktaturen oder etwas ähnliches sind, stellen trotz ihrer Zahl eigentlich kein sehr überzeugendes Gegenbeispiel gegen den Parlamentarismus dar. Gleichzeitig kann man in den „bürokratisierten sozialistischen Systemen" z. B. Jugoslawien, wenn ich sie einmal so nennen darf, von einem gewissen Entwicklungsstand an Hinneigungen zu Grundelementen des Pluralismus wie etwa zum Mehrparteiensystem sehr deutlich beobachten. Man weiß natürlich nicht, wie die Dinge eines Tages laufen werden. Jedenfalls veranlaßt mich das nicht zu dem Schluß, daß diese liberaldemokratischen Errungenschaften, der Pluralismus oder wie Sie das nennen wollen, nur noch überlebte, überständige Dinge aus dem 19. Jahrhundert sein sollen. Das vermag ich nicht mitzuvollziehen.

Im übrigen kann man an dieser Stelle auch einen Blick auf Europa werfen. Da haben Sie ja eine der Alternativen in der Europäischen Gemeinschaft, die sich gerade nicht durch einen Exzeß an Parlamentarismus auszeichnet, sondern vielleicht eher jene Alternative darstellen könnte, die Sie offenbar im Auge haben. Da haben wir bisher diese viel stärker exekutivisch bestimmten Ansätze zu einer neuen Form des Zweckverbandes, Parastaatlichkeit oder wie man das nennen will. Funktioniert das nun als Alternative wirklich so viel besser als das parlamentarische Regierungssystem?

Ich würde im übrigen das Präsidialsystem und — was nannten Sie noch, Herr *Meyer*?

**(Meyer:** Premierministersystem!)

— das Premierministersystem noch unter diesen weit verstandenen Parlamentarismusbegriff bringen, auch das System der Schweiz. Das ist für mich nicht die eigentliche Alternative.

Zum Präsidialsystem vielleicht nur die Zwischenbemerkung: Gerade wenn man jetzt die amerikanischen Verhältnisse mit der letztlich erfolgreichen Impeachment-Drohung gegen *Nixon* beobachtet oder wenn man sich das Präsidialsystem in Frankreich näher ansieht, stellt man fest, daß sich auch dort hinter der Hülle des Präsidialismus und trotz der doppelten demokratischen Legitimation im Grunde sehr starke Entwicklungen im

Sinne einer gewissen Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament ergeben. Gerade im französischen System sieht man sehr deutlich, daß sich trotz der direkten Legitimation des Präsidentenamts die Notwendigkeit einer gemeinsamen politischen „Wellenlänge" zwischen Präsident und Mehrheit in der Nationalversammlung ergeben hat. Insofern sehe ich das nicht als etwas an, was auf einem völlig anderen Stern steht, sondern beziehe das Präsidialsystem und a fortiori das Premierministersystem noch in den Parlamentarismus im weiteren Sinne ein.

In diesem Zusammenhang noch ein Wort zu Herrn *Merten*. Herr *Merten*, insoweit sehe ich mich auf einer Linie mit Herrn *Meyer*, als ich ebenfalls glaube, daß die Position des Individuums im Parlamentarismus etwas ganz Essentielles ist, daß also, mit den Worten des Grundgesetzes gesprochen, Art. 38 eine organisatorisch besonders gewendete Ausformung derselben Grundgedanken darstellt wie Art. 5. Ich würde mich auch gar nicht scheuen, Art. 1 hier ebenfalls mit einzubeziehen. Wenn das Grundrecht des Art. 5 für jedermann gilt, dann ist auch der Abgeordnete ein Individuum, und daraus ergeben sich bestimmte Grundpositionen zu den Fragen des Mandates, zu denen wir vielleicht später noch kommen.

Zur Repräsentation: Ich teile da ganz die Auffassung von Herrn *Scheuner*, daß man ohne Mystifikation oder wie er es genannt hat, an diesen Begriff herangehen sollte. Ich glaube, man kann ihn nicht aus dem Verkehr ziehen. Er ist da und bezeichnet doch einige nicht unwesentliche Dinge im modernen Parlamentarismus.

Ferner meine ich, daß sich die Richtigkeit des Grundgedankens von Herrn *Krüger*, nämlich jene „bessernde" Eigenschaft der Repräsentation eigentlich schwer bestreiten läßt, gerade wenn man die Dinge wiederum ganz praktisch sieht.

Meine Grundvorstellung zur heutigen Lage der Repräsentation im parlamentarischen System des Grundgesetzes ist ungefähr wie folgt. Ich habe das vorhin im mündlichen Bericht aus Zeitgründen nur unvollkommen andeuten können. Wir haben zwei gegenläufige Bewegungen, die miteinander streiten. Wir haben auf der einen Seite das, was ich im Vergleich zum 19. Jahrhundert die Verstärkung der allgemeinen Egalisierung nennen würde. Etwas zugespitzt ausgedrückt: Wenn es infolge irgendeines makabren Zwischenfalles notwendig wäre, alle 518 Abgeordneten des Bundestages von heute auf morgen zu ersetzen, wäre dies heutzutage sehr viel einfacher möglich, als es

vielleicht noch im 19. Jahrhundert der Fall gewesen wäre. Das ist der eine Faktor.

Auf der anderen Seite haben wir gleichzeitig eine neuartige Aufhebung dieser Egalisierung — die vielleicht auch nur eine subjektiv empfundene Egalität aus der Sicht der Bevölkerung ist, hervorgerufen durch die Einflüsse der Massenmedien und ähnliches. — Diese neue Diversifizierung ergibt sich zwangsläufig aus der sehr gesteigerten Komplexität der Staatsaufgaben, die ihrerseits zu Professionalisierung, Arbeitsteiligkeit, hohem Fachstandard und ähnlichem führt. Hierdurch ergibt sich die Notwendigkeit, daß sich im Parlament eine Körperschaft qualifizierter Art versammelt, die ihre Aufgaben in einer professionalisierten Art und Weise erledigt, wie sie nicht ohne weiteres von jedermann wahrgenommen werden könnten.

Aus solchem Sachzwang und aus dem anderen mehr sozialethischen Gedanken, den ich angesprochen habe, nämlich der Individualstellung des Abgeordneten, ergibt sich auch heute die Notwendigkeit der Repräsentation in diesem ganz unmysteriösen Sinne der Wahrung eines Freiraumes für qualifizierte Entscheidung.

Das berührt sich in mancher Hinsicht mit dem, was Herr *Böckenförde* mit ganz anderen Worten gesagt hat, nämlich der Notwendigkeit der Erfüllung von Leitungsfunktionen im Namen und für das Volk. Ich glaube freilich, ebenso wesentlich ist, daß sie „vom Volke ausgehen" im Sinne von Art. 20 Abs. 2. Das ist dann das, was Sie u. a. mit dem Stichwort „Stärkung der Bürgerrechte" in vielfältiger Weise ansprachen. Da liegt einer der ganz wesentlichen Punkte, die wir nachher unter dem Stichwort „Mandat" wohl noch ansprechen werden.

Schon jetzt möchte ich dazu sagen, daß ich die Frage nach dem mehr oder weniger freien Mandat des einzelnen Abgeordneten gar nicht als die primäre Frage in diesem Zusammenhang ansehe. Die wesentliche Frage von heute ist: In welchem Maße ist das kollektive Mandat von Fraktion und Partei ein freies, beziehungsweise inwieweit ist dieses Mandat im Sinne von Art. 20 Abs. 2 an den jeweils aktuellen Volkswillen angebunden? Das ist die eigentliche Frage des modernen Parlamentarismus, auf die wir nachher vielleicht noch einmal eingehen können. Ich folge Ihnen, Herr *Böckenförde,* aber insofern — das berührt wieder die These der Unaufhebbarkeit des Individuums —, daß neben der heute zentralen Frage der „kollektiven Freiheit" des Parlamentes auch das parteigebundene freie Mandat des einzelnen Abgeordneten unter dem Stichwort „in-

nerparteiliche Demokratie" weiter seinen bleibenden Stellenwert hat.

Soviel hier zum Stichwort Repräsentation.

Nunmehr zum dritten, was auch Herr *Meyer* schon ansprach: Verbandswesen, Nebenparlamentarismus und ähnliches. Es ist natürlich gar nicht möglich, die Gefahren, die Herr *Kaiser* und Herr *Zacher* hier angesprochen haben, einfach vom Tisch zu wischen. Nur ist es wohl genauso wenig denkbar, wie Sie selber schon sagten, Herr *Zacher*, hier irgendwelche Modelle im Sinne von blue-prints zu entwerfen, die sozusagen bereits auf Vorrat Remeduren schaffen würden.

In der konkreten Situation, in der wir uns in der Bundesrepublik bisher glücklicherweise noch befinden, würde ich zu Herrn *Zippelius* sagen: Wir sind noch nicht in der italienischen und noch nicht in der englischen Situation, daß das Parlament mehr oder weniger Spielball der gesellschaftlichen Kräfte ist. Eine solche Deutung würde ich für überzogen halten. Beispielsweise die Diskussion über die paritätische Mitbestimmung. So machtvoll hier die gewerkschaftlichen Initiativen sein mögen, kann man insgesamt doch sagen, daß das Parlament noch die Austragungsstätte der kollektiven Kompromisse zwischen den großen Parteien darstellt, in denen die endgültige Entscheidung geboren wird.

Daß wir möglicherweise in italienische oder englische Verhältnisse hineingeraten könnten, ist eine Problematik, der man voll ins Auge sehen muß. Die Frage bleibt: Wie kann man hier gegensteuern? Dazu würde ich allerdings auch meinen: nicht durch Nebenparlamente oder Vorparlamente. Ich will mich damit gar nicht absolut gegen die Instituierung eines Wirtschafts- und Sozialausschusses oder eines Bundeswirtschaftsrates aussprechen. Nur meine ich, er ist mehr oder weniger entbehrlich, jedenfalls dann, wenn, was ich grundsätzlich für richtig halte, die organisierten Interessen, gerade auch die machtvolleren, im Parlament repräsentiert sind. Ich würde sogar eher eine Überrepräsentation solcher Interessen im Parlament in Kauf nehmen — als Wahl zwischen verschiedenen Übeln — unter Einschluß der von Herrn *Zuleeg* beklagten Unterrepräsentation bestimmter Randgruppen. Denn wenn die bedeutsamsten gesellschaftlichen Kräfte im Parlament sind, haben sie sich immerhin im verfassungsmäßigen Prozeß zu artikulieren und anders vorzugehen, als wenn sie auf hypokryphen Wegen oder über privilegierte Wirtschaftsräte arbeiten.

Daß die Frage des direkten Zugangs der organisierten Interessen zur Exekutive ein gesondertes Thema ist, zeigt die weise

Entscheidung unseres Vorstandes, über dieses Thema morgen zu diskutieren. Das darf ich hier also außen vor lassen. Daß hier wichtige parlamentarismusschwächende Tendenzen gegeben sind, habe ich wohl schon ausgeführt.

Insgesamt gesehen meine ich, daß das Bestreben darauf gerichtet sein müßte, über Gegensteuerungen wie Einbindung in das Parlament nachzudenken, um die außerparlamentarische Repräsentation der organisierten Interessen im Interesse umfassender Volkswillensbildung nicht zu machtvoll werden zu lassen.

**Hans H. Klein:** Gestatten Sie mir vielleicht doch noch zwei rückblendende Anmerkungen zu dem, was schon gesagt worden ist.

Zunächst ein Wort zu der Kontroverse zwischen Herrn *Zacher* und Herrn *Meyer*. Herr *Meyer*, Sie haben in Ihrer Antwort den Bauernverband und die Gewerkschaften in einem Atemzug genannt. Während der Bauernverband zweifellos ein Prototyp einer Interessenvertretung ist, scheint mir das Problem darin zu liegen, daß sich die Gewerkschaften zunehmend als etwas anderes verstehen, nämlich als Inhaber eines nicht nur sozialpolitischen, sondern allgemeinpolitischen Mandats. Vor diesem Hintergrund bricht, glaube ich, in diesem Punkte das Gerüst Ihrer Argumentation zusammen.

Eine zweite Vorbemerkung zu der schon von Herrn *Merten* angesprochenen Frage. Ich folge ihm zwar auch nicht darin, daß der Art. 1, Menschenwürde, und das demokratische Prinzip streng voneinander zu separieren seien, so wie er dies vorgetragen hat. Ich meine aber auf der anderen Seite, daß die These 5 von Herrn *Meyer* doch nicht ganz ohne Widerspruch bleiben darf, in der die Würde des Menschen darin gesehen wird, „an der Gestaltung der Gemeinschaft mitzuwirken". Sollten Sie gemeint haben und meinen: mitwirken zu können,

(**Meyer:** Ja!)

dann würde ich Ihnen uneingeschränkt zustimmen.

(**Meyer:** Das habe ich so im Referat gesagt!)

Aber den Formulierungen so, wie sie da stehen, stehe ich aus bekannten Gründen skeptisch gegenüber, auch wenn mich Herr *Krüger* dafür in die Reihe der von ihm mit Anführungszeichen versehenen Freiheitsfreunde einreiht.

Nun aber noch zu folgendem: Uns allen geht leicht die Forderung von der Zunge, das Parlament müsse in den Planungs-

prozeß stärker eingeschaltet werden. Je länger ich dem Bundestag anzugehören die Ehre habe, desto mehr wachsen meine Zweifel an der Realisierbarkeit dieses sicher berechtigten Postulats. Ich fürchte, das geht einfach unter in der Hektik der parlamentarischen Arbeit, die es nicht erlaubt, mehr zu tun, als bestenfalls der Forderung des Tages zu genügen. Über den Tag hinaus zu denken fällt einem Parlamentarier nicht leicht. Natürlich korrespondiert dem dann die Forderung nach einer Entlastung des Parlaments. Wir haben uns in der Enquête-Kommission Verfassungsreform im Zusammenhang mit der Erörterung der Probleme des Art. 80 redlich darum bemüht. Herr *Oppermann* hat darauf kurz hingewiesen. Dabei hat sich eine Konstellation Wissenschaft — der ich mich in diesem Fall zurechne — gegen Politik ergeben, bei der die letztere den Sieg errungen hat.

In diesem Zusammenhang eine Bemerkung zu These 21 von Herrn *Meyer*. Zwar stimme ich Ihnen darin zu, Herr *Meyer*, daß die Reduzierung des parlamentarischen Systems auf den Dualismus von Regierung einschließlich Regierungsmehrheit auf der einen Seite und Opposition auf der anderen Seite erheblich überspitzt ist. Gewiß hat auch das Parlament als Ganzes Kontrollfunktionen und nimmt sie wahr. Aber zwischen der Kontrolle, die die Regierungsmehrheit auf der einen Seite gegenüber der Regierung ausüben mag, und der Kontrollfunktion der Opposition allein besteht doch ein, wie mir scheint, nicht nur quantitativer, sondern qualitativer Unterschied, der Ihnen auch nicht entgangen ist; denn Sie weisen darauf hin, daß sich die Kontrolle der Regierung durch die Regierungsmehrheit in nichtöffentlichen Formen abspielt. Aber ein notwendiges Element einer demokratischen Kontrolle ist doch eben Öffentlichkeit. Aus diesem Grunde scheint mir hier der Akzent doch vielleicht ein wenig anders gesetzt werden zu müssen, als das bei Ihnen der Fall war.

Ich darf daran erinnern, daß alle diejenigen, die die Große Koalition im Parlament erlebt haben, glaubhaft erklären, daß dies die Zeit gewesen ist, in der das Parlament den maximalen Einfluß auf die Regierung geübt hat; und doch ist nicht zufällig in dieser Zeit die außerparlamentarische Opposition entstanden, eben weil dieser sei es auch effektiven Kontrolle der Öffentlichkeitseffekt gefehlt hat.

Dabei bin ich bei meinem zweiten Punkt. Die Opposition — darüber sind wir, glaube ich, weitgehend einig — bedarf einer gewissen institutionellen Stärkung. Aber auch hier fehlt es, wie mir scheint, an Rezepten, die sich realisieren lassen. Ich

möchte nur drei Stichworte nennen, die mir hier bedenkenswert erscheinen. Erstens meine ich, daß die Opposition mit einem Stab ausgerüstet werden muß, der im Falle des Regierungswechsels mit ihr die führenden Positionen in den Ministerien übernehmen kann. Zum Zweiten scheint es mir notwendig zu sein — und dies versehe ich mit einem durchaus selbstkritischen Akzent —, daß sich die Opposition einer Disziplin unterwirft, die der der Regierungsmehrheit vergleichbar ist. Drittens möchte ich auf eine Neuerung aufmerksam machen, die — freilich auf der Ebene der Geschäftsordnung — kürzlich in Niedersachsen eingeführt worden ist, nämlich das jederzeitige Rederecht des Oppositionsführers.

Eine ganz kurze Schlußbemerkung noch im Anschluß an das, was Herr *Stern* schon zur Enquête-Kommission Verfassungsreform sagte. Herr *Oppermann* hat Anklage und Verteidigung zugleich geliefert. Letzterer darf ich im Hinblick auf die von ihm gerügte fehlende Strategie bezüglich der nicht stattfindenden Grundsatzdebatte nur noch die Frage hinzufügen, ob es nicht auch Anerkennung verdient, daß diese Enquête-Kommission auf der Grundlage einer, wie mir scheint, erkennbaren Strategie der Vermeidung der Grundsatzdiskussion arbeitet, wenngleich ich nicht verkenne, daß darin eine von Ihnen vielleicht mit etwas zuviel Optimismus überdeckte latente Schwäche unseres parlamentarischen Regierungssystems liegt.

**Frowein:** Beim Verhältnis Parlament-Regierung scheint sich mir zu zeigen, daß die eingängige These von der Alternativenlosigkeit, die mehrfach aufgegriffen worden ist, weniger Aussagekraft hat, als es zunächst scheinen mag. Die Handvoll Staaten, über die wir sinnvollerweise in diesem Zusammenhang diskutieren können, unterscheidet sich in dem Punkt des Verhältnisses Parlament zu Regierung in ganz wesentlichem Maße. Hier muß es uns, glaube ich, darum gehen, Vorteile und Schwächen dieser Unterschiede herauszuarbeiten. Um nur zwei Punkte zu erwähnen: Die Konkordanz- oder Proporzdemokratie der Schweiz und Österreichs — eine Zeit lang und in den österreichischen Bundesländern weiter — einerseits, und die Präsidialdemokratie der Vereinigten Staaten und Frankreichs andererseits bieten dafür, wie mir scheint, gute Beispiele. Ich darf zu beiden kurze Bemerkungen machen.

Das schweizerische und zeitweilig österreichische System muß sich meines Erachtens insbesondere daraufhin befragen lassen, ob die Ausbildung von Alternativen in derselben günstigen Weise möglich ist, wie das in dem in der Bundesrepublik in

der Praxis entwickelten System der Fall ist. Mir scheint hier die Hauptschwäche vor allem des schweizerischen Systems zu liegen. Sicherlich empfiehlt sich eine verfassungsrechtliche Festlegung etwa einer Proporz- oder Konkordanzdemokratie, wie wir sie in schweizerischen Kantonen und österreichischen Bundesländern kennen, schon von daher gesehen nicht.

Im präsidialdemokratischen System scheint mir in den Vereinigten Staaten — dort aus vielen anderen Gründen aufgewogen —, vor allen Dingen aber in Frankreich die Entwertung der Parteien ein ganz entscheidender destabilisierender Faktor zu sein; ein Faktor, der es uns, glaube ich, nicht geraten sein läßt, ein solches Alternativmodell ernsthaft in die Diskussion einzubeziehen.

Nun aber zu dem zweiten, mir wichtigsten Punkt, in dem wir diese Systeme miteinander vergleichen sollten, dem Punkt der Kontrolle. Mir scheint die entscheidende Frage zu sein, welches der parlamentarischen Systeme im weitesten Sinne von Herrn *Oppermann* eigentlich die Kontrollproblematik sinnvoll bewältigen läßt. Uns ist es, wie ich meine, gelungen, das, was ich Verfassungskontrolle nennen will, in Gestalt des Bundesverfassungsgerichts in einer weitgehend optimalen Weise zu entwickeln. Nicht gelungen ist es uns dagegen bisher, eine politische Kontrolle in wirklich schlagkräftig sinnvoller Weise und transparenter Form auszubilden.

Im einzelnen darzulegen, woran das liegt, ist sicher nicht möglich. Aber ich möchte auf zwei Punkte hinweisen, die Anlaß zur Weiterentwicklung von Alternativen geben könnten. Herr *Oppermann* hat vorhin gesagt, daß sich im amerikanischen System gerade in der Impeachment-Situation gezeigt habe, daß sich auch hier — und er hat betont: a u c h hier — Gegensätzlichkeiten zwischen Parlament und Regierung ergeben. Mir scheint, *nur* hier, eben gerade *nur* in der amerikanischen Situation war das möglich. In der Bundesrepublik wäre eine solche Situation institutionell nicht möglich, und die Frage ist: Wie kommen wir zu Verfahren, die so etwas institutionell möglich machen?

Das englische Beispiel, Repräsentation durch Kontrolle auch in außerparlamentarischen oder nicht allein parlamentarischen Gremien wirksam werden zu lassen — in Gremien, in denen dadurch Repräsentation vorhanden ist, daß sie über so hohe Anerkennung verfügen, daß ihr Wort im Parlament und im Volk eine hohe Geltung hat — scheint mir ein Modell zu sein, das ernster Überlegung bedarf.

Ich darf Sie an zwei Vorgänge erinnern, die einigen von Ihnen auch bekannt sein mögen: die Berichte der beiden Kommissionen, die sich mit der Praxis der britischen Truppen in Nordirland befaßt haben und die gezeigt haben, wie in außergewöhnlich brisanten und politisch hochgeladenen Situationen ein Kontrollverfahren öffentlich und transparent funktioniert, das bei uns nicht existiert. Entscheidend ist — und da knüpfe ich an Herrn *Klein* an —, daß es nicht ein reines Verfahren der Kontrolle der Mehrheit durch die Opposition ist. Ein solches Kontrollverfahren gerät nämlich im parlamentarischen System mit absoluter Notwendigkeit in die Situation unserer Untersuchungsausschüsse, in der die Minderheit überstimmt werden muß.

Es geht also darum, Kontrollinstanzen auszubilden, die jedenfalls eine Stärkung dieses außerparlamentarischen Momentes — um es so zu nennen — bewirken.

**Hans-Peter Schneider:** Die Ausgewogenheit, mit der beide Referenten das Verhältnis von Parlament und Regierung beschrieben haben, verdient im wesentlichen Zustimmung und läßt für kritische Anmerkungen wenig Raum. So möchte ich vor allem Herrn *Oppermanns* These 6 nachdrücklich unterstreichen, wo die gängige Behauptung eines Funktionsverfalls des Parlaments in sehr differenzierter Weise (nämlich in Gegenüberstellung mit gewissen Aufwertungserscheinungen) zum bloßen *Positionsverlust* abgeschwächt worden ist. Das halte ich für sehr wichtig. Denn in der Tat handelt es sich hier nur um eine relative Gewichtsverschiebung zugunsten der Regierung, da das Parlament nicht Funktionen verloren hat, die es irgendwann einmal besaß, sondern lediglich mit dem Aufgabenzuwachs der Regierung im modernen Staat nicht gleichermaßen Schritt halten konnte.

Zustimmen möchte ich auch der Feststellung von Herrn *Meyer* in These 13, wonach innerhalb des Parlaments der regierungstragende Teil eine fundamental andere Beziehung zur Regierung hat als die Opposition. Ich sehe dann allerdings bei seinen Ausführungen einen doppelten Widerspruch: nämlich

1. zur angeblichen Eigenständigkeit des Parlaments als Ganzen (These 19) und
2. zu der Vorstellung einer Staatsleitung von Regierung und Parlament zur gesamten Hand (Thesen 13 und 22).

In beiden Fällen wird meines Erachtens die zentrale Bedeutung der Oppositionsfunktionen für das parlamentarische System

nicht genügend berücksichtigt. Die Opposition hat in erster Linie die Aufgabe, einen Regierungswechsel herbeizuführen, und nicht die Pflicht, im Bereich der Staatsleitung mitzuwirken. Es scheint mir daher verfehlt, ihr eine solche *vorrangige* (Herr *Meyer* hat das ja an erster Stelle genannt) Mitwirkungsfunktion zuschreiben, um nicht zu sagen zumuten zu wollen. Denn dadurch wird nicht nur parlamentarische Verantwortlichkeit verwischt, sondern auch dem Interesse der Opposition an einer Gewinnung von Wählermehrheiten nur unzureichend Rechnung getragen.

So ist nicht uninteressant, daß bei Herrn *Oppermann* etwa das Kontroll- und Oppositionsproblem im Zentrum der Analyse steht, während es bei Herrn *Meyer* nach meinem Eindruck völlig aus den Vorschlägen für eine Reform des parlamentarischen Systems herausgefallen ist. Dagegen finden sich hier mit der Vorstellung einer Eigenständigkeit des Gesamtparlaments noch am ehesten Anklänge an die Gewaltenteilungslehre des konstitutionellen Staates. Sie haben also, Herr *Meyer* — wenn ich in Ihrem Bilde bleiben darf —, zweifellos Statuen in das Museum gestellt, scheinen aber doch auf gelegentlichen Museumsbesuch größten Wert zu legen.

Gewiß ist der Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition nicht die einzig demokratische Lösung (hier würde ich Herrn *Scheuner* voll zustimmen), wohl aber die *effektivste* Möglichkeit parlamentarischer Regierung auf dem Boden unserer politischen Kultur. Dabei möchte ich „politische Kultur" nicht im Sinne einer außerrechtlichen Ambiance verstanden wissen, sondern als Teil verwirklichten Verfassungs*rechts*, und deshalb vorschlagen, hier den Begriff „Verfassungskultur" zu verwenden.

Was die Rolle der Opposition im einzelnen angeht, so wird man jedenfalls die auch von Herrn *Klein* schon angesprochene Forderung nach einer Verstärkung ihrer verfassungsrechtlichen Stellung, bis hin zur Einführung spezifischer „Oppositionsrechte", unbedingt realisieren müssen. Dazu bedarf es nicht notwendig irgendwelcher Verfassungsänderungen, sondern lediglich entsprechender Regelungen in den Parlamentsgeschäftsordnungen, etwa im Abschnitt über die Fraktionen, oder aber — soweit Pflichten der Regierung berührt sind (z. B. beim Aktenvorlageanspruch der Opposition) — unter Umständen auch eines besonderen Oppositionsgesetzes. Legislative Regelungen im Verhältnis von Parlament und Regierung sind ja durchaus nicht ungewöhnlich, wie das Gesetz über die Parlamentarischen Staatssekretäre zeigt.

**Kröger:** Ich möchte zu zwei Punkten etwas sagen, zum einen zur Frage der individuellen Ministerverantwortlichkeit, zu der Herr *Stern* schon eine kurze Bemerkung gemacht hat, und zum zweiten zur Kontrollfunktion des Parlaments.

Herr *Meyer* hat in These 42 davon gesprochen, daß die *Einführung* der individuellen Ministerverantwortlichkeit nicht zu einer Effektuierung der parlamentarischen Kontrolle führen würde. Das erweckt den Anschein, als gäbe es im Grundgesetz noch keine individuelle Verantwortlichkeit der Bundesminister vor dem Parlament. Ich meine, sie ergibt sich aus Art. 65 Satz 2 GG.

(**Meyer:** Das ist ein Irrtum!)

Die Ministerverantwortlichkeit darf nicht mit ihrer Realisierung gleichgesetzt werden. Die Bundesminister sind — wie der Bundeskanzler — dem Parlament verantwortlich, aber im Grundgesetz fehlt die schärfste Waffe zur Geltendmachung dieser Verantwortlichkeit: die Möglichkeit eines Ministersturzes durch Mißtrauensvotum. Der Bundestag hat nach seiner Geschäftsordnung nur eine Reihe geringerer Mittel, die Verantwortlichkeit zu verwirklichen; ich erwähne die Große Anfrage, die Kleine Anfrage, die Fragestunde, die „aktuelle Stunde", — Mittel, von denen in der Praxis viel Gebrauch gemacht wird.

Zum zweiten: Beide Referenten haben nach meiner Überzeugung zu Recht die Kontrollfunktion des Parlaments als Ganzen hervorgehoben und damit implizite sich gegen eine Vorstellung in der Praxis gewandt, die mehr und mehr um sich greift, daß nämlich bei der heutigen Gegenüberstellung von Regierung und Fraktionen der Regierungsparteien auf der einen und der Opposition auf der anderen Seite die parlamentarische Kontrolle nunmehr allein von der Opposition wahrzunehmen sei. Ich kann diese Einschätzung, die Herr *Hans-Peter Schneider* auch unterstützt hat, nicht teilen. Würde sie in der Praxis maßgebend, dann wäre die Kontrollfunktion des Parlaments erheblich reduziert.

Diese Verkürzung wäre um so bedenklicher, als sie mit einer anderen Gefährdung der Kontrollfunktion des Parlaments zusammentreffen würde: Ich meine mit dem Bestreben vieler Abgeordneter, das Parlament und seine Ausschüsse an den laufenden Entscheidungen der Exekutive zu beteiligen. Ein besonders augenfälliges Beispiel ist die Mitwirkung des Bundestages und seiner Ausschüsse am Vollzug des Haushaltsplans.

Das Instrument der sog. qualifizierten Sperrvermerke ist vielleicht das bekannteste aus dem Arsenal der vom Parlament selbst geschaffenen Mitwirkungsbefugnisse, die es befähigen, in spezielle Detailfragen der Ressorts hineinzuregieren. Ich halte diesen Weg deshalb für so gefährlich, weil er dem Parlament die Unbefangenheit und die Distanz nimmt, die erforderlich sind, um eine wirksame Parlamentskontrolle der Regierung, und das heißt eine nachträgliche Kontrolle zu ermöglichen.

Diesen Entwicklungstendenzen gilt es, Einhalt zu gebieten und stärker wieder die Kontrollaufgabe des Parlaments als Ganzen hervorzuheben und sie im Rahmen des Möglichen weiter auszubauen.

**Kisker:** Im Anschluß an das, was Herr *Kröger* eben auch schon zum Stichwort „Kontrollaufgabe des Parlaments als Ganzem" gesagt hat: Wie funktioniert denn parlamentarische Kontrolle heute? Doch wohl dadurch, daß die Opposition in der parlamentarischen Debatte oder außerparlamentarisch Alarm schlägt, die öffentliche Meinung mobilisiert und dann über diesen Rückkopplungsprozeß das Parlament wieder in eine bestimmte Richtung lenkt. Dies aber kann die Regierungsfraktion nicht bewerkstelligen. Deshalb meine ich, daß eine starke Betonung der Oppositionsfunktion in der Tat gerechtfertigt ist. Ich möchte übrigens Herrn *Meyer* bitten, uns zu sagen, ob er die Kontrollfunktion des Parlaments als Ganzem wirklich noch so hoch einschätzt, wie ihm das eben Herr *Schneider* unterstellt hat. Ich bin nicht ganz sicher, daß er da richtig verstanden worden ist.

**Stein:** Ich möchte am Beispiel des Verhältnisses von Regierung und Parlament ein Problem andeuten, das, wie mir scheint, in der Diskussion etwas zu kurz gekommen ist. Es geht dabei weniger um das Verhältnis des Parlaments zum Kabinett als um sein Verhältnis zur Verwaltung generell.

Ich möchte dieses Verhältnis illustrieren an zwei besonders wichtigen Funktionen des Parlaments, an der Gesetzgebungsfunktion und an der Kontrollfunktion. In beiden Bereichen fühle ich mich als Jurist nicht kompetent, um auf Grund meiner eigenen Forschungen Aussagen zu machen. Aber es gibt in beiden Bereichen eine Fülle von empirischen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, auf die ich mich stütze und die, abgesehen von Differenzen im einzelnen, weithin zu übereinstimmenden Ergebnissen kommen.

Was die Gesetzgebungsfunktion angeht, so hat man bei der Analyse des Zustandekommens einzelner Gesetze festgestellt, daß der Einfluß der Parlamentarier ebenso wie der der Minister auf den Gesetzesinhalt meistens verhältnismäßig gering ist, daß die Vorentscheidungen im wesentlichen einerseits bei Ausarbeitung des Gesetzentwurfs in der Ministerialbürokratie fallen, andererseits in den Ausschüssen auf Grund von Einflüssen von Verbandsvertretern oder von Vorschlägen, die über die Verbände zu den Abgeordneten gelangt sind.

Dabei geht es weniger darum, daß Pressionen auf das Parlament ausgeübt werden — auch das gibt es natürlich; aber darauf liegt nicht der Schwerpunkt meines Arguments —, sondern um die Vorformung des parlamentarischen Willens in Bereichen außerhalb oder unterhalb des Parlaments, also — um nur die wichtigsten zu nennen — einerseits im Bereich der Verwaltung, andererseits im Bereich der Verbände.

Ferner haben Untersuchungen über die faktische Effektivität der Kontrollfunktion des Parlaments mit Bezug auf die Verwaltung — also nicht auf das Kabinett im engeren Sinne — ergeben, daß ihre Wirksamkeit nahezu gleich Null ist.

Aus beidem ziehe ich die Konsequenz, daß das parlamentarische System in einer Hinsicht das Ziel des demokratischen Prinzips nur sehr unvollkommen verwirklicht, nämlich insofern, als es nicht die Zentren des stärksten Einflusses erreicht, sondern ein Machtzentrum trifft, das optisch stark in Erscheinung tritt, das aber faktisch den Gang des staatlichen Einflusses auf die Gesellschaft nur in untergeordneter Weise steuert. Ich meine, hier verbirgt sich ein großes Problem. Es hängt zusammen mit einem Schlagwort, das jetzt schon negativ affektgeladen ist: der Demokratisierung.

**Quaritsch:** Herr *Stein* hat eben zwei Thesen aufgestellt, die in der politikwissenschaftlichen Literatur weit verbreitet, nach meinen Beobachtungen aber in dieser Fassung falsch sind, nämlich einmal, das Parlament habe keinen Einfluß auf die Gesetzgebung, die Gesetzgebung werde vielmehr allein geformt durch die Regierungsexekutive einerseits, und durch die Verbände andererseits. Ich glaube, trotz der vorliegenden sozialwissenschaftlichen Untersuchungen sollten wir unsere Doktoranden auf die Gesetzentwürfe ansetzen, die aus den Ausschüssen in das Plenum zurückkommen, und einmal prüfen lassen, inwieweit wesentliche Vorstellungen der Regierungsexekutive übernommen oder durch eigene Vorstellungen des Parlaments

oder auch der Verbände ersetzt worden sind. Das geht ganz einfach; die Änderungen sind nämlich fett gedruckt.

Zu dem zweiten Argument, das Parlament könne die Verwaltung nicht mehr kontrollieren, daß diese Kontrolle gleich Null sei, könnte vielleicht Herr *Klein* etwas sagen. Meine Erfahrungen gehen dahin, daß es sicher nicht für das Plenum als solches, sicher nicht für einen Ausschuß als solchen, aber für die einzelnen Parlamentarier selbst sehr viele informelle Kontrollmöglichkeiten gibt. So hat etwa der Berichterstatter für ein einzelnes Ministerium im Haushaltsausschuß durchaus die Möglichkeit, eine sehr massive Kontrolle auszuüben, und er ist durchaus in der Lage, ganze Planungsprozesse über den Haushalt entweder zu beschleunigen, abzubremsen oder stillzulegen. Diese Dinge sind sicher nicht mit der Institution als solcher verknüpft, aber sie sind deshalb nicht weniger wirksam.

**Friauf:** Bei dem starken überpositiven Ansatz beider Referate heute früh ist ein Aspekt etwas in die Randzone verdrängt worden, der mir wesentlich erscheint, nämlich der finanzverfassungsrechtliche. Das fiel um so mehr auf, als wir ja beiden Herren Referenten wesentliche Beiträge gerade zu diesem Bereich des Verfassungsrechts verdanken. Deshalb möchte ich ihn wenigstens als Merkposten doch in die Diskussion einführen.

Die Zeiten sind zwar passé, in denen man die Rechtsfragen des Haushaltsrechts als die konstitutionellen Hauptfragen des deutschen Staatsrechts überhaupt bezeichnen konnte; es ist heute eine Binsenweisheit, daß angesichts der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle über die Regierung die Haushaltskontrolle ihre alte Rolle in erheblichem Maße eingebüßt hat. Aber es erscheint doch notwendig, auf einen gegenläufigen Trend hinzuweisen, nämlich die Verstärkung der Suprematie der Regierung über das Parlament via Ausdehnung ihrer finanziellen Kompetenzen. Wir wissen, daß — wenn ich die Verfassungsgeschichte recht sehe — in der Entwicklung des Parlamentarismus in England die berühmte Standing Order von 1714, durch die das Parlament auf seine Finanzinitiative verzichtete und sich verpflichtete, nur noch über Finanzvorlagen der Regierung zu beraten, geradezu eine Schlüsselrolle gespielt hat. Mit der finanzpolitischen Prärogative ist der Regierung mit innerer Zwangsläufigkeit schließlich auch das allgemeinpolitische Übergewicht über die Willensbildung des Parlaments zugewachsen.

Im Grundgesetz ist eine entsprechende Entwicklungsmöglichkeit in Gestalt des Art. 113 angelegt. Art. 113 wurde seinerzeit

in den Beratungen des Parlamentarischen Rates — ich nenne nur den Namen *Höpker-Aschoff* — bewußt in Anlehnung an das englische Vorbild konzipiert. Er ist dann aber in der Praxis der Bundesrepublik weitgehend toter Buchstabe geblieben. Man hat bei der Finanzreform 1969 versucht, ihn effektiver zu machen, ohne daß sich bisher sehr wesentliche Auswirkungen gezeigt hätten.

Immerhin muß die Frage gestellt werden: Ist dieser Art. 113 eine Arabeske im Bereich der Finanzverfassung, oder haben wir hier unter Umständen eine Schlüsselbestimmung des parlamentarischen Systems vor uns, die zur fleet in being für gewisse Wandlungen im Regierungssystem werden könnte? Wir kommen nun einmal nicht an der Einsicht vorbei, daß Politik — zumal sog. Reformpolitik — weitgehend nichts anderes als Geldausgaben aus der Staatskasse darstellt. Deshalb versetzen wir eine Regierung, die über ein absolutes Vetomonopol gegen sämtliche ausgabenerhöhende Initiativen des Parlaments verfügt, zwangsläufig in eine politische Schlüsselfunktion. Ich glaube deshalb, daß man bei der Diskussion unseres parlamentarischen Systems dem Art. 113 etwas mehr Gewicht beimessen muß, als das bisher geschehen ist.

**Püttner:** Ich habe nur eine kurze Frage, Herr *Meyer*, zu Ihrer These 14, in der Sie ausgeführt haben — das hängt auch mit dem zusammen, was Herr *Friauf* eben sagte —, daß es keine allgemeine demokratische Präponderanz des Parlaments gegenüber der Regierung mehr gebe, daß das Parlament keine höhere Dignität mehr in Anspruch nehmen könne. Wir pflegen uns aber doch nicht selten Gedanken über den Gesetzesvorbehalt zu machen, und mir ist immer wieder aufgefallen, daß als Argument für einen Gesetzesvorbehalt auch die These verwendet wird, die Wichtigkeit einer bestimmten Angelegenheit gebiete es doch, die Volksvertretung selbst sprechen zu lassen. Meine Frage lautet also: Fällt diese These mit Ihrer Behauptung in sich zusammen? Was läßt sich dazu sagen?

**Stern:** Ich möchte klar Widerspruch zur These 17 von Herrn *Meyer* anmelden, daß Art. 38 GG ein „freies Mandat" nicht kenne. Ich glaube, Herr *Meyer*, Sie haben sich Ihr Ergebnis etwas zu leicht gemacht und meines Erachtens den letzten Teil des Art. 38 geradezu vom Tisch gefegt, in dem doch immerhin steht, daß der Abgeordnete n u r seinem Gewissen unterworfen ist. Nun kann man natürlich über das Wort „Gewissen" streiten. Wir können es gleichsetzen mit eigenständigem, eigenver-

antwortlichem Urteil. Aber es sei doch betont, daß man das Gewissen des Abgeordneten mindestens ebenso hoch einschätzen muß wie das Gewissen des Kriegsdienstverweigerers nach Art. 4 GG, das an anderen Orten ganz schön strapaziert wird.

In diesem Zusammenhang noch ein anderer Punkt: Sie haben gesagt, der Abgeordnete sei nur Abgeordneter von „Parteignaden", wenn ich Ihre Formulierung richtig im Ohr habe. Nun würde ich meinen, daß selbstverständlich die Aufstellung des Abgeordneten heute weitgehend von Gremien in Parteien erfolgt. Aber beachten Sie bitte bei Kommunal- und bei Landtagswahlen die Möglichkeit, die Liste zu verändern. Bei Bundestagswahlen gibt es zwar diese Möglichkeit nicht. Dennoch ist jedenfalls für nicht unwichtige Wahlen der reale Ansatz, daß er nur von Parteignaden Abgeordneter sei, falsch.

Aber auch aus anderen Gründen ist er nicht richtig. Denn in dem Augenblick, in dem die Wahl durch das Volk stattgefunden hat, — und sie hat ja den Abgeordneten entscheidend zu seinem Mandat geführt —, ist der Zurechnungsendpunkt, auf den das Mandat zurückzuführen ist, ein anderer, nicht mehr die Aufstellung durch das Parteigremium, sondern die Wahl durch das Volk.

Im übrigen noch ein zusätzliches Argument für die Unerläßlichkeit der Aufrechterhaltung des freien Mandates: Nur so läßt sich die innerparteiliche Demokratie, die Sie an anderer Stelle im Rahmen des Art. 21 betont haben, aufrechterhalten. Das freie Mandat ist meines Erachtens auch in diesem Sinne eines der konstituierenden Merkmale unseres parlamentarischen Systems überhaupt.

**Kaiser:** Herr *Meyer* hat vorhin von der Beschränkung des Mandats durch Partei und Fraktion gesprochen. Ich knüpfe daran die Frage: Gibt es eine faktische Beschränkung des Mandats auch durch *Gruppenmacht?* Herr *Meyer* hat mich vorhin rhetorisch gefragt, was ich eigentlich wolle. Nun, um jetzt deutlich genug zu sein: Antwort auf diese Frage.

Was ich sicher nicht will, ist die Erweiterung des Mandats durch Übertragung der Tarifhoheit auf das Parlament. Wäre ich so freigebig in der Vergabe des Prädikats „gefährlich" wie Herr *Meyer* vorhin in bezug auf Meinungen von Kollegen, würde ich das für eine ganz gefährliche Auffassung halten. Gott sei Dank habe ich mich literarisch hinreichend abgesichert, um das Prädikat „gefährlich" nicht fürchten zu müssen. Aber noch scheint mir meine Frage offen zu sein, ob für jene Entschei-

dungsprozesse, in denen die *Gruppen* tätig sind — ich bin es nun anscheinend mal halt gewesen: Herr *Meyer* hatte vielleicht recht, wenn er sagte, daß ich mit den *„Verteilungskämpfen"* begonnen hätte —, es bleibt die Frage, ob das parlamentarische Entscheidungsmodell auch dafür geeignet ist.

**Rauschning:** Die Zeit gestattet nicht mehr, die Punkte herauszuheben, in denen ich mit den Referenten einig bin. Ich möchte zwei kritische Bemerkungen zu den Ausführungen von Herrn *Meyer* machen.

Ihre These, Herr *Meyer,* erfaßt nur einen Ausschnitt aus der Bedeutung des Satzes in Art. 38 I 2 GG, daß die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind. Der Inhalt jener Aussage läßt sich am besten mit dem Schluß vom Gegenteil her ermessen. In einer parallelen Bestimmung steht in Art. 130 der Weimarer Verfassung: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei." Art. 38 I 2 GG enthält so die Verpflichtung des Abgeordneten gegenüber der Gesamtheit. Positiv gesagt, ist der Abgeordnete verpflichtet, jede Entscheidung in Ansehung der Gesamtinteressen zu treffen; negativ formuliert enthält Art. 38 das Verbot, eine Entscheidung zwecks Durchsetzung von Gruppeninteressen zu treffen. Ich meine nicht, daß wir es hier mit einer Mystifikation im Bereich der Repräsentation zu tun haben. Es wäre eine Verengung des Rechtsbereiches, wenn wir sagten, Rechtsvorschriften und rechtliche Bindungen gebe es nur, soweit sie unter einer rechtlichen Sanktion, wie z. B. der Durchsetzbarkeit mit Hilfe des Verfassungsgerichts, stehen.

Ich will ein praktisches Beispiel für die Anwendung jenes Gebotes an die Abgeordneten geben. Es ist heute schon an das Schicksal der Regierung *Heath* und an die Situation in Großbritannien und Italien erinnert worden: In der Demokratie haben wir es mit der Notwendigkeit zu tun, jeweils die Gunst des Volkes zu erhaschen; ein Fordern und Versprechen von immer Mehr und immer Besserem bringt aber Konsequenzen mit sich, die bis in die Agonie des Staates führen können. Jener Satz aus Art. 38 GG ist ein verpflichtender Aufruf an die Abgeordneten im Rahmen der Repräsentation im verbessernden oder vergütenden Sinne, daß sie nicht die Summe aller Egoismen, sondern das befriedigen müssen, was wir immer noch als das Gemeininteresse bezeichnen können. Ich meine, daß wir uns gerade nicht mit Rücksicht auf die Gunst einer Stunde einer wesentlichen Gefährdung der parlamentarischen Demokratie öffnen dürfen.

Ich gehe allgemein davon aus, daß nicht alles, was hier nicht ausdrücklich Widerspruch gefunden hat, die Auffassung der Versammlung darstellt. Dennoch will ich eine zweite Bemerkung, Herr *Meyer*, zu der von Ihnen angewandten Methode zur Ausdeutung des Demokratie-Begriffs und Ihrer Interpretation von Art. 21 GG machen.

Sie unternehmen es — entsprechend Ihren Thesen 4 ff. — das Wort „demokratisch" in Art. 20 I GG und den Demokratie-Begriff neu und isoliert auszulegen. Herr *Merten* ist dem schon entgegengetreten. Im unmittelbar folgenden Absatz, in Art. 20 II GG, wird unsere Demokratie als repräsentative Demokratie ausgestaltet, und ich bezweifle, daß Sie den Demokratie-Begriff in Art. 20 I GG von diesem Zusammenhang gelöst auslegen können.

Im Zusammenhang mit dem Volk als Träger der Staatsgewalt gemäß Art. 20 II GG haben Sie aus Art. 21 I GG abgeleitet, daß das Volk auch außerhalb der Wahl für die Handlungsanleitung zuständig sei. Das läßt sich aus Art. 21 GG nicht entnehmen. Wenn es dort heißt, daß die Parteien an der Willensbildung des Volkes mitwirken, so wird damit die Zuständigkeit der Parteien beschrieben, aber nicht die Zuständigkeit des Volkes. Damit will ich nicht bestreiten, daß diese Zuständigkeit des Volkes vielleicht gegeben ist. Nur sie verfassungskräftig aus Art. 21 herzuleiten, halte ich für methodisch nicht vertretbar.

**Soell:** Herr *Oppermann*, Sie hatten relativ positiv zu der Ergänzung des parlamentarischen Regierungssystems durch plebiszitäre Elemente Stellung genommen. In Leitsatz 10 haben Sie insbesondere das Gesetzesreferendum und die Volkswahl des Bundespräsidenten angesprochen. Herr *Meyer* hat, wie ich glaube mit Recht, erhebliche Vorbehalte gegen die Volkswahl des Bundespräsidenten geltend gemacht. Ich meine aber, daß sich die Tendenz der Forderung nach Ergänzung der parlamentarischen Arbeit durch das Gesetzesreferendum wesentlich verstärken wird, wenn der Prozeß der Überrepräsentation einer Schicht oder eines Standes und der der Unterrepräsentation anderer Schichten und Interessen im Parlament anhält. Ich denke an das Stichwort Verbeamtung des Parlaments. Heute sind nahezu 200 Abgeordnete — wenn man sich ihre Lebensgeschichte einmal genauer ansieht — aus dem Beamtenstand Parlamentarier geworden, und andere Schichten und Interessen des Volkes sind demzufolge erheblich unterrepräsentiert.

**(Oppermann: 32,3 %!)**

— 32,3 %, also nahezu ein Drittel. Ich meine, daß man sich deshalb in Zukunft sehr genau überlegen müßte, wie man das ändern kann. Daß die Parteien das nicht zu leisten imstande sind, scheint mir ziemlich sicher zu sein. Herr Bundeskanzler *Schmidt* hat das auf dem Hamburger SPD-Landesparteitag recht drastisch gekennzeichnet, und ich meine, daß die Situation auch in der anderen großen Partei nicht sehr viel anders ist: das Parteifunktionärskorps setzt sich mehr und mehr aus Beamten zusammen, die offensichtlich mehr Zeit haben als andere Schichten. Nur ein illustratives Beispiel: Vier Fünftel der Initiativen einer großen Partei im Bundestag zur Verwaltungsreform in den letzten drei Jahren waren Initiativen zur Besoldungsreform und wurden von dieser großen Partei als Initiativen zur Verwaltungsreform angepriesen.

Man sollte sich also überlegen, ob es irgendwelche Gegensteuerungsmittel gibt — Sie, Herr *Meyer,* haben hier von der freien Liste gesprochen, Sie, Herr *Oppermann,* von den Primaries —, damit diese Überrepräsentation eines Standes verhindert und damit auch das Defizit an Identifikationsmöglichkeiten der übrigen Schichten durch die gegenwärtige Zusammensetzung des Parlaments ausgeglichen werden kann.

**Vorsitzender:** In einem Kreis, dessen Angehörige fast alle Beamte sind, war das ein besonders dankenswerter Hinweis.

**Hans Schneider:** Ich möchte Skepsis gegen den Vorschlag von Herrn *Meyer* anmelden, der sich dafür ausgesprochen hat, zur Auflockerung der Parteipolitik auch auf Bundesebene Volksabstimmungen, Volksbegehren vorzusehen. Ich verspreche mir davon wenig; denn Sie müßten, wenn Sie diesen Vorschlag realisieren wollen, sofort Ausnahmen vorsehen: Gegenstände der Außenpolitik, der Währungspolitik, der Verteidigungspolitik und sicherlich manche andere Dinge — Haushaltsangelegenheiten — dürften dann nicht Gegenstand eines solchen Volksbegehrens oder einer Volksabstimmung sein. Was bleibt dann übrig an Gegenständen? Es wären allenfalls Gegenstände auf Gemeinde- oder auf Landesebene, die für eine solche plebiszitäre Entscheidung taugen.

Auf keinen Fall verspreche ich mir davon einen stabilisierenden Effekt. Die eigentliche Bewährungsprobe der parlamentarischen Demokratie in einem Industriestaat ist die hier mehrfach angesprochene Mangellage. Wenn das Sozialprodukt stagniert oder gar zurückgeht und weniger zu verteilen ist, wird

die parlamentarische Demokratie ihre eigentliche Bewährungsprobe zu bestehen haben. Plebiszite würden dabei nicht nur keine Lösung ermöglichen; ich glaube vielmehr, daß sie den politischen Kampf, der dann verschärft einsetzt, sogar durch eine zusätzliche Waffe noch weiter intensivieren würden.

**Korinek:** Nur zwei kurze Bemerkungen. Zunächst zu Herrn *Oppermann*: So ganz frei von plebiszitären Einflüssen ist das bundesdeutsche System des Parlamentarismus nach meiner Ansicht doch nicht. Ich weiß, daß ich zum Teil Widerspruch hervorrufen werde, wenn ich sage, daß man in diesem Zusammenhang auch das Petitionsrecht sehen muß. Man muß doch anerkennen, daß historisch jedenfalls, aber zum Teil auch in der jüngsten Vergangenheit das Petitionsrecht nicht nur im Individualinteresse, sondern sehr wohl auch im Interesse einer res publica gehandhabt worden ist. Wenn man das akzeptiert und dazu auch akzeptiert, daß damit staatliche Aktivitäten, insbesondere Aktivitäten des Gesetzgebers in Gang kommen können, dann muß man auch die Konsequenz sehen, daß im Petitionsrecht zumindest auch ein Moment des Status activus drinliegt und sich das Petitionsrecht qualitativ nicht von dem (freilich wesentlich ausgebauteren und formalisierten) Gesetzesinitiativrecht des Volkes in Form eines Volksbegehrens unterscheidet.

Zum Zweiten gestatten Sie mir ganz kurz einige Bemerkungen aus der österreichischen Erfahrung zu den diskutierten plebiszitären Elementen der Repräsentativverfassung. Ich glaube, daß es sehr zweckmäßig ist, hier zwischen den verschiedenen plebiszitären Formen tatsächlich zu unterscheiden und nicht, wie Herr *Mayer-Tasch* es getan hat, alle zusammen zu behandeln und zu beurteilen.

Zum Volksbegehren ist zu sagen, daß wir in Österreich damit unterschiedliche Erfahrungen gehabt haben. Wir können Versuche des Einsatzes zu parteipolitischen Zwecken konstatieren — manche sprechen dabei von „manipulativem Mißbrauch". Wir haben aber ein beachtliches Erlebnis mit einem derartigen Initiativrecht gehabt, als mehr als 800 000 Personen — das sind nahezu 20% der österreichischen Wahlberechtigten — ein Volksbegehren für einen unabhängigen Rundfunk unterstützt haben, obwohl sich keine der beiden großen Parteien damit solidarisiert hat. Gerade dieses Beispiel zeigt, daß die Institution des Volksbegehrens in der Lage ist, ein Ventil zu schaffen, um etwas an das Parlament heranzubringen, was sonst offenbar nicht herangebracht worden wäre.

Im Zusammenhang mit der Frage der Direktwahl des Bundespräsidenten ist in dieser Aussprache der Vergleich mit Österreich angesprochen worden. Wir haben in der Tat gute Erfahrungen damit. Ich glaube aber, daß man den Vergleich doch etwas vorsichtig ziehen muß, vor allem deshalb, weil in Österreich das parlamentarische System durch sehr starke präsidiale Züge modifiziert ist. Unser Bundespräsident hat eine Fülle von Zuständigkeiten und Rechten (ich erinnere an die freie Ernennung des Bundeskanzlers und seine Entlassung ohne jeden Vorschlag), die es in anderen parlamentarischen Systemen, insbesondere in der Bundesrepublik, nicht gibt. Und dem entspricht natürlich auch die stärkere demokratische Legitimation durch die Direktwahl.

Andererseits aber spielt auch hier die „politische Kultur" eine ganz große Rolle, die in Österreich durch permanente Versuche gekennzeichnet ist, zur Konkordanz zu gelangen. Dieses Bestreben finden wir schon im vorparlamentarischen Raum, ja, schon bevor es überhaupt zu einer Regierungsinitiative kommt. Es ist völlig richtig, Herr *Frowein,* daß damit Alternativen in der parlamentarischen Diskussion oft wegfallen. Die Alternativen werden in einem früheren Stadium aufgezeigt, und man möchte schon möglichst früh zu einem Kompromiß kommen — so ungefähr nach dem Motto: Mit Mehrheit nur entscheiden, wenn's gar nicht anders geht! Dieser politischen Kultur entsprechend handelt auch der Bundespräsident: er macht von seinen Kompetenzen nur äußerst sparsam Gebrauch, und das macht natürlich die potentielle „Gefährlichkeit" der Volkswahl irgendwie wieder wett.

**Stern:** Ich kann mich im wesentlichen auf das beziehen, was Herr *Hans Schneider* zur Ablehnung von plebiszitären Volksentscheiden bereits gesagt hat. Ich würde es in einem Punkt ergänzen wollen. Jedem Volksentscheid muß eine einfache Fragestellung zugrunde liegen. Und gerade diese einfache Fragestellung wird um so weniger möglich, je komplizierter unser Gemeinwesen wird. Es sind heute schon viele Beispiele aus dem Ausland genannt worden. Norwegen ist noch nicht genannt worden. Wir sollten einmal daran denken, daß es sicher in Norwegen anders gelaufen wäre, wenn man, als es um die Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft ging, die Frage nicht so simplifiziert gestellt hätte. Genau dasselbe befürchte ich in der englischen Situation. Da kann es nämlich darauf hinauslaufen: Wir gehen nicht nach Europa, weil das Preiserhöhungen zur Folge haben oder — noch vereinfachender gesagt — weil es uns unsere Teepause nehmen würde.

Noch ein weiteres Wort zu den plebiszitären Einschüben: Ich teile nicht die Auffassung, daß etwa die unmittelbare Präsidentenwahl durch das Volk eine Verbesserung bedeuten würde. Die Folge müßte bei uns eine Veränderung der Stellung des Bundespräsidenten sein. Das ist der Unterschied zu Österreich. Außerdem würde damit ein gewichtiges dualistisches Element in unser parlamentarisches System eingefügt werden.

Aber, Herr *Oppermann*, Sie haben zwar nur in einem Nebensatz anklingen lassen, einer Stärkung der Bundesversammlung das Wort reden zu sollen. Sie erwähnten es an irgendeiner Stelle. Dann aber bitte gleich mit dem Zusatz: Mit welchen Funktionen? Denn nur so läßt sich das in einer Verfassungsreform verwirklichen.

(**Oppermann:** Mißverständnis!)

**Badura:** Beide Referenten haben realplebiszitäre Ergänzungen für immerhin möglich oder erwägenswert gehalten und Herr *Oppermann* personalplebiszitäre Ergänzungen in Richtung auf eine unmittelbare Wahl des Bundespräsidenten.

Ich darf zu der allgemeinen Frage sagen, daß man dazu nicht abstrakt aus dem Begriff der Demokratie etwas deduzieren kann, sondern das hängt — darauf hat Herr *Huber* schon am Anfang hingewiesen, und auch Herr *Korinek* hat dazu aus österreichischer Sicht etwas gesagt — von der verfassungsrechtlichen Umwelt dieser Institutionen ab. Deswegen kann man das also nicht in dieser kurzen Weise und abstrakt behandeln.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist der — und das führt zu dem grundsätzlichen Thema zurück —, daß in unseren Wahlen, wie sie heute stattfinden, möglicherweise schon plebiszitäre Elemente enthalten sind. Wenn aber die Wahlen bereits mehr oder weniger Personal- oder Realplebiszite sein sollten — was ja schon von *Max Weber* vor fast 60 Jahren gesagt worden ist —, dann wäre doch zu erwarten gewesen, daß die Referate auch diesen Gesichtspunkt für die Rolle des Parlaments behandeln.

Wenn die Wahlen mehr oder weniger Plebiszite sind, muß das auf die Position des Parlaments zurückwirken. Vor allem wenn sie cäsaristischen Charakter haben, nämlich im Hinblick auf den jeweiligen Parteiführer, fällt doch eine wesentliche Vermittlungsfunktion des Parlaments bei der Kreation der Regierung weg.

**Maurer:** Eine Bemerkung zur sogenannten Verbeamtung der Parlamente. Es ist sicher richtig, daß etwa ein Drittel der Parlamente aus Beamten besteht. Man muß dies aber differenzierter

sehen. Ein Teil dieser Abgeordneten dürfte in der Tat zunächst den Beruf des Beamten angestrebt und ausgeübt haben und erst später „als Beamte" in das Parlament eingezogen sein. Diesen „echten" Beamten stehen jedoch diejenigen gegenüber — und es sind wohl nicht wenige —, die von vornherein auf eine politisch-parlamentarische Laufbahn abzielten, zugleich aber noch eine ausreichende beruflich-wirtschaftliche Sicherung suchten. Dabei bietet sich der Beamtenstatus als besonders vorteilhaft an. Er gibt nicht nur eine günstige Ausgangsposition für den beabsichtigten Sprung ins Parlament, sondern auch eine wirtschaftliche Sicherung bei späterem Ausscheiden aus dem Parlament, da der Abgeordnete jederzeit wieder in seine beamtenrechtliche Stellung zurückkehren kann.

Zutreffend ist mehrfach hervorgehoben worden, daß der Abgeordnete sein Mandat seiner Partei verdanke. Man müßte m. E. auch hier noch unterscheiden, und zwar zwischen dem unmittelbar gewählten Abgeordneten und demjenigen, der über die Liste seiner Partei in das Parlament gekommen ist. Der unmittelbar gewählte Abgeordnete wird innerhalb seiner Fraktion und Partei und möglicherweise auch innerhalb des Parlaments eine stärkere Position haben; das kann sich wiederum auf das freie Mandat auswirken, das ja nicht nur rechtlich, sondern auch politisch gesehen werden muß. Die formale Gleichstellung, die nicht bestritten werden soll, darf diese politisch relevante Differenzierung nicht verwischen.

**Wilke:** Der Herr Zweitreferent hat eingeräumt, daß er die geschriebene Verfassung nur sehr bedingt und in sehr beschränktem Umfang herangezogen hat, vielleicht in dem Bestreben, keine Eulen nach Athen zu tragen. Allerdings schien er mir an den Stellen, wo er es dann doch getan hat, nicht immer eine besonders glückliche Hand gehabt zu haben. Einige Beispiele sind dafür gegeben worden. Ich möchte ein weiteres Beispiel beitragen, das sich meines Erachtens aus seinem Leitsatz 28 ergibt. Dort heißt es nämlich, daß Volksbegehren und Volksentscheid ohne Verfassungsänderung bei uns eingeführt werden dürfen. Diese These soll sich aus einer Interpretation des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ergeben. Danach wird die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe ausgeübt. Sie sind der Ansicht, Herr *Meyer*, daß die „Abstimmungen" im Grundgesetz nicht abschließend genannt sind, sondern daß eine Vermehrung der Abstimmungen möglich ist, und zwar dergestalt, daß offenbar der einfache Gesetzgeber in der Lage sein soll, seine Gesetzgebungsgewalt sozusagen an die Aktivbürgerschaft zurückzureichen. Diese Ansicht scheint mir nicht so ohne

weiteres plausibel zu sein; denn das Gesetzgebungsverfahren und die Bestellung der Volksvertreter sind doch im Grundgesetz detailliert geregelt. Soll es wirklich möglich sein, daß durch einfaches Bundesgesetz der Bundestag auf seine Gesetzgebungsgewalt verzichtet und sie etwa über Art. 80 GG hinaus nicht an die Regierung, sondern im Wege der Redelegation an die Aktivbürgerschaft zurückreicht? Ich gebe zu, es handelt sich um die Frage, wie man eine ganz bestimmte Vorschrift des Grundgesetzes, den genannten Art. 20 Abs. 2 Satz 2, ausdeutet. Aber trotzdem wäre ich für Aufschluß in diesem Punkte sehr dankbar. Ich meine, daß die übliche und herrschende Meinung auf einem anderen Standpunkt steht und Durchbrechungen des verfassungsrechtlich vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens nur dann zuläßt, wenn das Grundgesetz in dem in Art. 79 vorgesehenen Wege geändert wird.

**Kewenig:** Die erste Bemerkung, die ich machen wollte, hat praktisch schon Herr *Badura* gemacht. Ich habe in der Analyse, die der Forderung beider Referenten nach mehr plebiszitären Elementen vorausgeht, den Hinweis darauf vermißt, daß heute in den ständigen Wahlen auf der Landes- und der Stadt- bzw. Kreisebene schon starke plebiszitäre Elemente für oder gegen eine bestimmte Politik im Bunde vorhanden sind. Ich habe deshalb manchmal den Eindruck, daß wir schon heute eher unter allzuviel plebiszitären Elementen leiden, als daß wir noch neue einfügen müßten.

Zweite Bemerkung: Wenn plebiszitäre Elemente, dann sollten sie aus den Gründen, die Herr *Scheuner* am Anfang genannt hat, da einsetzen, wo das plebiszitäre das repräsentative Element stärken kann, also bei Primaries, bei der Auswahl der Kandidaten in den Parteien, und nicht da, wo das plebiszitäre Element möglicherweise zu gegenläufiger Bewegung führt, zu einer Kollision mit der repräsentativen, der mittelbaren Demokratie. Deshalb aus meiner Sicht: Ablehnung z. B. von Volksentscheiden oder ähnlichen Dingen.

**Hans Schneider:** Ergänzend möchte ich nur noch sagen, daß ich es etwas bedauert habe, daß in beide Referate die Länderparlamente und die parlamentarische Regierungsweise in den Ländern nicht einbezogen worden sind. In Bremen, in Hamburg, in Berlin hätte man vielleicht die Beobachtung machen können, daß das parlamentarische Regierungssystem dort nicht so schön, wie uns geschildert, funktioniert hat. Dies nur als kleine Ergänzung und als Hinweis.

**Kisker:** Direkt daran anknüpfend: Herr *Oppermann* hat dankenswerterweise in seiner These 16 das Problem des Funktionsverlustes der Landtage doch ganz kurz angeschnitten. Er hat eine sehr interessante These aufgestellt: Er möchte dem Auszehrungsprozeß entgegenwirken durch Stärkung des Einflusses der Landtage auf die Bundesratsarbeit. Herr *Oppermann,* geht es dabei um die viel diskutierte Frage, ob den Länderparlamenten eine Art von Instruktionsrecht gegenüber den Vertretern der Länder im Bundesrat zugestanden werden soll?

**Meyer:** Es ist sehr viel aufgekommen und daher etwas schwierig, das Schlußwort konzise zu halten. Zunächst möchte ich einige Mißverständnisse ausräumen.

Herr *Scheuner,* in meiner These 44 steht ausdrücklich, daß es ein Mißbrauch, also unzulässig ist, wenn eine unechte Minderheit, die in Wirklichkeit keine Minderheit ist, den Art. 68 GG dazu benutzt, den Wahltermin frei zu bestimmen. Herrn *Friesenhahn* habe ich mich in der strittigen Frage angeschlossen, ob der Bundespräsident das Parlament auflösen muß, wenn einem Minderheitskanzler auf die Vertrauensfrage hin das Vertrauen nicht ausgesprochen worden ist und er um Auflösung des Parlaments bittet. Hier bin ich der Meinung, daß der Bundespräsident auflösen muß; er kann den Minderheitskanzler nicht gegen dessen Willen zwingen, als Minderheitskanzler weiter zu agieren. Nur das war meine These.

Was meine These 42 angeht, so liegt ebenfalls ein Mißverständnis vor. Ich meine mit individueller Ministerverantwortlichkeit, wie, glaube ich, aus dem zweiten Satz eindeutig hervorgeht, eine Verantwortlichkeit, die durch Sanktionen belegt werden kann. Das heißt, der Minister müßte durch das Parlament abberufen werden können. Ich halte die Einführung einer solchen Ministerverantwortlichkeit in einem parlamentarischen Regierungssystem nicht für sinnvoll, da die regierungstragende Mehrheit die Abberufung nicht zulassen wird. Sie wird in diesem Falle sogar gezwungen, sich vor den Minister zu stellen, obwohl sie ihn möglicherweise gar nicht halten will. Solche Fälle erledigen sich automatisch bei der nächsten Regierungsbildung. Der Minister ist, wenn er zu schwere Fehler gemacht hat, sowieso ein „toter Mann".

Was völlig sicher ist: Das Parlament kann einem Minister sein Mißtrauen aussprechen. Wenn Herr *Gerstenmaier* es immer abgelehnt hat, Anträge, die ein Mißtrauensvotum enthielten, überhaupt auf die Tagesordnung zu setzen, so war das rechtlich unzulässig.

Zur These 14 hat Herr *Püttner* etwas gefragt. Auch hier liegt in gewissem Sinne ein Mißverständnis vor. Was ich betonen wollte, Herr *Püttner,* war, daß keine allgemeine demokratische Präponderanz des Parlaments anzuerkennen ist, aber eine spezielle; dies muß aber nachgewiesen werden, und für die Gesetzgebung sind die Tatsachen des breiteren personellen Spektrums des Parlaments, auf das auch Herr *Scheuner* anfänglich hingewiesen hat, der Opposition und der Öffentlichkeit des Verfahrens ganz gewichtige Gesichtspunkte. Aber man kann nicht ganz generell sagen: das Parlament ist demokratischer als die Regierung. Das ist eine meiner Kernthesen, die sich durch das ganze Referat hindurchziehen.

Was die schwierige Frage von Herrn *Kaiser* angeht, ob das Parlament in der Lage sei, Gruppenagenden, die die Gruppen jetzt selbst erledigen, zu übernehmen, so würde ich grundsätzlich sagen: Warum nicht? — Natürlich im Sinne von Radio Eriwan. Warum soll das Parlament nicht Tarife festsetzen können? Es macht es ja auch. Bei den Beamten werden Tarife festgesetzt.

(**Stern:** Parlamentsgesetz!)

— Aber funktional sind es doch Tarife, Herr *Stern.* Ob es sinnvoll ist, ist eine andere Frage. Sie haben die Frage, Herr *Kaiser,* so beantwortet, wie ich es Ihnen in den Mund gelegt hatte.

Was die Plebiszite angeht, so haben wir beide sie ja nur am Rande erwähnt. Ich habe dazu nicht weiter Stellung nehmen können. Natürlich kommt es dabei darauf an, welches Verfahren man wählt und um welche Fälle es sich handelt. Aber ich würde erstens, Herr *Schneider,* den Kreis der plebiszitfähigen Materien nicht so eng ziehen, wie Sie es getan haben. Es wäre in meinen Augen z. B. vernünftiger gewesen, wenn die Ostpolitik durch ein Plebiszit bestätigt oder nicht bestätigt worden wäre, als daß die Sache weiterschwelt, weil jeder sagt: Im Grunde war die Mehrheit im Volk nicht vorhanden.

Zweitens schimmert mir — auch bei Ihnen, Herr *Stern* — so etwas der Gedanke durch: Mit jedem Plebiszit oder jeder Volksbefragung wird die böse Masse aktiviert, oder ist sie zumindest aktivierungsfähig. Um Gottes Willen!

Natürlich ist die Wahl ein plebiszitärer Akt, Herr *Badura.* Die Wahl ist ein Richtungsplebiszit und möglicherweise ein Regierungsplebiszit, nämlich dann, wenn sie unmittelbar zur Kanzlermehrheit führt. Das ist, glaube ich, nach unserem Grundgesetz gar nicht anders möglich. Wir können aber meines Erachtens nicht zuungunsten der Plebiszite argumentieren, dem Volk wer-

de offensichtlich in der Wahl zugetraut, sozusagen in einem lucidum intervallum zu handeln, während es ansonsten etwas vertrottelt und nicht in der Lage sei, auch Sachentscheidungen zu treffen. Es ist richtig, Herr *Stern,* daß die Sachfrage immer so lauten muß, daß auf sie mit Ja oder Nein zu antworten ist. Insofern kommt es auf die Verengung, die notwendig ist, an. Ich habe aber schon im Referat darauf hingewiesen, daß plebiszitäre Entscheidungen keineswegs demokratischer seien als andere. Sie führen auch nicht zur Einheit. Keineswegs! Die Ehescheidungsentscheidung in Italien hat natürlich nicht zur Einheit, aber sie hat zur Beruhigung geführt.

(**Stern:** Das ist zweifelhaft!)

— Darüber können wir vielleicht ein andermal streiten.

Ich möchte aber gegenüber Herrn *Badura* und gegenüber Herrn *Kewenig* noch einmal betonen, daß die Wahl ein Plebiszit ist und gar nichts anderes sein kann.

Vorletzter Punkt: das freie Mandat. Es war mir klar, daß ich hier in ein Wespennest stach. Ich wollte hineinstechen, weil ich tatsächlich glaube, daß man etwas salopp freies Mandat als einen festen Begriff nimmt und nun anfängt auszulegen, und zwar äußerst extensiv. Ich bin der Meinung, es genügt, wenn man sich an den Wortlaut des Art. 38 GG hält. Und, Herr *Stern,* mit dem Gewissen komme ich auch noch zurecht. Es gibt einen wunderbaren Aphorismus des Polen *Jerzy Lec,* nur zwei Zeilen. Er heißt: „Sein Gewissen war rein, er benutzte es nie."

Ich will nicht behaupten, daß das sozusagen die Attitüde von Bundestagsabgeordneten sei. Immerhin steckt darin, daß das Gewissen keine Selbstverständlichkeit ist, sondern offensichtlich so etwas wie eine Leistung, etwas, das man auch benutzen muß. Wichtiger ist aber auch der Hinweis, Herr *Stern*: Mit dem Gewissen können Sie alles begründen. Sie können begründen, daß der Abgeordnete trotz besserer Einsicht mit seiner Fraktion stimmt. Oder würden Sie behaupten, daß ein Abgeordneter gewissenlos handelt, der in einer Einzelfrage mit seiner Fraktion stimmt, um nicht die allgemeine gemeinsame Sache zu gefährden? Das heißt, der Rekurs auf das Gewissen hilft uns in keinem Punkte weiter.

Was uns weiterhilft, ist das strikte Festhalten daran, daß die Abgeordneten an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind. Alles andere ist erlaubt. So war es erlaubt, daß — wenn ich jetzt auf die Regierung kommen kann — *Franz Josef Strauß* als CSU-Vorsitzender ins bayerische Kabinett marschierte und dort, wie wohl mittlerweile bekannt ist, durch seine Intervention den

Grundvertragsstreit durchsetzte, obwohl das Kabinett ursprünglich mit Mehrheit — wenn auch knapper Mehrheit — anders entschieden hatte. Eine ganz andere Frage ist, ob die Regierung dem folgt oder nicht und welchen Eindruck das auf die Leute macht.

Aus demselben Grunde war es demokratisch korrekt, wenn der Unterbezirksparteitag — oder was es war — des Unterbezirks Frankfurt seine Magistratskollegen aufforderte, den Polizeipräsidenten *Littmann* zu entfernen. *Littmann* war politischer Beamter und konnte entfernt werden. Die Linke hat sich hier im Gegensatz zu *Strauß* nicht durchgesetzt und die *Littmann*-Sache, obwohl *Littmann* später gegangen ist, durchaus als eine Niederlage empfunden. Unkorrekt oder undemokratisch war das nicht. Wie sich der Magistrat verhält, das ist seine Sache.

Ich meine, das Mandat ist keine Angelegenheit der Feigheit. Meine ganzen Thesen gehen darauf hinaus, aus dem Mandat ein kraftvolles Mandat zu machen. Nur das kraftvolle Mandat ist frei. Aus diesem Grunde bin ich dafür, daß die Personalauswahl innerhalb der Parteien viel breiter gemacht wird. Warum sind wir denn nicht in der Lage, wenn wir schon CDU oder SPD in einem Wahlkreis wählen wollen, zwischen zwei CDU-Kandidaten und zwei SPD-Kandidaten zu wählen? Dann könnte auch, Herr *Klein*, folgendes passieren: daß die Besetzung durch die Verbandsfunktionäre nicht mehr so leicht funktioniert, wie sie jetzt funktioniert.

Mit einer Verbesserung der Personalentscheidungsmöglichkeiten für das Volk kann man durchaus auch Verbänden ein klein wenig die Zähne zeigen. Nur man muß etwas tun. Die Schwierigkeit ist lediglich, daß die Parteien hier in eigener Sache tätig werden müßten, und daran wird wahrscheinlich dieser, wie ich meine, gute Vorschlag scheitern.

Kurz zum Schluß! Mein Hauptbestreben ging dahin, die Staatsrechtslehrer, meine Kollegen, darauf hinzuweisen, daß der Begriff der Demokratie in Art. 20 GG steht und vielleicht auch ein bißchen der Kommentierung bedürftig ist. Als Beispiel: Ein bekannter und ansonsten teilweise sehr guter Kommentar handelt das Problem Demokratie auf $7^1/_2$ Seiten ab, das Problem des Rechtsstaates auf 41 Seiten. Ich glaube, das ist charakteristisch für unsere Affinität, die an und für sich verständlich ist. Aber dennoch — und deswegen habe ich das so sehr stark betont — sollten wir uns ein klein wenig mehr mit dem Begriff der Demokratie auseinandersetzen.

Wenn Herr *Rauschning* gesagt hat, Demokratie gehöre nur zu Art. 20 und in die ersten Artikel des Grundgesetzes überhaupt

nicht, außerdem müsse man direkt in die Organisation einsteigen und Demokratie von der Organisation her zu definieren suchen, so kommt mir das vor, als sähen Sie Demokratie als die Veranstaltung einer Ballonfahrt an, wobei das Volk das Bodenpersonal spielt: bei der Wahl wird die Leine gekappt, dann geht der Ballon hoch, was die oben machen, ist deren Sache. Wo sie herunterkommen, wohin sie fahren, hängt vielleicht von den Winden — das sind die Verbände — ab. Aber ansonsten ist es eine Frage, die das Volk nichts angeht.

Ich bin dezidiert anderer Meinung und habe deshalb die Funktion des Parlaments und der Abgeordneten, den Kontakt mit dem Volk zu behalten, als eine ungemein wichtige Funktion hingestellt. Sie wird leider immer wieder verkannt. Immer wieder wird die Gesetzgebung etc. in den Vordergrund geschoben.

Ich bin deshalb auch der Meinung, daß der leere Plenarsaal zu Recht leer ist. Was sollen die Leute denn in dem Plenarsaal machen, wenn tatsächlich nichts passiert? Nur damit der Schwenk des Fernsehens, wenn er vom Redner auf die Sessel gleitet, auch noch Köpfe von Abgeordneten einfängt? Dazu sind die Abgeordneten doch nicht da. Die Zeit ist viel zu wertvoll. Aus diesem Grunde auch der Vorschlag, für die Alltagsarbeit einen kleinen Plenarsaal zu schaffen, damit man, wenn das Fernsehen da ist, sagen kann: Es war voll.

Ich habe zweitens versucht, das Parlament ein wenig von dem Sockel herunterzuholen, auf den es immer wieder gestellt wird zugleich mit der Bemerkung, wie schlecht es sich da oben ausmacht. Ich finde, daß wir das Parlament auf Grund unserer Tradition und auf Grund der Tradition der Parlamente über- und die Regierung und deren demokratische Funktion unterbewerten. Deshalb habe ich auch, Herr *Schneider*, gegen Ihr Buch, abgesehen von diesen freiburgerischen Einleitungskapiteln, die eigentlich nur Freiburger interessieren: Verfassung und Verfassungswirklichkeit; diese Dinge sind ja mittlerweile ausgeschrieben — nur einen einzigen Einwand: ich glaube, der Eros dieses Themas hat Sie so überwältigt, daß Sie auf einmal die Opposition als das wesentliche Element der Demokratie ansehen.

(**Hans Peter Schneider:** Des Parlaments!)

Das kommt mir aber so vor, als würden Sie die Konstruktion eines Autos von der Bremse her erklären wollen.

(**Zacher:** Ja, nur!)

— Herr *Zacher*, genau das! Ich habe mir das Beispiel ja vorher überlegt, Herr *Zacher*. Genau das! Die Bremse ist eine im wah-

ren Sinne des Wortes lebenswichtige Angelegenheit beim Auto. Aber sie erklärt natürlich das Auto nicht; denn das ist zum Fahren da, nicht zum Bremsen.

(**Zacher:** Zum Schluß kommen wir zum bremsenlosen Fesselballon!)

Ich muß zum Schluß kommen. Meine Herren, ich habe viel gelernt, habe wahrscheinlich auch eine ganze Menge Fehler gemacht, die mir erst aufgehen, wenn ich die Sache überschlafen habe. Ich werde mich korrigieren, wenn ich es einsehe. Ich danke Ihnen für die Diskussion und hoffe, daß das, was wir geleistet haben, nicht ganz vergeblich war.

**Oppermann:** Auch meinerseits herzlichen Dank an alle für die vielen Bemerkungen kritischer und affirmativer Art, auf die ich in einzelnen Punkten nur ganz stichwortartig noch eingehe.

Kontrollproblem Regierung-Parlament-Opposition. Ich meine, grundsätzlich ist die Dichotomie Regierung mit ihrer Mehrheit auf der einen Seite, Opposition auf der anderen Seite sicherlich ein nicht wegleugbares Faktum. Auf der anderen Seite haben wir aber doch stärkere Interorgankontrollen zwischen dem Parlament oder, genauer gesprochen, vielleicht sogar zwischen der Regierungsmehrheit und „ihrer" Regierung, als man es manchmal glaubt! Nicht nur Kryptokontrollen, Herr *Klein,* sondern Kontrollen, die dann irgendwann auch an die Öffentlichkeit dringen. Immerhin haben wir bisher fünf Bundeskanzler in der Bundesrepublik gehabt, und von diesen fünf Bundeskanzlern sind drei, nämlich *Adenauer* 1963, *Erhard* 1966 und *Brandt* 1974, ich würde sagen, durch eine derartige Interorgankontrolle ihrer eigenen Mehrheit aus dem Amt gebracht worden.

Zur parlamentarischen Kontrolle enthalte ich mich jetzt weiterer Bemerkungen, obwohl sicherlich noch sehr vieles dazu zu sagen wäre. Mir liegt ganz besonders am Herzen, doch noch ein paar Worte zur Frage des Mandates zu sagen. Ich unterscheide mich da von Herrn *Meyer* schon in dem Sinne, daß ich glaube, daß die so häufige Betonung oder auch Ablehnung des freien Mandates des einzelnen Abgeordneten — ich habe es vorhin schon gesagt — heutzutage ein sekundäres Problem geworden ist. Diese Freiheit ist nicht unwichtig; aber ich glaube, daß insoweit der Stand der herrschenden Auffassung — parteigebundenes, aber irgendwo noch gerade freies Mandat mit der Legitimation der innerparteilichen Demokratie und ähnlich — den Zustand im wesentlichen zutreffend wiedergibt. Das biß-

chen Freiheit, das der Abgeordnete hier im Rahmen der Partei noch hat, sollte unbedingt erhalten bleiben.

Viel wichtiger erscheint jedoch die Frage: Wie steht es eigentlich mit dem kollektiven Mandat der Fraktion oder der Partei? Ich finde, es wird viel zu wenig der Akzent darauf gelegt, daß wir seit Beginn der Bundesrepublik, seit 1949, eine ganz erstaunliche Staatspraxis im Sinne einer nahezu absoluten Freiheit dieses kollektiven Mandates kennengelernt haben, ohne daß sich irgend jemand groß daran gestoßen hat. Ich habe die drei Beispiele in den Leitsätzen genannt. Bundestagswahl 1949: Kein Wort von dem späteren Problem der Wiederbewaffnung; trotzdem weithin Durchführung der Wiederbewaffnung während der ersten Legislaturperiode. Zum Teil geschah dies sogar entgegen der Wahlplattform von 1949, bei der zum Teil noch Worte fielen wie jenes bekannte, daß jedem die Hand abfallen möge, der wieder ein Gewehr in die Hand nimmt.

Zweites Beispiel: Bildung der Großen Koalition 1966. Wie vertrug sich das mit der Wahlplattform der SPD von 1965?

Und das markanteste Beispiel: die Ostpolitik ab 1969. Wenn man sich einmal die Mühe macht, noch einmal die Wahlplattform der SPD — nicht der FDP; das lag schon anders — vor der Bundestagswahl 1969 anzusehen, wird man feststellen, daß in diesem Bundestagswahlkampf mit keinem Wort von der sehr grundsätzlichen Wendung, die dann anschließend einsetzte, die Rede war. Im Gegenteil: SPD und CDU standen beide im wesentlichen noch auf der Position der kurz nach dem sowjetischen Einmarsch in die Tschechoslowakei 1968 gefaßten gemeinsamen Entschließung, die — mit den gewissen Modifikationen der Großen Koalition — noch die „alte Ostpolitik" zum Ausdruck brachte. Man kann daher die Regierungserklärung der ersten Regierung *Brandt* am 28. Oktober 1969 geradezu als klassischen Fall der Ausübung eines sehr freien kollektiven Mandates im Verhältnis zu der unmittelbar vorangegangenen ganz anderen Wahlaussage ansehen. Ich bewerte damit nicht die Ostpolitik nach 1969, die ich weithin für unvermeidlich halte. Ich will damit nur sagen, daß man nicht, wie es im Englischen heißt, den Kuchen zugleich aufessen und behalten kann. Oft sind es dieselben Kritiker des freien Mandats auf der individuellen Ebene (einzelner Abgeordneter), die gleichzeitig gänzlich unbeeindruckt bleiben von dieser ganz starken Wahrnehmung des kollektiven freien Mandats auf Fraktions- und Parteiebene. Deswegen mein Plädoyer, darüber nachzudenken, ob man hier eventuell über die Figur des generellen Mandats etwas Abhilfe schaffen kann. Das scheint mir ein sehr diskussionswürdiger Punkt zu sein.

Nur noch ganz stichwortartig zu den plebiszitären Elementen. Ich war mir von vornherein bewußt, daß ich hier von verschiedenen Seiten ziemlich stark gebeutelt würde. Dennoch halte ich *Hugo Preuß* weiterhin für einen sehr intelligenten Verfassungsrechtler und glaube, daß an seiner sorgsam durchdachten Mischung direkt- und repräsentativ-demokratischer Elemente in der Weimarer Verfassung heute, 25 Jahre nach 1949, manches weiter bedenkenswert ist. Ich habe aber bewußt nicht für eine Volkswahl des Bundespräsidenten plädiert.

Stärker bedenkenswert erscheint mir allerdings doch die Frage des Gesetzesreferendums. Insofern würde ich von Ihnen etwas abweichen, Herr *Stern*. Ich denke an eine Frage wie diejenige des Verbleibs Englands in der EWG. Wo ist der optimale Konfliktregelungsmechanismus zu suchen, wenn ein Konflikt die Bevölkerung tatsächlich in dieser Weise teilt. Über eine Parlamentsentscheidung oder in einem Plebiszit der Bevölkerung? Es gibt in solchen Situationen gute Gründe für eine befriedende Funktion des Referendums. Aber ich fand auch das österreichische Beispiel in der Frage der Unabhängigkeit des Rundfunks in diesem Zusammenhang sehr kennzeichnend. Man sollte doch weiter darüber nachdenken, ob das Grundgesetz in seinem Status von 1949 hier tatsächlich ein für alle Male das Optimum getroffen hat.

Hier ergibt sich meines Erachtens auch eine Verbindungslinie zu dem von Herrn *Kaiser* angesprochenen Thema der organisierten Interessen. Das österreichische Beispiel der Wahrung der Unabhängigkeit des Rundfunks über den Plebiszit zeigt, daß das direktdemokratische Element in bestimmten Situationen einen Gegensteuerungsmechanismus vom Volk her durch sehr starke organisierte Interessen hindurch zur Behandlung und auch zur Entscheidung ganz bestimmter Fragen darstellen kann, die überständig zur Entscheidung anstehen. Insofern ist auch das diesjährige italienische Beispiel des Scheidungsreferendums sehr bedenkenswert.

Zum Föderalismus nur ganz kurz! Herr *Kisker*, vielen Dank für Ihre Bemerkung! Ich konnte das hier nicht mehr vortragen, auch das nicht, was ich zu den Landtagen und zur Bundesratsarbeit sagen wollte. Das wäre nicht im Sinne einer Instruktion der Landesregierungen durch die Parlamente gemeint gewesen. Andererseits sind beispielsweise durch Reformen im Interpellationsrecht auf Landesebene gewisse sehr sinnvolle Belebungen der parlamentarischenArbeit in den Landesparlamenten denkbar, die — da würde ich Herrn *Hans Schneider* ganz zustimmen — sicherlich nicht überall in Deutschland Musterbei-

spiele für das Funktionieren parlamentarischer Regierungssysteme darstellen.

Im übrigen würde ich den heutigen Zustand des Föderalismus in der Bundesrepublik — um das wenigstens im Grundsatz gesagt zu haben — neben dem längerfristigen Repräsentationsproblem mittelfristig als die größte Gefährdung für das Weiterfunktionieren des parlamentarischen Regierungssystems in der Bundesrepublik ansehen. Der Grund hierfür liegt in jener übermäßig hemmenden „Politikverflechtung" zwischen Bund und Ländern in zahllosen Gremien, wie ich es in den Leitsätzen angedeutet habe.

Insofern folge ich dann wieder Ihnen, Herr *Friauf:* es fragt sich, ob die föderalen Probleme im Bereich der Finanzplanung nicht eines Tages überhaupt nur noch durch eine durchgreifendere Verfassungsänderung lösbar sein werden, zu der es eines Tages — ich sage nicht heute oder morgen, aber vielleicht in zehn Jahren — wieder einer neuen Großen Koalition bedürfen wird. Ob aus diesen Gründen doch eines Tages gar eine halbe Totalrevision des Grundgesetzes angezeigt ist, scheint mir eine durchaus diskussionswürdige Frage zu sein.

Zum Abschluß möchte ich meinerseits nur das Stichwort „Alternativenlosigkeit des Parlamentarismus, ja oder nein" kurz aufgreifen, das Herr *Frowein* angesprochen hat. Man muß zwischen zwei Ebenen der Alternativenlosigkeit unterscheiden. Was ich gemeint hatte, war der Parlamentarismus im weiteren Sinne, sozusagen Parlamentarismus im Sinne von politischem Pluralismus. Da scheint mir der Parlamentarismus gegenüber monistischen Systemen alternativenlos zu sein — auch das selbstverständlich nur im Sinne eines Sollens-Satzes und nicht eines Seins-Satzes. Daß die Dinge immer schlecht laufen können, versteht sich von selbst. Insofern würde ich durchaus, wie in meiner Schlußbemerkung im Referat angedeutet, das Faktum, daß nicht unmaßgebliche Teile der künftigen „intelligenten Meinung" in der Bundesrepublik heute in einer Art und Weise erzogen werden, die nicht unbedingt parlamentarismusfördernd ist, zu den mittelfristigen Gefährdungen des parlamentarischen Systems rechnen. Da bin ich etwas pessimistischer als Herr *Meyer.*

Auf der anderen mehr „technischen" Ebene der Alternativenlosigkeit würde ich Ihnen natürlich folgen, Herr *Frowein.* Man kann natürlich darüber nachdenken, ob in bestimmten Situationen ein parlamentarisches Regierungssystem im technischen Sinne — Abhängigkeit der Regierung vom Parlament — oder ein Präsidialsystem günstiger ist. Dazu kann man grundsätz-

lich nur sagen: Das hängt von den Forderungen der jeweiligen Zeit in dem betreffenden Staat ab. Seit 1949 haben wir in der Bundesrepublik etwa 20 Jahre lang unter dem Stichwort Stabilität, Stabilisierung des parlamentarischen Regierungssystems in Sorge vor einer Rückkehr Weimarer Zustände über die einschlägigen Probleme nachgedacht: Wahlrecht und alles, was damit zusammenhängt. Das war richtig und gut, aber irgendwann hat dieses Thema sich ausgelaufen, infolge der Gewißheit des Funktionierens des Systems von 1949. Herr *Dürig* war 1967/68 noch ein einsamer Dissenter in der zweiten Wahlreformkommission mit seinem Vorschlag, beim geltenden Wahlrecht von 1949/1956 zu bleiben. Sein dissenting vote ist inzwischen communis opinio geworden. Übergänge zu einem englischen Premierministersystem stehen bei uns nicht mehr zur Debatte. Einer grundlegenden Umwälzung im Wahlsystem bedarf es hierzulande sicherlich nicht. Der Akzent liegt inzwischen mit Recht vielmehr auf der Thematik Verstärkung der Kontrollrolle des Parlamentes, überhaupt Verstärkung der Politikfähigkeit des Parlamentes, gerade auch im Hinblick auf das Thema organisierte Interessen und zweite Gewalt.

Umgekehrt halte ich es für durchaus verständlich, wenn man sich in einem Lande wie Frankreich, wo im Jahre 1958 wirklich das Thema Stabilität auf der Tagesordnung stand, der anderen Alternative, des Präsidialsystems, bedient hat, die aber allmählich jedenfalls in Frankreich — vielleicht ist es in Amerika etwas anders — doch wieder stärkere Züge eines parlamentarischen Regierungssystems im technischen Sinne anzunehmen beginnt, als es vielleicht beim reinen Blick auf die juristischen Texte den Anschein haben mag.

Dies also meine Bemerkung zu der „Alternativenlosigkeit" des Parlamentarismus auf zwei Ebenen, mit der ich mit dem nochmaligen Ausdruck des Dankes an alle meine Ausführungen schließen möchte.

Zweiter Beratungsgegenstand:

# Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung Zur Lage der zweiten Gewalt

1. Bericht von Professor Dr. *Walter Schmidt*, Frankfurt

## Inhalt

Seite

I. Bestandsaufnahme . . . . . 184
1. Ab- und Eingrenzung des Themas . . . . . 184
2. Einwirkungen von Verbänden und privatwirtschaftlichen Unternehmen . . . . . 186
3. Demokratisierungsforderungen . . . . . 187
4. Organisierte und nichtorganisierte Interessen . . . . . 187
5. Zeithorizont und Konfliktbezug der Interessenorganisation . . . . . 190
6. Das Dilemma der Bürgerinitiativen . . . . . 192
II. Einwirkungen als rechtliche Mitwirkung . . . . . 194
1. Das Gemeinwohlproblem . . . . . 194
2. Die Notwendigkeit politischer Entscheidung . . . . . 196
3. Öffentliche und latent öffentliche Interessen; Recht und Politik . . . . . 198
4. Die definitive Entscheidung und ihre Vorbereitung . . 199
5. Zur verfahrensrechtlich gesicherten Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung . . . . . 200
6. Zur Funktion eines gesonderten Verfahrens der Entscheidungsvorbereitung . . . . . 201
7. Das Defizit der Interessenaggregierung . . . . . 203
a) Die Verwaltungsbürokratie . . . . . 203
b) Die politischen Parteien . . . . . 205
8. Beteiligungsrechte . . . . . 207
a) Zugang zum Verfahren . . . . . 207
b) Rechtsschutz der Verfahrensbeteiligung . . . . . 209
III. Demokratische Legitimation durch verfahrensrechtlich gesicherte Mitwirkung . . . . . 210
1. Das Legitimationsproblem in der bisherigen Staatsrechtslehre und Soziologie . . . . . 210
2. Entwicklungslinien . . . . . 213
IV. Schlußbemerkung . . . . . 215

## I.

1. Das Thema hat alte und neue Seiten.

Seine Formulierung deutet auf ein Gegenüber von staatlicher Verwaltung und nichtstaatlichen Interessengruppen[1]), doch lassen sich solche Abgrenzungen alsbald relativieren. Denn zwei Arten von Einwirkungen auf die Verwaltung muß jede Bestandsaufnahme registrieren: 1. informelle Einflußnahmen, für die keine Organisationsbeteiligung und kein besonderes Verwaltungsverfahren vorgesehen sind; 2. Einwirkungen, die in unterschiedlichen Formen einer Beteiligung an der Verwaltungsorganisation oder dem Verwaltungsverfahren zur Geltung gebracht werden. Hier wird die Einwirkung zur Mitwirkung. Spätestens in diesem Fall verbinden sich beide Organisationen, die der Interessenorganisation und die der Verwaltungsbürokratie, zu einer neuen Wirkungseinheit[2]).

Die Einwirkung durch Mitwirkung ist seit Jahren unter den verschiedensten Überschriften heftig umstritten und war auch schon Gegenstand von Tagungen unserer Vereinigung[3]). Darauf kann im folgenden aufgebaut werden. Im übrigen haben Herr *Bartlsperger* und ich folgende Schwerpunkte gesetzt. Beide Referenten werden von der planenden und konfliktentscheidenden Verwaltung „vor Ort" ausgehen, von den Interessenkonflikten an der Verwaltungsfront. Auch hier drückt den Bürger der Schuh, jedenfalls — um mit Herrn *Zacher* zu reden[4]) — in Zeiten mittlerer sozialer Herausforderung. Bürgerinitiativen bündeln viele der dabei anfallenden Probleme wie in einem Brennspiegel. Herr *Bartlsperger* wird sich mehr den theoretischen Grundsatzfragen widmen. Ich habe die Absicht, dem mit einer Bestandsaufnahme vorzuarbeiten, die notgedrungen

---

[1]) Ein früher und von vornherein nur als vorläufig betrachteter Arbeitstitel des Berichtsgegenstands lautete „Die Verwaltung unter organisierten nicht-staatlichen Einwirkungen"; vgl. auch die Eingrenzung des Themas bei *F. Knöpfle*, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, DVBl. 1974, 707—716 (707).

[2]) Dazu im Anschluß an *Hermann Heller* zuletzt *E.-W. Böckenförde*, Organ, Organisation, Juristische Person, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff, 1973, S. 269—305 (292). In einem Bericht über die Ergebnisse des XIII. International Congress of Administrative Sciences vom 20.—23. 7. 1965 wird zwischen konvergierenden und divergierenden Einflüssen auf die öffentliche Verwaltung unterschieden; vgl. *M. Soysal*, Public Relations in Administration: II. The Influence of the Public on the Operation of Public Administration, excluding Electoral Rights, 1966.

[3]) Vgl. vor allem *R. Walter* und *W. Schmitt Glaeser*, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), 147 ff.

[4]) Vgl. den Diskussionsbeitrag des Vortages.

Skizze bleiben muß, und werde dann meine „selektive Aufmerksamkeit" stärker auf die rechtliche Bewältigung der anstehenden Probleme einstellen, auf ältere Ansätze und ihre Weiterentwicklung, dies vor allem im Bereich des Verwaltungsverfahrens.

Die hier zu erörternden Einwirkungen zielen auf Entscheidungskompetenzen der Verwaltung. Nicht hierher gehören Einwirkungen, die auf dem Umweg über die Verwaltung letztlich das Parlament treffen sollen oder die Regierung in ihrem notwendigen Zusammenspiel mit dem Parlament. Nicht behandelt werden deshalb Beamtenstreiks zur Durchsetzung von Besoldungs- oder Arbeitszeitverkürzungsforderungen und auch nicht entsprechende Arbeitskampfmaßnahmen im öffentlichen Dienst. Sie wirken auf die Lage der Verwaltung „vor Ort", gewiß, aber über die damit verfolgten Forderungen kann dort nicht entschieden werden. Abhilfe muß in einem größeren Zusammenhang gesucht werden. In solchen Ab- und Ausgrenzungen fühle ich mich durch die Berichte und die Diskussion des gestrigen Tages bestätigt.

Neben den schon bekannten und weiterhin erhobenen Partizipations- und Demokratisierungsforderungen sind zwei Entwicklungen besonders folgenreich für die gegenwärtige und künftige Lage der Verwaltung: zum ersten die Einwirkungen von Interessengruppen, vor allem Bürgerinitiativen, die sich mangels und anstelle anderen Konfliktpotentials um eine Mobilisierung der öffentlichen Meinung bemühen[5]), um eine ver-

[5]) Bürgerinitiativen gleichen dadurch eine spezifische Konfliktsschwäche aus. Im Unterschied zu manchen auf Dauer angelegten Interessenorganisationen sind sie in aller Regel nicht imstande, eine systemrelevante Leistung kollektiv zu verweigern, und deshalb auch nicht, eine solche Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen. Dennoch wäre es kurzschlüssig, einen derart einseitig ökonomisch an der möglichen Leistungsverweigerung orientierten Begriff der Konfliktfähigkeit zur Voraussetzung der Repräsentation organisierter Interessen zu erheben und alle Interessenartikulationen „ohne funktionelle Bedeutung für den Verwertungsprozeß von Kapital und Arbeitskraft" für konfliktunfähig und damit bedeutungslos für den politischen Willensbildungsprozeß zu erklären; so aber *C. Offe*, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in: *G. Kress — D. Senghaas* (Hrsg.), Politikwissenschaft, 1969, S. 155—189 (167 ff., 171). Die gerade in einer freiheitlichen Demokratie verbleibenden Möglichkeiten öffentlicher politischer Meinungs- und Willensbildung würden dabei gründlich verkannt. Das gilt auch für die mit gegenaufklärerischen Affekten aufgeladene Denunzierung dieser Öffentlichkeit als „bürgerliche Öffentlichkeit" wie etwa durch *O. Negt — A. Kluge*, Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit, 1972.

stärkte öffentliche Diskussion ihrer Anliegen und den dadurch auf die Verwaltung entstehenden politischen Druck. Das geschieht unabhängig von verfahrensrechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten und unabhängig von weitergehenden Beteiligungsforderungen. Die organisierte Einwirkung auf die Verwaltung geht Hand in Hand mit einer organisierten Einwirkung auf die öffentliche Meinung. Die zweite folgenreiche Entwicklung besteht in der zeitlichen und personellen Ausweitung der Beteiligung an förmlichen Verwaltungsverfahren, personell in den sogenannten Massenverfahren, zeitlich in der Vorverlegung der Verfahrenseröffnung und einer möglichst frühzeitigen Veröffentlichung von Verwaltungsabsichten, wie sie jetzt z. B. mit dem Änderungsgesetz zum BBauG angestrebt wird[6]).

2. Beide Entwicklungen können die Einflußchancen von Verbänden und privatwirtschaftlichen Unternehmen verändern.

Einwirkungen von Verbänden lassen sich weit in das 19. Jahrhundert zurückverfolgen[7]). Lange Zeit überzog sie ein Grauschleier staatsrechtlicher Tabuierung, der sich erst unter dem Grundgesetz gelichtet hat. Auch privatwirtschaftliche Unternehmen sollten in den Zusammenhang des heutigen Themas einbezogen werden[8]). Vor allem die Negativbeispiele sind gut bekannt: die Entwicklung der Gemeinden zu Förderungsanstalten der Gewerbe- und Industrieansiedlung, der faktische Übergang der örtlichen Bauplanung auf Großbauträger, wobei die Folgelastenverträge nur die Spitze des Eisbergs bilden[9]). Die ohnehin kümmerlichen Reste von Gemeindeautonomie erscheinen so gesehen in einem wenig ermutigenden Licht. Dabei geht es keineswegs nur um die öffentlichrechtlich, sondern auch um die privatrechtlich organisierte Verwaltung und die Verwaltung mit privatrechtlichen Mitteln. Auch sie bildet einen Nährboden für Einwirkungen aller Art.

---

[6]) BT-Drucksache 7/2496: hier Art. 1 Nr. 4 c (§ 2 III a BBauG) mit Begründung S. 36.

[7]) Dazu in neuerer Zeit *E. R. Huber*, Das Verbandswesen des 19. Jahrhunderts und der Verfassungsstaat, in: Festgabe für Th. Maunz, 1971, S. 173—197; vgl. auch *Knöpfle* (FN 1), 709.

[8]) Zu den „in Verbänden und Wirtschaftsträgern organisierten Interessen" *H. P. Ipsen*, Über das Grundgesetz — nach 25 Jahren, DÖV 1974, 289—303 (299).

[9]) Aus neuerer Zeit BVerwG, Urt. v. 6. 7. 1973 — IV C 22. 72 — BVerwGE 42, 331; dazu *A. v. Mutius*, VerwArch 65 (1974), 201—217; *W. Mäder*, DVBl. 1974, 264—268 (266 f.); allgemein *M. Rebhan*, Öffentlichrechtliche Verträge im Bereich des Erschließungs-, Bauplanungs- und Bauordnungsrechts, Diss. Frankfurt a. M. 1971.

Auf den ersten Blick mag es scheinen, als begnügten sich die Verbände und Privatunternehmen mit mehr informellen Einflußnahmen in der Stille. Doch ist weder ihre spezifische Öffentlichkeitsarbeit zu übersehen noch das Nebeneinander von privatrechtlicher Interessenorganisation und einer parallellaufenden öffentlichrechtlichen Interessenorganisation in den Kammern mit der Folge zweigleisiger Einwirkungsstrategien je nach Bedarf[10]). Ein besonderer Anreiz für die im Schwerpunkt ökonomischen Interessen liegt in dem durch das Amtsgeheimnis (oder — wie man heute oft auch sagen könnte — Planungsgeheimnis) abgeschirmten Zugang zum „Machthaber"[11]). Die frühzeitige Offenlegung von Verwaltungsabsichten und die Beteiligung von Betroffenen im weitesten Sinn an der Verwaltungsplanung könnte diese Kreise stören.

3. Von allen bisher genannten Fallgruppen unterscheiden sich die Forderungen nach Demokratisierung innerhalb der Verwaltungsorganisation, nach einem Umbau der hierarchischen Verwaltung, nach Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, in den Theatern, den Krankenanstalten und Strafvollzugsanstalten — die Beispiele ließen sich vermehren[12]). Sie überschneiden sich mit dem hier zu behandelnden Thema erst dann, wenn „außenstehende" Interessenorganisationen Besetzungsrechte geltend machen (wie die Gewerkschaften bei einigen Mitbestimmungsmodellen) oder ein „imperatives Mandat" in Anspruch nehmen — dies auch als Ersatz für ein fehlendes Besetzungsrecht, indem sie die Doppelrolle ihres Mitglieds als Mitglied der Verwaltung und der Interessenorganisation auszunutzen suchen. Im übrigen haben „verwaltungsintern" bleibende Demokratisierungsforderungen mit dem Berichtsgegenstand nichts zu tun. Hier geht es um Einwirkungen von Interessen, deren Organisation als Organisation von der Verwaltungsorganisation unterscheidbar bleibt.

4. Dennoch wäre es durchaus verfehlt, allzu rasch dem Eros des Themas zu erliegen und alles Heil oder Unheil in der Organisation von Interessen zu suchen.

---

[10]) Dazu *W. Brohm*, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, 1969, S. 56 ff.: *H. P. Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1973, S. 52.

[11]) Zu den entsprechenden Klientelbeziehungen *J. J. Hesse*, Zielvorstellungen und Zielfindungsprozesse im Bereich der Stadtentwicklung, AfK 10 (1971), 26—53 (40); ferner *H. Faber*, Das Organisationsrecht der Planung, Typoskript (Habil.-Schrift Konstanz 1973), S. 34, 231 f.

[12]) Vgl. die Materialsammlungen bei *F. Vilmar*, Strategien der Demokratisierung, 2 Bände, 1973.

Vor allem die Pluralismusliteratur hat die Organisationsfähigkeit von Interessen grundsätzlich als gegeben vorausgesetzt. Diese Prämisse kann inzwischen als widerlegt gelten. Eindrucksvolle Untersuchungen zur „Logik des kollektiven Handelns" haben gezeigt, daß und warum die Interessen kleiner Gruppen leichter organisierbar sind als die großer Gruppen, exklusive leichter als kollektive und die Interessen der Besitzenden leichter als die der Nichtbesitzenden[13]). Problematisch sind und bleiben die nicht oder doch nur schwach organisierbaren Interessen.

Dahinter verbirgt sich Unterschiedliches. Mangelnde Organisationsfähigkeit kann sich aus der Person der Betroffenen ergeben, aber auch aus der noch fehlenden Aktualität des Interesses und des Interessenkonflikts.

Immer wieder und gelegentlich fast plakativ werden die aus der Person der Betroffenen nicht organisationsfähigen Interessen von Kindern, von Kranken und Gebrechlichen, geistig Behinderten, allgemeiner von Insassen geschlossener Anstalten bis hin zu den Strafgefangenen aufgezählt, kurzum: die Interessen der Ohnmächtigen und Machtlosen im Räderwerk von Macht und Herrschaft. Oft genannt werden auch die „assoziationsschwachen"[14]) kollektiven Bedürfnisse wie z. B. Verbraucherinteressen.

Seltener wird die mangelnde Organisationsfähigkeit wegen fehlender Aktualität des Interessenkonflikts beachtet. Extrem sind die Fälle, in denen die später einmal Betroffenen jetzt noch gar nicht bestimmbar sind[15]), weil die Entscheidungen

---

[13]) *M. Olson jr.*, Die Logik des kollektiven Handelns (The Logic of Collective Action, 1965), 1968; *H. Popitz*, Prozesse der Machtbildung, 2. Auflage 1969, S. 9 ff.; *F. Scharpf*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970, S. 48 f.; vgl. auch die skeptische Diskussionsbemerkung von *P. Häberle*, VVDStRL 29 (1971), 126; zur Verwurzelung der US-amerikanischen Pluralismustheorie in der innerpolitischen Machtkonstellation der USA *R. Steinberg*, Pluralismus und öffentliches Interesse als Problem der amerikanischen und deutschen Verbandslehre, AöR 96 (1971) 465—505 (494 ff.). Einen guten Überblick verschafft nach wie vor die Textsammlung von *F. Nuscheler — W. Steffani* (Hrsg.), Pluralismus, 1972. Hingegen haben sich die Kirchen immer nur bedingt als konkurrierende Gruppen im Gemeinwesen verstanden und immer die Repräsentation auch der Schwachen als eine ihrer Aufgaben in Anspruch genommen; dazu in neuerer Zeit *M. Stolleis*, Sozialstaat und karitative Tätigkeit der Kirchen, ZevKR 18 (1973), 376—404 (398).

[14]) Dazu *E. Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, S. 119 ff.

[15]) *Scharpf*, Demokratietheorie (FN 13), S. 85, nennt als Beispiele die Bedürfnisse der Bewohner einer künftigen Satellitenstadt oder die der Studenten an den Hochschulen des Jahres 1980.

lange vor ihren Wirkungen fallen[16]). Hier besonders müssen wir uns stärker auf den Zeitfaktor einstellen. Der Zeitfaktor ist auch in den anderen Fällen wirksam, in denen die bereits absehbar Betroffenen noch nicht hinreichend motivierbar sind, noch unfähig, ihre Bedürfnisse und Interessen im Hinblick auf eine noch nicht erfahrene Situation zu identifizieren. Dabei kann ein schichtenspezifischer Zeithorizont mit jeweils unterschiedlicher Zukunftsorientierung den Ausschlag geben[17]).

Mangelnde Organisationsfähigkeit kann mit der mangelnden Artikulationsmöglichkeit der Interessen durch die Betroffenen selbst zusammenfallen. Damit entsteht ein Informationsproblem für die Verwaltung, denn vor der definitiven Entscheidung, im Stadium der Entscheidungsvorbereitung durch Prämissenaufbereitung, entscheidet es sich, ob nur die artikulierten oder auch die latenten und künftigen Interessen einbezogen werden[18]). Interessen müssen in Informationen umgesetzt („artikuliert") und anschließend verarbeitet werden, wenn sie bei der definitiven Entscheidung (positiv oder negativ) berücksichtigt werden sollen. Die Gefahr, daß nichtorganisierte Interessen nicht berücksichtigt werden, liegt auf der Hand. Die Nichtorganisation von Interessen berührt sich an dieser Stelle mit dem seit einigen Jahren von der politischen Wissenschaft beobachteten Problem der Nichtentscheidung, des non-decision-making. Mögliche Entscheidungsalternativen bleiben unartikuliert; Forderungen nach einer Veränderung des status quo werden unterdrückt und so von der öffentlichen Diskussion ferngehalten[19]). Auch das non-decision-making spielt sich in dem der definitiven Entscheidung vorausgehenden Informationsverarbeitungsprozeß ab, bei den Vorentscheidungen über die Prämissen der Endentscheidung. Nichtorganisation und Nichtentscheidung sind zwei Ausprägungen der allgemeineren Erscheinung der Nichtbefassung.

Dem entspricht die Frage nach Abhilfe, nach der „Repräsentation nichtorganisierter Interessen"[20]). Im Rahmen des heuti-

---

[16]) Vgl. *W. v. Simson*, Der Staat der Industriegesellschaft, Der Staat 11 (1972), 51—60 (51).

[17]) Dazu *S. Simitis — E. Dorndorf*, Wirtschafts- und arbeitsrechtliche Aspekte staatlicher Lenkung privater Investitionen (Gutachten), Typoskript 1974, S. 45.

[18]) Vgl. *D. Grimm*, Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform, AöR 97 (1972), 489—537 (518), der allerdings stark verräumlichend von der „Ebene der Problemperzeption" spricht.

[19]) *P. Bachrach — M. S. Baratz*, Power and Poverty, 1970, p. 44; dazu auch *E. Denninger*, Staatsrecht 1, 1973, S. 35.

[20]) Für diese Umformulierung des Titels der bekannten Untersuchung von *J. H. Kaiser* verweist *Scharpf*, Demokratietheorie (FN

gen Themas müssen wenige Andeutungen genügen. Diskutiert werden der Einsatz der Demoskopie, eine besondere Benutzerforschung[21]), die Ermittlung und Aufbereitung von Sozialindikatoren[22]), dies durch die Verwaltung selbst. Auf der Grenze der Verwaltungsbürokratie angesiedelt sind mehr oder minder vertraute Modelle: der Ombudsman (bis hin zum Patientenfürsprecher)[23]), die Advokatenplanung[24]), schließlich eine besondere „Aktionsbürokratie"[25]) oder „Gegenbürokratie" in deutlicher Konkurrenz zum Parlament. Vieles ist erkennbar noch Experiment und in seinen rechtlichen (nicht zuletzt verfassungsrechtlichen) Implikationen noch keineswegs voll überschaubar.

Eine Folgerung läßt sich jedoch aus alledem für den weiteren Bericht ziehen. Alle auf die Fortentwicklung des geltenden Rechts zielenden Vorschläge müssen auch für die nichtorganisierten Interessen offengehalten werden. Die organisierten Interessen haben weder ein Einwirkungs- noch ein Mitwirkungsmonopol[26]).

5. Die Eigenart der unterschiedlichen Interessenorganisationen kann am deutlichsten unter dem Zeitaspekt erfaßt werden,

---

13), S. 84, auf ein unveröffentlichtes Manuskript von *W. D. Narr* und *F. Naschold* aus dem Jahr 1969.

[21]) Dazu *S. Simitis*, Gesellschaftspolitische Implikationen juristischer Dokumentationssysteme, Bericht für den 9. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung, September 1974 (noch unveröffentlichtes Typoskript), insbes. S. 14 ff.

[22]) Dazu *Hans F. Zacher*, Soziale Indikatoren als politisches und rechtliches Phänomen, VSR II (1974), 15—51.

[23]) Zum Patientenfürsprecher: § 15 Rh.-Pf. KrankenhausreformG vom 29. 6. 1973 (GVBl. S. 199); vgl. auch das Modell des Hessischen Datenschutzbeauftragten, §§ 7 ff. hess. DatenschutzG vom 7. 10. 1970 (GVBl. I 625); zum Ombudsman allgemein: BT-Drucksache VI/3829, S. 33 ff.

[24]) *P. Davidoff*, Advocacy and pluralism in planning, Journal of the American Institute of Planners 31 (1965), 331—338, jetzt deutsch in *C. W. Müller — P. Nimmermann* (Hrsg.), Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, 1971. Der Vorschlag wurde bereits im Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung, BT-Drucksache VI/1497, S. 51, aufgegriffen. Skeptisch *C. Offe*, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, 1972, S. 144.

[25]) Auch dies kennzeichnenderweise im Stadtplanungsrecht; vgl. *H. Wollmann*, Städtebauplanung, Sozialplanung und Gemeinwesenarbeit zwischen status quo und Systemveränderung, ZParl 5 (1974), 290—293 (292) unter Hinweis auf *L. Lauritzen*, Planung und Planungskontrolle in der Demokratie, in: *Lauritzen* (Hrsg.), Mehr Demokratie im Städtebau, 1972, S. 9—34.

[26]) Dies ist auch ein Problem der Verbandsklage; vgl. *W. Blümel*, Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für W. Weber, 1974, S. 539—565 (564); ferner unten II 8.

denn es geht um Einwirkungsmöglichkeiten auf einen Prozeß, den Prozeß der Entscheidungsvorbereitung durch Informationsverarbeitung. Dauerorganisationen wie Gewerkschaften und Verbände stehen dann auf der einen Seite der Skala, Spontanorganisationen wie Demonstrationsversammlungen auf der anderen; dazwischen finden sich die von der Dauer eines konkreten Interessenkonflikts abhängigen, insofern konkret konfliktbezogenen Organisationen, als deren Prototyp sich in den letzten Jahren die Bürgerinitiativen herausgebildet haben[27]).

Es mag bezweifelt werden, ob auch mehr oder minder spontane, jedenfalls kurzlebige Demonstrationsversammlungen hierher gehören. Das hängt von dem zugrundegelegten Organisationsbegriff ab. Doch sind gerade Straßendemonstrationen und Sitzungssprengungen aus dem aktuellen Problemkatalog der Einwirkungen auf die Verwaltung nicht hinwegzudenken. Es ist nicht ersichtlich, warum sie mit Hilfe eines eng gefaßten Organisationsbegriffs, der sich am Merkmal planvoller Arbeitsteilung und damit letztlich an der ökonomischen Theorie orientiert, aus diesem Thema hinausdefiniert werden sollten[28]).

---

[27]) Dem entspricht *F. Ossenbühls* Definition der Bürgerinitiativen: Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag, 1974, S. 121.

[28]) So haben Literatur und Rechtsprechung zu Art. 8 GG anfangs gezögert, den Grundrechtsschutz der Versammlungsfreiheit auch auf Spontanversammlungen auszudehnen und als Voraussetzungen einer organisierten Versammlung deren Planung und Leitung gefordert; dazu *R. Herzog*, in: *Maunz-Dürig-Herzog*, GG-Kommentar (1968), RN 61 ff.; *W. Müller*, Wirkungsbereich und Schranken der Versammlungsfreiheit, insbesondere im Verhältnis zur Meinungsfreiheit, 1974, S. 53 f. — Der soziologische Organisationsbegriff ist nach wie vor deutlich von der Betriebswirtschaftslehre beeinflußt; kennzeichnend *R. Mayntz*, Soziologie der Organisation, 1963, S. 36 f.; vgl. auch *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Auflage 1972, S. 549 („Verteilung der Befehlsgewalten" als spezifisches Prinzip einer Organisation), 659 („Ordnung von Menschen und Dingen nach dem Prinzip von Zweck und Mittel"). Das gilt auch dann noch, wenn Soziologie und Rechtswissenschaft anders als die Betriebswirtschaftslehre den Schwerpunkt nicht auf die „Zweckrationalität", sondern auf Probleme des Zweckkonsenses bzw. der Herrschaft legen; zu diesen unterschiedlichen Optionen der „klassischen Organisationslehre" *N. Luhmann*, Zweckbegriff und Systemrationalität, 1968, S. 39 — und es gilt ebenso noch für *Luhmanns* eigene frühe Begriffsverschiebung in einen „Komplex formaler Erwartungen", die als „Mitgliedschaftsregel" das soziale System nach außen abgrenzen: *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964 (2. Auflage 1972), S. 38; ders., Zweck — Herrschaft — System, Der Staat 3 (1964), 129—158 (155) = Politische Planung, 1971, S. 105 (daß abweichend von *Luhmanns* sonstigen Begriffs-

Als Begriffsmerkmal einer Organisation soll im folgenden genügen, daß sich mehrere Menschen zusammenfinden, um gemeinsam Einfluß oder Druck auf die Verwaltung auszuüben und so eine bestimmte Verwaltungsentscheidung durchzusetzen.

Die unterschiedlichen Eigenarten von Interessenorganisationen können gleichwohl besser an dem Gegensatz von Dauerorganisationen und den konkret konfliktbezogenen Bürgerinitiativen dargestellt werden. Dauerorganisationen planen langfristig und haben allein dadurch schon einen Informationsvorsprung und den entsprechenden Wettbewerbsvorteil. Sie suchen Klientelbeziehungen zur Verwaltung aufzubauen, indem sie sich als natürliche Repräsentanten eines sozialen Sektors darstellen[29]). Je intensiver ihr Dauerkontakt zur Verwaltung ist, desto mehr tendieren sie dazu, die Verwaltungsbürokratie personell zu kolonisieren (mit anderen Worten: Ämterpatronage zu betreiben). Aus diesen unterschiedlichen Gründen können sie oftmals schon in einem Zeitpunkt auf die Verwaltung einwirken, in dem die Verwaltung sich anderen Interessenten gegenüber noch hinter ihrem Amtsgeheimnis verschanzt. Das verschärft die Situation für Bürgerinitiativen, die sich erst formieren, wenn der Konfliktsfall gegeben ist, und die sich dann, jedenfalls bei der gegenwärtigen Handhabung der Entscheidungsvorbereitung durch Verwaltungspraxis und Verwaltungsrecht, meist vor „vollendete Tatsachen" gestellt sehen und nur noch die Möglichkeit der ex-post-Skandalisierung haben[30]).

6. Eine auch nur einigermaßen vollständige Real- und Problemanalyse dessen, was unter der Bezeichnung „Bürgerinitiative" auftritt, kann hier weder geleistet werden noch ist sie erforderlich. Hier geht es nur um einige typische Arten und Formen solcher Einwirkungen auf die Verwaltung und die hinter ihnen aufscheinenden Interessenkonflikte. Dafür können die ohnehin seltenen überregionalen Bürgerinitiativen vernachlässigt werden. Sie richten ihre Forderungen meist an Parla-

---

bestimmungen das soziale System hier aus Mitgliedern, also Personen und nicht aus Handlungen besteht, sei nur am Rande angemerkt; für die entgegengesetzte Begriffsbestimmung z. B. *Luhmann*, Funktionale Methode und Systemtheorie, in: Soziale Welt 15 (1964), 1—25 (20) = Soziologische Aufklärung, 1970, S. 45; Zweckbegriff, a. a. O., S. 1; zu alledem *W. Schmidt*, Aufklärung durch Soziologie, Neue Politische Literatur XVI (1971), 340—354 (343 ff.).

[29]) *K. v. Beyme*, Interessengruppen in der Demokratie, 3. Auflage 1971, S. 114; *J. J. Hesse* (FN 11), AfK 10 (1971), 40.

[30]) *Offe*, Strukturprobleme (FN 24), S. 142; zum Problem der „vollendeten Tatsachen" *W. Blümel*, Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für *E. Forsthoff*, 1967, S. 133—161.

ment und Regierung und nicht an die Verwaltung in einem engeren Sinn. Weit typischer schon von der Zahl her, aber auch in der Art der von ihnen vertretenen Interessen und in den Chancen ihrer Durchsetzung sind die Bürgerinitiativen des kommunalen Bereichs.

Die Schwerpunkte sind bekannt: Stadt- und Regionalplanung, Verkehrsplanung, Umweltschutz, aber auch die Bildungsplanung mit den Themen Schule, Vorschule und Kindergärten[31]). Häufig drehen sich die Auseinandersetzungen um Verwaltungsleistungen der Infrastruktur mit ihrem typischen Doppelcharakter als Produktionsvorleistung zugunsten der Privatwirtschaft und Sozialinvestition für die Bürger insgesamt[32]). Allzu oft sind die Gemeinden aus ihrer Benachteiligung durch die Verteilungsschlüssel der Finanzverfassung, gelegentlich aber auch nur aus Gründen einer kommunalen Wachstumsideologie bereit, die ökonomischen Interessen der Privatwirtschaft einseitig mit ihren eigenen Interessen zu identifizieren. Das bringt sie in zusätzlichen Konflikt mit ihren Bürgern, denn als Sozialinvestitionen entwickeln solche Verwaltungsleistungen eine von der Eigenschaft als Produktionsvorleistung unterscheidbare eigene Interessendynamik, weil sie auch dann erbracht werden müssen, wenn sie nicht oder doch nicht in dieser konkreten Ausgestaltung als Produktionsvorleistung einsetzbar sind.

Gerade bei Investitionsentscheidungen über Straßenbau, Schulbau, über Vorleistungen zugunsten der Ansiedlung eines Industrie- oder Gewerbebetriebs kompliziert sich aber der Konflikt zwischen Bürgerinitiative und Verwaltung in charakteristischer Weise. Adressat der Bürgerinitiativen sind in aller Regel die Kommunalverwaltungen und Kommunalvertretungen. Diese sind aber in solchen Fragen nur sehr eingeschränkt

---

[31]) Empirisches Material enthalten der Bericht einer Forschungsgruppe an der Freien Universität Berlin „Zur Rolle und Funktion von Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik und West-Berlin. Analyse von 61 Bürgerinitiativen", ZParl 4 (1973), 247—286; *J. Dittberner*, Bürgerinitiative als partielles Partizipationsbegehren, ZParl 4 (1973), 194—207; *H. Grossmann*, Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung? 1971. Im übrigen ist die Bezeichnung „Bürgerinitiative" wenige Jahre nach ihrer Prägung zur kleinen Münze geworden und hat sich für sehr unterschiedliche Zwecke als instrumentalisierbar erwiesen. Bürgerinitiativen treten als Tarnorganisationen für Verbände und Parteien auf, und auch die Verwaltung weiß sich ihrer zu bedienen. Längst gibt es in Ergänzung zur bestellten Weisung „von oben" den als „Bürgerinitiative" firmierenden bestellten Druck von der „Basis".

[32]) *J. J. Hesse*, Politische Planung im Kommunalbereich, Die Verwaltung 7 (1974), 273—304 (293).

entscheidungsbefugt und Restriktionen durch Vorentscheidungen unterworfen, die längst zentral gefallen sind oder von denen doch behauptet wird, sie seien wegen ihrer Verschränkung mit anderen Entscheidungen nicht mehr beeinflußbar. Es scheint somit, daß die Bürgerinitiativen zur falschen Zeit und am falschen Ort auftreten, zu spät und gegen Verwaltungsstellen, auf die einzuwirken erfolglos bleiben muß. Andererseits bedürfen die erst durch den konkreten, gleichsam hautnah erfahrenen Konflikt zusammengeführten Gruppierungen ohne Dauerorganisation der ständigen Kommunikationsmöglichkeit und sind im Zweifel nur auf lokaler Ebene organisationsfähig[33]). Das Dilemma scheint perfekt. Den Bürgerinitiativen bleibt mithin nur die Mobilisierung der öffentlichen Meinung mit dem Ziel, die politischen Kräfte der höheren Entscheidungsebene in diese Diskussion mit einzubeziehen. Erneut wird deutlich, wie sehr es dann darauf ankommt, die Ansichten und Pläne der Verwaltung, gleichgültig wo sie definitiv entschieden werden, so frühzeitig wie möglich und auch auf lokaler Ebene der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Das könnte „Frustrationen" vermeiden helfen, Enttäuschungen, die zu offenen oder verdeckten Solidarisierungen mit Gruppen führen, denen es nicht um den konkreten Interessenkonflikt geht und nicht um eine konkrete Verwaltungsentscheidung, sondern um die Desavouierung des Systems, und die deshalb nicht typisch auf die Verwaltung einwirken, sondern in gleicher Weise, je nach Anlaß, etwa auch auf die Justiz.

## *II.*

1. Ich breche die Bestandsaufnahme an dieser Stelle ab und gehe zu der Frage über, wie die skizzierten Entwicklungen rechtlich gebändigt werden können, denn bei der Klage über krisenhafte Tendenzen kann es nicht sein Bewenden haben.

Organisierte Einwirkungen sind Einwirkungen organisierter Interessen. Das deutet auf den ganz grundsätzlichen einschränkenden Einwand, mit dem alsbald zu rechnen ist, wenn, wie im späteren Teil des Berichts, die Beteiligung von Interessengruppen an einem weiterentwickelten Verfahren der Entscheidungsvorbereitung erörtert wird: dem Einwand nämlich, hier handele es sich um Sonderinteressen, die sich auf Kosten des Gemeinwohls durchzusetzen bemühten. Es ist fast ein Gemeinplatz der deutschen Staatsrechtslehre — und auch gestern klang es mehrfach an —, die organisierten Interessen als „nur partikuläre Belange" oder „Partikularinteressen" dem „Gemein-

[33]) Auch dazu *Offe*, Strukturprobleme (FN 24), S. 142 f.

wohl" gegenüberzustellen, das zu verwirklichen Aufgabe des Staates und seiner Verwaltung sei. Aus dieser Gegensatzbildung werden dann nur die politischen Parteien ausgenommen, die sich durch ihre Ausrichtung am Gemeinwohl von anderen Interessenorganisationen unterschieden[34]). Das klingt griffig und ist im Konfliktsfall doch so wenig greifbar. Wir werden deshalb den höchst vertrackten Beziehungen zwischen „Partikularinteressen" und „Gemeinwohlverwirklichung" noch etwas nachspüren müssen.

Deutlicher als der Gegensatz von „Gemeinwohl und „Partikularinteressen" ist der von „Partikularinteressen" und „öffentlichen Interessen", denn soviel kann inzwischen als unstreitig vorausgesetzt werden: Das „Gemeinwohl" — will man schon an diesem durch und durch polemischen Begriff festhalten[35]) — ist nicht als rational faßbare Größe, mithin als Maßstab vorgegeben, sondern bezeichnet die Bündelung der jeweils als „öffentliche" anerkannten Interessen. Die Frage ist dann nur, wie ein Interesse zum „öffentlichen Interesse" wird, z. B. wenn die gestaltende Verwaltung sich mit alternativen Entscheidungsmöglichkeiten konfrontiert sieht, ohne daß sich aus der die Verwaltung ermächtigenden Norm und auch nicht aus der Verfassung der Vorrang einer der Alternativen und eines der hinter den Alternativen aufscheinenden Ziele oder Interessen zwingend begründen ließe[36]). In solchen Fällen ergibt sich die Vorzugswürdigkeit des einen Interesses vor dem anderen erst aus der Verwaltungsentscheidung. Die verwaltungsrechtliche Entscheidung ist dann notwendig auch politische Ent-

---

[34]) In neuerer Zeit und mit Blick auf diesen Berichtsgegenstand *Ipsen* (FN 8), DÖV 1974, 299 („nur partikuläre Belange"). Die Formel von der Ausrichtung der politischen Parteien am Gemeinwohl geht bekanntlich auf *W. Grewe* zurück: Zum Begriff der politischen Partei, in: Um Recht und Gerechtigkeit, Festgabe für E. Kaufmann, 1950, 65—82 (78).

[35]) Dazu *P. Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 1970, S. 69; skeptisch auch *F. v. Zezschwitz*, Das Gemeinwohl als Rechtsbegriff, Diss. Marburg 1967, insbes. S. 174 ff.

[36]) Die gestaltende Verwaltung „als eigenständige Staatsgewalt" (dazu *H. Peters* in seiner bekannten Rektoratsrede; Kölner Universitätsreden 33, 1965) steht im Zentrum der hier vorgetragenen Überlegungen. Daß auch die gesetzesvollziehende Verwaltung sich vor solche nicht mehr vorprogrammierte Entscheidungsalternativen gestellt sieht, habe ich in anderem Zusammenhang darzustellen versucht; vgl. Gesetzesvollziehung durch Rechtssetzung. Untersuchungen zu den Verwaltungsvorschriften und zur „Selbstbindung der Verwaltung", 1969; Die Programmierung von Verwaltungsentscheidungen, AöR 96 (1971), 321—354; Rechtswissenschaft und Verwaltungswissenschaft in: Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Bd. 1, hrsg. von *D. Grimm*, 1973, S. 89—106 (93 f.).

scheidung; sie läßt sich, um eine Formulierung *Forsthoffs* aufzugreifen, nicht so versachlichen, daß sie völlig entpolitisiert wäre[37]).

2. Diese Überlegungen führen auf die Grundsatzfrage nach der Gemeinwohlverwirklichung in der Demokratie und ihren Zusammenhang mit dem Partizipationsproblem zurück. Als Ausgangspunkt für den Versuch einer Antwort nehme ich ein allgemeineres sozialwissenschaftliches Theorem, das nur selten in die verfassungstheoretische Diskussion einbezogen wird. Dieser Untersuchung zufolge kann es eine eindeutige gesellschaftliche Präferenzordnung (oder, in der Sprache der Juristen, eine „Gemeinwohlordnung"), die mit den Präferenzordnungen aller Gesellschaftsmitglieder übereinstimmt, nicht geben; sie bedarf der politischen Entscheidung. Lehnt man — entsprechend dem Demokratiegebot des Grundgesetzes — die Diktatur eines Einzelnen oder einer Minderheit ab, deren Präferenzordnung zur „kollektiven" erklärt wird, ohne Rücksicht auf die Präferenzordnungen aller übrigen, dann bleibt nur die demokratische Mehrheitsentscheidung bzw. die Entscheidung der demokratisch legitimierten Entscheidungsorgane. Dies jedenfalls sind, in einer nichtformalisierten und insofern angreifbaren Sprache und an der Grenze der noch zulässigen Vereinfachung, einige Ergebnisse des aus den Wirtschaftswissenschaften bekannten Theorems von *Arrow* zur Wohlfahrtsfunktion (oder, anders ausgedrückt, zur Entscheidung über die Wünschbarkeit sozialer Zustände)[38]). Wenn dieses schlichte Theorem, das wenig jünger ist als das Grundgesetz, die Ökonomen nach fast 25 Jahren immer noch sehr beunruhigt[39]), so wahrscheinlich deshalb, weil es ebenso beiläufig wie endgültig die Hilfskonstruktion der „unsichtba-

---

[37]) *E. Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, 10. Auflage 1973, S. 444; vgl. jetzt auch *K. König*, Öffentliche Verwaltung und Demokratie, Zusammenfassung der Ergebnisse der Tagung, in: „Demokratisierung" und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, hrsg. von *H.-J. von Oertzen*, 1974, S. 195—202.

[38]) *K. J. Arrow*, Social Choice and Individual Value, 1951, 3. Auflage 1966; dazu in dem hier interessierenden Zusammenhang vor allem *A. Podlech*, Gehalt und Funktionen des allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes, 1971, S. 204 ff., 274 ff.; *E. Streißler*, Zur Anwendbarkeit von Gemeinwohlvorstellungen in richterlichen Entscheidungen, in: Zur Einheit der Rechts- und Staatswissenschaften (Ringvorlesung Freiburg i. Brsg.), 1967, S. 1—47 (1, 9 ff.); *N. Luhmann*, Grundbegriffliche Probleme einer interdisziplinären Entscheidungstheorie, Die Verwaltung 4 (1971), 470—477 (476); ferner *G. Gäfgen*, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Auflage 1968, S. 429 ff.

[39]) Dazu jetzt wieder *E. Schlicht*, Die Theorie der kollektiven Entscheidung und der individualistische Ansatz, Leviathan 2 (1974), 263—280 (272).

ren Hand" falsifiziert und zur Frage zwingt, wem jeweils die lenkende Hand gehört, oder — anders gewendet — wie wir uns künftig zum Verhältnis von Wirtschaftsverfassung und Demokratie stellen wollen.

Aber wie gesagt, die Ökonomen sind beunruhigt, nicht die Juristen und auch nicht die Soziologen, jedenfalls nicht diejenigen, die es angeht. Denn ebenso beiläufig wie bislang unbemerkt falsifiziert das Theorem von *Arrow* eine sozialwissenschaftliche These von beträchtlicher Bedeutung für die demokratie- und partizipationstheoretische Diskussion der letzten Jahre. Ich meine das von *Jürgen Habermas* formulierte Postulat der „herrschaftsfreien Diskussion". Soweit Normen verallgemeinerungsfähige Interessen ausdrücken — heißt es dort mit deutlichem Anklang an die juristische Gemeinwohlterminologie[40]) —, beruhten sie auf einem vernünftigen Konsensus (oder sie würden einen solchen Konsens finden, wenn ein praktischer Diskurs stattfinden könnte). Nicht verallgemeinerungsfähige Interessen beruhten auf Gewalt. Der in demokratischer Öffentlichkeit zu führende herrschaftsfreie Diskurs kenne keine andere Gewalt als die des besseren Arguments, wobei Mehrheitsentscheidungen nur als Ersatz für den zwanglosen Konsensus gelten, der sich am Ende herausstellen würde, wenn man nicht stets die Diskussion unter Entscheidungszwang abbrechen müßte[41]). Dieses ausdrücklich als fiktiv bezeichnete Modell rein kommunikativen Handelns[42]) muß unausgesprochen die Interessengleichheit aller Menschen fingieren, die Möglichkeit einer eindeutigen gesellschaftlichen Präferenzordnung. Damit verstellt die Fiktion den Blick auf die Notwendigkeit politischer Entscheidungen (die sie nur als Verlegensheitslösung begreifen kann) und verhindert die Einsicht in die Notwendigkeit von Herrschaft auch und gerade in der Demokratie. Sie bleibt bei einem vorpolitischen Begriff von Demokratie stehen[43]). Das Kriterium und zugleich Problem demokratischer Willensbil-

---

[40]) *J. Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973, S. 153.

[41]) *J. Habermas*, Universität in der Demokratie — Demokratisierung der Universität, Merkur XXI (1967), 416—433 (426 f.) = Protestbewegung und Hochschulreform, 1969, S. 123 f.

[42]) *J. Habermas*, Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz, in: *J. Habermas — N. Luhmann*, Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie — Was leistet die Systemforschung? 1971, S. 101—141 (120).

[43]) Zu solchen gegen ihn erhobenen Einwänden *J. Habermas* selbst in: Theorie und Praxis, 4. Auflage 1971, S. 22 (Einleitung zur Neuausgabe); neuestens *B. Guggenberger*, NPL XIX (1974), 425 ff. (469).

dung ist aber nicht die tendenziell anarchistische Utopie der herrschaftsfreien Diskussion, sondern ist die gewaltfreie Diskussion[44]). Das Beispiel einer „aktiven Sitzungsöffentlichkeit" mag vorläufig genügen[45]).

3. Die mehr grundsätzlichen Überlegungen bestätigen die eingangs gegebene Definition des „Gemeinwohls" als einer Bündelung jener Interessen, die im Konfliktsfall erst durch Entscheidung staatlicher Organe als vorrangig und damit als „öffentliche" anerkannt werden. Das „Öffentliche" eines Interesses ist mithin die durch die rechtsverbindliche Entscheidung staatlicher Organe erlangte Zusatzqualität eines ursprünglichen Partikularinteresses. Verfassungsrechtliche Vorentscheidungen über den Vorrang bestimmter Partikularinteressen sind aus den Grundrechten ablesbar und entziehen diese Interessen der Tyrannei der Mehrheit; doch bedarf es auch hier im Konfliktsfall meist noch der Konkretisierung durch staatliche Entscheidung. Ist in der Rechtsordnung noch nichts vorentschieden und versagen auch die von uns für die Rechtsfindung entwickelten Instrumente, so handelt es sich bei den konkurrierenden Partikularinteressen um latent öffentliche Interessen, die sich im Unterschied zu den schon anerkannten öffentlichen Interessen noch um eine solche Anerkennung bemühen[46]). Der Begriff des latent öffentlichen Interesses bedeutet nicht die Aufwertung des Gruppenegoismus — im Gegenteil. Er besagt, daß im Konfliktsfall jeder das Interesse des anderen so ernst nehmen muß wie sein eigenes. Der Ausgleich kann nur im Hinblick

---

[44]) Dazu früher schon *W. Schmidt*, Wissenschaftsfreiheit als Berufsfreiheit, NJW 1973, 585—590 (589); *ders.*, Die bedrohte Entscheidungsfreiheit, JZ 1974, 241—250 (246 mit FN 47). Empirisch läuft, wie kaum noch angemerkt werden muß, die anarchistische Tendenz dieser Utopie auf einen Sozialdarwinismus von links hinaus — und folgerichtig weisen solche Linien nach rechts.

[45]) Dazu noch unten III 2. Es ist deshalb wenig hilfreich, die Herrschaftsorganisation auch des demokratischen Staates undifferenziert mit „struktureller Gewalt" gleichzusetzen und so die Grenzlinien zu verwischen; dagegen gut *E. Denninger*, Gewalt, innere Sicherheit und demokratischer Rechtsstaat, ZRP 1973, 268—273.

[46]) Nur insoweit lassen sich „öffentliche" von „privaten" Interessen unterscheiden; dazu auch *Häberle*, Öffentliches Interesse (FN 35), S. 70; *W. Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 186 (zur „legislatorischen Qualifikationskompetenz"). Der alledem zugrundeliegende Begriff des positiv gesetzten und durch positive Setzung abänderbaren Rechts gilt, wie zur Vermeidung von Mißverständnissen angemerkt werden kann, nur für die Konfliktentscheidung im modernen Verfassungsstaat. „Zur Entscheidung kollidierender öffentlicher Interessen bei der politischen Planung als rechtlichem Problem": *H. Steiger*, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für H. J. Wolff, 1973, S. 385—428.

auf die Ordnung des Ganzen gesucht werden und bedarf der Entscheidung mit allen Risiken einer Entscheidung. Interessen, die sich diesmal nicht oder nicht mehr als „öffentliche" haben durchsetzen können, sind möglicherweise die öffentlichen Interessen von morgen und gelegentlich die öffentlichen Interessen von gestern.

Dementsprechend lassen sich die bisher schon und im folgenden weiter zugrundegelegten Begriffe der rechtlichen und politischen Entscheidung jetzt besser verdeutlichen. Ich spreche von einer politischen Entscheidung, wenn die Entscheidung ohne Verletzung des geltenden Rechts auch anders hätte ausfallen können. Die Rechtsverbindlichkeit der Entscheidung gibt der politischen Entscheidung eines solchen Interessenskonflikts eine zusätzliche Qualität[47]). Ihre Rechtsverbindlichkeit bezieht die Entscheidung aus einem besonderen Legitimationszusammenhang; auf die Frage demokratischer Legitimation werde ich noch zurückkommen[48]). Wir sollten diese Eigenart des Rechtlichen herausarbeiten, ohne vor dem Politischen die Augen zu verschließen. Nur so können wir in der allgemeinen sozialwissenschaftlichen Diskussion die an uns gerichteten Fragen beantworten.

4. Aus der Notwendigkeit der Entscheidung über den Vorrang eines Interesses als „öffentliches" Interesse folgt, wie gegen den raschen Vorwurf des Dezisionismus deutlich gesagt werden muß, nicht etwa die Beliebigkeit der Entscheidung[49]). Vielmehr hängt der Entscheidungsinhalt davon ab, wer auf die Entscheidungsprämissen einwirken kann, in welchem Stadium und mit welcher Verbindlichkeit. Wird die Diskussion über den Inhalt einer künftigen Verwaltungsentscheidung[50]) so früh wie

---

[47]) Dementsprechend lassen sich Macht und Herrschaft unterscheiden. „Macht" bedeutet dann (in Übereinstimmung mit der bekannten Formel *Max Webers*) jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht. „Herrschaft" hingegen setzt voraus (und dies in Abweichung von *Max Weber*, dessen Unterscheidung insoweit nicht sehr trennscharf ist), daß die Prozesse der Machtbildung (*Popitz*) verrechtlicht sind in einer formalen Organisation und in formalen Verfahren, die zu rechtsverbindlichen und mit Hilfe staatlicher Gewalt durchsetzbaren Entscheidungen führen; vgl. *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Auflage 1972, S. 28; zu *Popitz* oben FN 13.

[48]) Vgl. unten III. Rechtsverbindlichkeit ist im übrigen nicht mit Effizienz zu verwechseln. Die Entscheidung kann unbeachtet bleiben.

[49]) Dazu auch *Podlech* (FN 38), S. 207 (mit FN 22).

[50]) Gleichgültig welcher verwaltungsrechtlichen Form (ob kommunale Satzung oder Verwaltungsakt).

möglich und für jedermann eröffnet, so muß in einem weiter entwickelten Verwaltungsrecht zwischen dem Verfahren der Entscheidungsvorbereitung und dem der definitiven Entscheidung unterschieden werden. Das abgesonderte und der definitiven Entscheidung vorgelagerte Verfahren der Entscheidungsvorbereitung dient der Beteiligung organisierter wie nichtorganisierter Interessen.

Definitive Entscheidung meint die rechtsverbindliche Entscheidung, den Beschluß über den Bebauungsplan, den Erlaß des Verwaltungsakts. Forderungen nach Beteiligung von Interessengruppen auch an diesen definitiven Entscheidungen der allgemeinen Verwaltung sind mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Der Verfassungsgrundsatz demokratischer Herrschaft aller über alle vermittels gemeinsamer Repräsentationsorgane[51]), die ihre demokratische Legitimation letztlich aus freien und gleichen Wahlen beziehen, bedarf an dieser Stelle ebensowenig einer breiten Wiederholung wie seine Modifizierungen für die staatsfrei konzipierten Rundfunk- und Fernsehanstalten und für die universitäre Selbstverwaltung[52]). Wenige Hinweise mögen genügen. Die Beteiligung von Interessengruppen an der definitiven Entscheidung über das Rangverhältnis der von der Verwaltungsentscheidung betroffenen Interessen würde die Qualifikationskompetenz zur Bestimmung des öffentlichen Interesses an die organisierten Interessen und dort an die stärkste Interessengruppe ausliefern. Wer etwa unter dem Aspekt ihrer Konfliktfähigkeit die „Dominanz ökonomischer Interessen" registriert und gleichwohl undifferenziert die Partizipation auch an definitiven Entscheidungen fordert, betreibt die Privatisierung der öffentlichen Interessen unter dem Vorzeichen einer falsch verstandenen Demokratisierung.

5. Unser Augenmerk muß sich deshalb stärker als bisher auf besondere Verfahren der Entscheidungsvorbereitung richten. Als Teil eines förmlichen Verwaltungsverfahrens ist die Entscheidungsvorbereitung aus den verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren und Planfeststellungsverfahren bekannt, aber auch dort noch ausbaufähig. Die neuere Planungsdiskussion hat weitere Vorarbeiten zur Abstufung verwaltungsrechtlicher Entscheidungsprozesse geliefert[53]), doch sollten die Bei-

[51]) Dazu z. B. *H. F. Zacher*, Pluralität der Gesellschaft als rechtspolitische Aufgabe, Der Staat 9 (1970), 160—186 (179).

[52]) Dazu *W. Schmidt*, NJW 1973, 585—590 (vgl. oben FN 44).

[53]) *F. Wagener*, Zur Praxis der Aufstellung von Entwicklungsplanungen, AFK 9 (1970), 47—63 (51); *Ossenbühl*, Gutachten 50. DJT (FN 27), S. 36; *E. Schmidt-Aßmann*, Planung unter dem Grundgesetz, DÖV 1974, 541—547 (545 im Anschluß an *Wagener*); zum älteren Meinungsstand zu den „Planungsstufen" *E. Forsthoff* —

spiele aus dem Planungsbereich nicht unnötig von den mehr grundsätzlichen Fragestellungen ablenken, die sich auf die Übertragbarkeit solcher Verfahrensmuster auch auf andere Verwaltungsbereiche als die bisher geregelten richten.

Die überwiegend betriebswirtschaftlich orientierte Entscheidungstheorie bestreitet gelegentlich die Möglichkeit einer Abgrenzung von Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung[54]). Sie vernachlässigt dabei die besondere Struktur des mit einer rechtsverbindlichen Entscheidung endenden Entscheidungsprozesses und konstruiert ihre Entscheidungsabläufe gleichsam in einen rechtsfreien Raum. Aber auch im Verwaltungsrecht muß die Eigenart der Entscheidungsvorbereitung noch verdeutlicht werden. Das ältere Verwaltungsrecht verwies sie grundsätzlich in einen rechtsfreien „Innenraum" staatlicher Willensbildung; es verräumlichte den Zeitaspekt der Entscheidungsvorbereitung und entzog ihn so der rechtlichen, genauer: der verfahrensrechtlichen Strukturierung. Das neuere Verwaltungsrecht hat die Entscheidungsvorbereitung zunächst in der Strukturierung des Ermessens und dann im Vorgang der Planung gleichsam neu entdeckt[55]). Denn sehr viel von dem, was wir als Planung erörtern, gehört in das Stadium der Entscheidungsvorbereitung, das wir deshalb auch Entscheidungsplanung nennen könnten im Unterschied zur Planentscheidung, der definitiven Festsetzung eines vollziehbaren Plans. Die Bemühungen um die Zuordnung des definitiven Plans als Rechtssatz oder Verwaltungsakt oder aliud haben den Blickwinkel — entsprechend dem Zuschnitt unseres ganzen verwaltungsrechtlichen Instrumentariums[56]) — zu sehr auf die definitive Entscheidung verengt.

6. Die Zweiteilung in ein Verfahren der Entscheidungsvorbereitung, das für organisierte und nichtorganisierte Einwirkun-

---

*W. Blümel*, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, 1970, S.22 f. (mit Nachw.).

[54]) So jetzt wieder *D. Aderhold*, Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie, 1973, S. 24 f. (mit Nachw.).

[55]) Zur Auflösung des rechtsfreien „Innenraums des Ermessens" in der neueren Ermessenslehre *W. Schmidt*, Gesetzesvollziehung (FN 36), S. 135 f.; zu den neueren Entwicklungslinien zuletzt *M. Bullinger*, Ermessen und Beurteilungsspielraum — Versuche einer Therapie, NJW 1974, 769—773; zum Zusammenhang von Ermessen und Planung und zur Eigenart der Planung *P. Badura*, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayer. Verfassungsgerichtshofs, 1972, S. 157—182; ferner BVerwG, Urteil vom 5. 7. 1974 — IV C 50.72 — DVBl. 1974, 767 (769), zur Unterscheidung „zwischen

gen offen ist, und in ein anschließendes Verfahren der definitiven Entscheidung durch die zuständigen Verwaltungsorgane strukturiert den Zeitaufwand jeder aus komplexen Prämissen erarbeiteten Verwaltungsentscheidung. Diese Zweiteilung nutzt die alte Einsicht, daß ein Gremium klein sein sollte, wenn man definitive Entscheidungen in angemessener Zeit erwartet, hingegen relativ groß und offen, wenn man Ansichten, Reaktionen[57]) und vor allem noch unerkannte Interessenverknüpfungen kennenlernen will. Das Zeitbudget der Entscheidungsfindung braucht deshalb nicht wesentlich stärker belastet zu werden, denn auch das für die definitive Entscheidung zuständige Organ stünde vor der Aufgabe, die erforderlichen Informationen zu sammeln und zu verarbeiten.

Ein besonderes Verfahren der Entscheidungsvorbereitung vermeidet die aus der Pluralismusdiskussion bekannte Gefahr der negativen Koordinierung von Vetopositionen, die charakteristisch ist für mit definitiven Entscheidungen betraute Gremien, deren Mitglieder sich als Repräsentanten unterschiedlicher Interessen verstehen, deren jedes in der Entscheidung berücksichtigt werden sollte. Dieser Vorgang des — salopp ausgedrückt — „Herunterkoordinierens" führt zu einem Konservatismus aus strukturellen Gründen, denn zufriedengestellt werden können nur Gruppen, deren Interessen im status quo schon einigermaßen saturiert sind[58]). Die Beschränkung auf die

---

dem Planen als Vorgang und dem Plan als Produkt dieses Vorgangs".

[56]) Das gilt auch für die bekannte organisationstheoretische Definition der Entscheidung als das Ergebnis einer Informationsverarbeitung; dazu *W. Schmidt* (FN 36), AöR 96 (1971), 327; *W. Brohm*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, Mitbericht, VVDStRL 30 (1972), 245—312 (276). Der Vorgang der Informationsverarbeitung muß zerlegt werden in die definitive Entscheidung durch das dafür zuständige Entscheidungsorgan und in den vorausgehenden Informationserarbeitungsprozeß, auf den in Zukunft stärker geachtet werden sollte. Der Begriff Informationsverarbeitung zieht beides zusammen. Wenn *N. Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, 1966, S. 69 (und auch an anderen Orten), Entscheidung als „die Mitteilung des Ergebnisses einer Informationsverarbeitung" definiert, so formuliert er damit nur den herkömmlichen Begriff des Verwaltungsakts in verwaltungswissenschaftlicher Terminologie; dazu *W. Schmidt* (FN 44), JZ 1974, 246. Zur Verlagerung des Interesses von der fertigen Verwaltungsentscheidung auf den Entscheidungsprozeß auch *J. Schwarze*, Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz, 1974, S. 45.

[57]) Dazu *Olson* (FN 13), S. 53.

[58]) *Scharpf*, Demokratietheorie (FN 13), S. 51 (mit weiteren Nachweisen).

Entscheidungsvorbereitung vermeidet außerdem die in der Diskussion um die Partizipation an Verwaltungsentscheidungen befürchtete Gefahr des imperativen Mandats der Gruppenvertreter[59]), denn derartige Imperative könnten sich nur auf definitive Entscheidungen auswirken.

7. a) Ehe weitere Fragen einer Beteiligung von Interessengruppen und einzelnen Bürgern an dem Verfahren der Entscheidungsvorbereitung behandelt werden (Fragen des Zugangs und des Rechtsschutzes), ist zu erörtern, ob nicht die Entscheidungsvorbereitung eben wegen ihrer unbezweifelbar politische Weichen stellenden Funktion der Verwaltung selbst oder doch den politischen Parteien zusteht. Die Vermittlungsfunktion der politischen Parteien könnte dort aktuell werden, wo die Verwaltungsbürokratie ihre Verpflichtung zum Schutz auch der nichtorganisierten und nichtorganisierbaren Interessen nicht zu erfüllen, anders formuliert: ihren Anspruch auf erschöpfende und insoweit „politisch neutrale" Definition des Gemeinwohls[60]) nicht einzulösen vermag.

Die Forderung an die Verwaltungsbürokratie auf erschöpfende und politisch neutrale Definition des Gemeinwohls meint etwas unbezweifelbar Richtiges. Die Verwaltung ist die Verwaltung aller Bürger und verpflichtet, in ihren Entscheidungen alle betroffenen Interessen zu berücksichtigen. Die Frage ist nur, in welchem Ausmaß sie das aus eigener Kraft zu leisten vermag. Zudem steht gegen diese Forderung die ebenfalls verbreitete Vorstellung von der Instrumentalisierbarkeit des bürokratisch-technischen Apparats für den jeweiligen Machthaber[61]). Beide Alternativen vergröbern den empirischen Befund, der weder eine volle Instrumentalisierbarkeit noch die uneingeschränkte politische Neutralität der „Fachverwaltung" bestätigt.

Die teilweise Instrumentalisierung ist in einem parlamentarischen Regierungssystem verfassungsrechtlich geradezu geboten. Sie beruht auf der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung. Die Bestimmung der vorrangigen „öffentlichen" Interessen durch Verwaltungsorgane hat sich demgemäß dort, wo weder den Grundrechten noch anderen Rechtsnormen eine Vorentscheidung zu entnehmen ist, auch an den politi-

---

[59]) So *P. Datoglou*, Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen, DVBl. 1972, 712—719 (715); *H. P. Ipsen*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 31 (1973), 295.

[60]) Dazu (kritisch) *Faber* (FN 11), S. 139.

[61]) *U. Scheuner*, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für E. Forsthoff, 1972, S. 325—346 (342 mit Hinweis auf *M. Weber*).

schen Zielvorstellungen (und Programmen) der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit auszurichten[62]). Oppositionelle Entscheidungsalternativen kommen deshalb auch bei Verwaltungsentscheidungen nur bedingt zum Zuge. Jedenfalls sind die Aussichten gering, daß sie („von oben") „belohnt" werden. Die personalpolitischen Einflüsse der politischen Parteien sind offenkundig, die entsprechenden sachlichen Rücksichtnahmen im Karriereinteresse desgleichen.

Das leitet über zu einigen mehr organisationssoziologischen Thesen, die von der Eigenart der Arbeitsteilung in der bürokratischen Verwaltung ausgehen und zum gleichen Ergebnis führen. Da ist zunächst die Theorie der „selektiven Aufmerksamkeit", derzufolge die Aufmerksamkeit der Mitglieder einer Verwaltungseinheit auf die Problembereiche ihrer Zuständigkeit und Verantwortung eingestellt wird, während sich die Aufmerksamkeit für außerhalb liegende Gebiete vermindert[63]). Damit hängt die Neigung derselben Entscheider zusammen, sich mit ihrer Aufgabe derart zu identifizieren[64]), daß sie ihr tendenziell Vorrang vor Problemen anderer Verwaltungseinheiten beimessen; es entsteht eine Art „Ressortegoismus" im kleinen. Alternative Entscheidungsmöglichkeiten werden entweder gar nicht wahrgenommen oder doch frühzeitig, um nicht zu sagen, vorzeitig aus der Entscheidungsvorbereitung ausgeschieden. Das gilt vor allem für „Nebenfolgen", für die niemand zuständig ist[65]). Im Ergebnis wirkt das für die weitere Informationsverarbeitung wie eine restriktive Randbedingung. Es verstärkt die ohnehin durch den Entscheidungsdruck ausgelöste Neigung hierarchischer Systeme, nicht Alternativenbündel zu entwikkeln, sondern „entscheidungsreife", „einzig richtige" Lösungen vorzuschlagen[66]). Vor allem dies ist auch den Verwaltungsjuristen gut vertraut[67]).

---

[62]) Zur Gefahr, daß dabei Minderheitsinteressen desto mehr vernachlässigt werden, je zentraler entschieden wird, jetzt wieder *G. Leibholz*, Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 II GG, DVBl. 1973, 715—719 (715).

[63]) *D. C. Dearborn — H. A. Simon*, Selective Perception: A Note on the Departmental Identification of Executives, Sociometry 21 (1958), 140—144 (142 f.); *J. G. March — H. A. Simon*, Organizations, 1958, S. 127 ff.; *F. W. Scharpf*, Planung als politischer Prozeß, Die Verwaltung 4 (1971) 1—30 (15) = Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, 1973, S. 52; vgl. auch *Brohm* (FN 56), VVDStRL 30 (1972), 293.

[64]) Dazu *Scharpf*, Planung (FN 63), S. 27 = S. 67 f.

[65]) *Scharpf*, Planung (FN 63), S. 82 f.; *Faber* (FN 11), S. 74.

[66]) Dazu *D. Oberndörfer — W. Pietsch*, Politische Planung III (Methoden der kurz-, mittel- und langfristigen Planung der Regierungsarbeit und Vorschläge zu ihrer organisatorischen Verwertung),

b) Dieses Defizit[68]) auszugleichen, könnte eine der verfassungsrechtlichen Aufgaben der politischen Parteien sein. Die Aktivität von Bürgerinitiativen gilt denn auch oft als Anzeichen für ein Versagen der politischen Parteien, für eine Funktions-, ja eine Legitimationskrise des Parteiensystems. Diese

in: Anlagenband zum Ersten Bericht der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, 1969, S. 400—436 (422); *Th. Ellwein*, System der Aufgabenplanung und Erfolgskontrolle, ebendort, S. 537—548 (538); *Faber* (FN 11), S. 77.

[67]) Vgl. *W. Schmidt* (FN 36), AöR 96 (1971), S. 349; Rechtswissenschaft und Verwaltungswissenschaft, S. 102.

[68]) Es handelt sich bei diesem teils aus allgemein organisationssoziologischen, teils zusätzlich aus verfassungsrechtlichen Gründen folgenden Defizit bei der „Aggregierung der Interessen" durch die Verwaltungsbürokratie um ein Defizit der Verwaltung als eigenständiger Staatsgewalt (dazu schon oben FN 36), nicht um ein Defizit parlamentarischer Vermittlungsfunktion. Vielmehr ist die verbreitete Klage über eine „zunehmende Autonomie der Verwaltung", der ein ständig wachsender Funktionsverlust des Parlaments entspreche, starken Zweifel ausgesetzt. Abhilfe könnte demnach nur eine stärkere Instrumentalisierung der Verwaltung bringen. Die Krise der zweiten Gewalt erscheint in diesem Blickwinkel nur als zwangsläufige Fortsetzung der Krise des parlamentarischen Regierungssystems, das im gleichen Atemzug registrierte „Legitimationsdefizit" der Verwaltung als eine Folge der Legitimationsschwäche des Parlaments (in diesem Sinn *Schmitt Glaeser* (FN 3), S. 203, 218; *R. Mayntz*, Das Demokratisierungspotential der Beteiligung Betroffener an öffentlicher Planung, in: „Demokratisierung" und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, S. 50—61 (51)). Diese Gedankenkette gehört zu jenen Hypothesen, die durch häufige Wiederholung nicht richtiger werden. Sie verquickt einen schlichten Denkfehler mit einer kurzschlüssigen Fehlinterpretation bekannter geschichtlicher Abläufe.
Die soeben skizzierte Argumentation erweckt den Eindruck, als habe das Parlament im Zuge der politischen Entwicklung Einbußen eines ursprünglichen Besitzstandes hinnehmen müssen. Jedoch geht es, wie durchaus zutreffend eingeräumt wird, um neue Staatsaufgaben, die zuvor weder vom „Staat" allgemein noch konkret vom Parlament wahrgenommen wurden, die vielmehr von vornherein originär der Verwaltung zugewachsen sind. In dieser Wendung vom Funktionszuwachs der Verwaltung zum Funktionsverlust des Parlaments steckt somit ein Denkfehler. Er verbirgt sich in der Fiktion, daß alle gesellschaftlichen Konflikte erschöpfend vom Parlament verarbeitet werden müßten. Mit dieser Fiktion wird das Problembearbeitungspotential des Parlaments allerdings bei weitem überanstrengt. Vermutlich stehen dahinter auch etwas übertriebene Vorstellungen von den Aufgaben und Leistungen der Parlamente des 19. Jahrhunderts, die sich durch einen flüchtigen Vergleich der damaligen mit den heutigen Gesetzessammlungen rasch korrigieren ließen. Das, was diese Fiktion an Mehrarbeit fordert, kann das Parlament zum größten Teil nicht leisten — und muß es nach der verfassungsrechtlichen Aufteilung der Staatsfunktionen auch gar nicht.

Beobachtung läßt sich freilich auch anders deuten: als eine theoretische Überanstrengung der den Parteien zukommenden Vermittlungsfunktion. Vermutlich werden wir ein wenig von dem Sockel abtragen müssen, auf den wir die Parteien postiert haben.

Die Mitwirkung der politischen Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes (Art. 21 GG) ist primär auf die Besetzung und den Ausbau von Herrschaftspositionen im Staatsapparat auf der Grundlage von Wahlergebnissen ausgerichtet. Diesem Ziel sind alle anderen Ziele untergeordnet[69]). Mit Rücksicht auf die Wählermeinung und im Hinblick auf die Programmierung von Regierung und Verwaltung müssen zwar die von den Parteien in den politischen Willensbildungsprozeß eingebrachten Interessen breiter gestreut sein als die von Gewerkschaften und Verbänden, doch sind eben ihres Einsatzes im Wahlkampf wegen die zu Gemeinwohlprogrammen gebündelten unterschiedlichen Interessen so abgeschliffen, daß sie nur sehr begrenzt zur Absorption von Protesten im Wahlakt taugen[70]) und noch weit weniger zur Entwicklung erschöpfender Entscheidungsalternativen im Planungsbereich der Verwaltung.

Auf kommunaler Ebene[71]) kommt es zudem darauf an, ob überhaupt eine nennenswerte Opposition sich artikuliert. Selbst wenn sie nicht dem Herrschaftskartell Großer Koalitionen geopfert wird, bleibt doch ihr Potential zur Vermittlung oppositioneller Entscheidungsalternativen durch das Parteiprogramm und mehr lokalbezogene Rücksichtnahmen auf die mutmaßliche Wählermeinung notwendig eingeengt. Der einzelne Kommunalvertreter und auch der Wahlbeamte würden durch eine Politik im Widerspruch zu den Interessen ihrer Partei ihren politischen Kredit rasch überziehen[72]). Ein solches „generel-

---

[69]) Dazu in neuerer Zeit *P. Haungs*, Die Bundesrepublik — ein Parteienstaat?, ZParl 4 (1973), 502—524 (517 ff.).

[70]) Überzogen ist allerdings das Schlagwort von der „Opposition ohne Alternative" (*M. Friedrich*, 1962), das den Umorientierungs- und Anpassungsprozeß der SPD in den 60er Jahren begleitete.

[71]) Zur Rolle der politischen Parteien dort *G. Lintz*, Die politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, 1973; *Th. Trachternach*, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974; *J. Ziegler*, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974 (insbes. S. 77 ff.).

[72]) *Scharpf*, Planung (FN 63), S. 25, 28 = S. 65, 69. Stärker empirisch ausgerichtet sind zwei Untersuchungen in ZParl 5 (1974): *U. Thaysen*, Richten sich die Bundestagsabgeordneten nach ihrem Gewissen?, S. 3—13; *W. Kaltefleiter — H.-J. Veen*, Zwischen freiem und imperativem Mandat. Zur Bindung von Mandatsträgern in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, S. 246—267.

les" oder „generalisiertes" Mandat[73]) wird von allen Parteien durchaus in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz kraft ihrer Mittlerrolle in der Praxis täglich durchgesetzt. Das Gegensatzpaar von imperativem und freiem Mandat ist für die Beschreibung solcher Bindungen unbrauchbar. Das „freie" Mandat, fast schon eine contradictio in adiecto, ist im System parlamentarischer Demokratie moderner Prägung ebenso irreal wie das „imperative Mandat", beim Wort genommen, den Umbau zu einem Rätemodell voraussetzen würde. Daß dies aus anderen Gründen nicht funktionieren kann, ist oft genug und auch gestern wieder dargestellt worden. Der Begriff des „generalisierten Mandats" hingegen entspricht der Flaschenhalsfunktion moderner Wahlen[74]) und der Flaschenhalsfunktion der politischen Parteien bei der Vermittlung latent öffentlicher Interessen.

Das Vermittlungspotential der politischen Parteien ist mithin ähnlich defizitär wie das Problembearbeitungspotential der bürokratischen Verwaltung. Ich halte beides für keineswegs pathologisch, sondern für systembedingt[75]). Wir werden nach zusätzlichen Instrumenten suchen müssen, um die Lücke zu schließen.

8. a) Dazu gehört die verfahrensrechtlich gesicherte Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung, die mehr ist als die Verteidigung von Individualrechten. Im einzelnen geht es um zwei einander überschneidende Fragenkreise: 1. den Zusammenhang von Beteiligungsrecht und Rechtsschutz und 2. um den Zeitpunkt, in dem das Verfahren zu eröffnen ist.

Noch nicht hinreichend geklärt sind die Folgen einer Ausdehnung des Beteiligungsrechts auf jedermann für den gerichtlichen Rechtsschutz. Mein Lösungsvorschlag geht von den unterschiedlichen Interessen aus, denen die Beteiligung dient. Am Beispiel der Massenverfahren lassen sich gegenwärtig drei Arten von Beteiligten ausmachen: die Inhaber von Individualrechten (vor allem Eigentümer), die Entscheidungs- und Planungsbetroffenen, die Schutznormen auch zu ihren Gunsten geltend machen, z. B. Anwohner im Gefahrenbereich eines Kernkraftwerks[76]), und diejenigen, die sich weder auf das eine noch das

---

[73]) Zur Entlastung dieses Berichts wurde insoweit auf den Bericht von *Th. Oppermann* vom Vortage über „Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes" (mit Leitsatz 11) verwiesen; vgl. auch *Scharpf*, a. a. O. (FN 71).

[74]) Zu diesem von *T. Parsons* in einer Vorlesung geprägten Begriff *N. Luhmann*, Grundrechte als Institution, 1965, S. 150.

[75]) Vgl. auch *R. Schnurs* Diskussionsbemerkung zum „objektiven Repräsentationsdefizit" vom Vortage.

andere berufen können, die schlicht „Einwendungen" vorbringen können, Einwendungen, die sich auf latent öffentliche Interessen gründen. Die Übergänge von der ersten zur zweiten und von dieser zur dritten Gruppe sind fließend. Die dritte Gruppe ist aus den Genehmigungsverfahren umweltgefährdender Anlagen (wie wir heute sagen)[77]) zwar altbekannt, jedoch für die künftige Ausweitung der Beteiligung am Verwaltungsverfahrensrecht, wie sie sich etwa im Änderungsentwurf zum BBauG abzeichnet, der eigentliche Stein des Anstoßes. Sie unterläuft die bisherigen Abwehrstrategien der Behörden und Gerichte und schafft die eigentlichen Rechtsschutzprobleme.

Zu den bisherigen Abwehrstrategien gehörte die zeitliche Eingrenzung der Betroffenheit durch das Erfordernis eines Vollzugsakts[78]) mit der bekannten Folge „vollendeter Tatsachen". Das konnte auch durch die Mehrstufigkeit von Verwaltungsverfahren bewirkt werden, wobei nur die letzte Stufe für Einwendungen zugänglich war[79]). Solche Eingrenzungen lassen sich nicht mehr halten, sobald die Verfahrenseröffnung so früh wie möglich angesetzt wird.

Die zeitliche Vorverlegung der Verfahrenseröffnung für jedermann an den Planungsbeginn drängt das Amtsgeheimnis sehr stark zurück. Wenn es jedoch um latent öffentliche Interessen geht, kann das Amtsgeheimnis kein Selbstzweck bleiben, zumal, wenn es nicht mehr auf seiner Seite hat als eine vordemokratische Tradition und wenn es sich überdies qualitativ zum Planungsgeheimnis verändert. Statt von regelmäßiger Geheimhaltung sollte dem Demokratiegebot entsprechend besser von der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern ausgegangen werden; Amts- und Planungsgeheimnis werden dann zur begründungsbedürftigen Ausnahme. Es braucht nicht näher ausgeführt zu werden, daß schutzbedürftige Be-

---

[76]) Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. 3. 1972 — I C 49.70 — („Kernkraftwerk Würgassen"), DÖV 1972, 757 = DVBl. 1972, 678; dazu *J. Schwarze*, Rechtsfragen bei der Errichtung von Kernkraftwerken, DÖV 1973, 700—705.

[77]) Früher §§ 16 ff. GewO; heute §§ 4 ff. BImSchG; ferner §§ 7 ff. AtomG. Zusammen mit den Vorschriften über Planfeststellungsverfahren bilden sie die Grundlagen für die Entwicklung sog. Massenverfahren; dazu *Blümel*, Masseneinwendungen (FN 26).

[78]) Dazu jetzt wieder *Ossenbühl*, Gutachten 50. DJT (FN 27), S. 165, 176, 192, 195. Das ist nicht zu verwechseln mit der Unfähigkeit, die eigene Betroffenheit zu erkennen; dazu oben I 4 bei FN 15 ff.

[79]) Zur Problematik solcher mehrtaktiger Entscheidungsverfahren jetzt *M. Stock*, Bürger, Vereinigungen und Gemeinden als Verteidiger umwelt- und naturschutzrechtlicher Belange im Planfeststellungsverfahren (Habilitationsvortrag), Typoskript 1974, S. 6 ff.

lange wie etwa die sogenannte Intimsphäre von Bürgern von solchen Überlegungen unberührt bleiben. Verkürzt wird allerdings der Informationsvorsprung von Interessenvertretern, die bisher unter dem Schutz des Amtsgeheimnisses einen exklusiven Zugang zur Verwaltung haben; aber eine solche Offenlegung vor allem ökonomischer Interessen dient einer besseren Berücksichtigung auch der weniger profitablen Interessen. Das immer noch als ungelöst bezeichnete Problem „Staat und Verbände"[80]) kann jedenfalls für den Bereich der Verwaltung auch von den Ansatzpunkten einer demokratischen Öffentlichkeit und ihrer Strukturierung in demokratischen Verfahren her angegangen werden.

Im einzelnen kann die zeitliche und persönliche Ausweitung dieser Verfahrensbeteiligung hier nicht in der ihr allein angemessenen differenzierenden Weise erörtert werden. Nur eines ist zu betonen: das Verwaltungsverfahren muß offen für jedermann sein; geschlossene „Beiräte" können es nicht ersetzen[81]). Gerade gegen eine solche offene und frühzeitige Beteiligung ist der Widerstand der Verwaltung, vor allem der Kommunalverwaltungen und Kommunalvertretungen ganz erheblich[82]). Befürchtet werden Zeit- und Ressourcenverschwendung durch unqualifizierte Partizipation, häufig wohl auch nur die unausweichliche offene politische Auseinandersetzung[83]). Von der Bedeutung der bevorstehenden Verwaltungsentscheidung für diejenigen, die Mitsprache begehren, ist seltener die Rede. Im übrigen bleibt auch dort, wo Aktenöffentlichkeit bereits hergestellt ist, noch manches verbesserungsbedürftig und insgesamt ein Umdenken mancher Amtsträger erforderlich.

b) Schwieriger ist die Frage nach dem Rechtsschutz für die weder in einem Individualrecht noch sonst „unmittelbar" Betroffenen zu beantworten. Dem Recht auf Zugang zum Verfahren muß auch der gerichtliche Rechtsschutz gegen eine Behinderung oder Verweigerung des Zugangs entsprechen. Mehr als das Recht auf Verfahrensbeteiligung und die daraus erwachsenden verfahrensrechtlichen Positionen ist jedoch nicht rechtsschutzfähig. Die Durchsetzung der von den Beteiligten verfochtenen Entscheidungsalternativen, des von ihnen geltend gemachten latent öffentlichen Interesses, kann, weil noch in keiner maßstabsfähigen Norm vorentschieden, nicht in einer in-

[80]) Vgl. *Steinberg* (FN 13), S. 482 ff.

[81]) Zu solchen „Beiräten" schon *Schmitt Glaeser* (FN 3), S. 187.

[82]) Dazu *R. Stich*, Normative Anforderungen des demokratischen Rechtsstaats an die städtebauliche Entwicklungsplanung, NJW 1974, 1673—1685 (1677).

[83]) *J. J. Hesse* (FN 32), S. 298.

haltlich „richtigen" Entscheidung gesucht werden, sondern nur in einem fairen Verfahren politischer Willensbildung[84]). Zur inhaltlichen Durchsetzung der geltend gemachten Interessen und der aus ihnen abgeleiteten konkreten Entscheidungsalternativen sind die Gerichte nicht kompetent, dies im doppelten Wortsinn: sie sind weder dafür zuständig noch dazu fähig.

Der Schutz eines von der Durchsetzung konkreter Entscheidungsalternativen gleichsam abgekoppelten Rechts auf Verfahrensbeteiligung steht im Widerspruch zu einigen neueren Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Verbandsklage. Auch mit Hilfe der Verbandsklage können aber nicht solche Streitigkeiten gerichtlich entscheidbar gemacht werden, die innerhalb der vom geltenden Recht eröffneten Entscheidungsspielräume nur politisch entscheidbar sind. Andernfalls würden wir es der Verbandsautonomie überlassen, politische Forderungen zu einklagbaren Rechten zu erheben[85]).

## *III.*

1. Die Mitwirkung von Bürgergruppen und Bürgern ist, wenn verfahrensrechtlich abgesichert, mehr als nur unverbindliche Meinungsäußerung im gesellschaftlichen Bereich. Sobald sie die Grenzen des Individualrechtsschutzes und der Durchsetzung von Schutznormen überschreitet, ist sie demokratische Teilhabe[86]). Als solche ist sie notwendig, um das Defizit des Problembearbeitungspotentials der bürokratischen Verwaltung auszugleichen, das auch durch die Vermittlungsfunktion der politischen Parteien nicht hinreichend abgedeckt wird. Damit

---

[84]) So sehr das einer spezifisch deutschen rechtsstaatlichen Tradition entsprechen würde; vgl. *F. Scharpf*, Die politischen Kosten des Rechtsstaats, 1970, S. 38.

[85]) Dazu in diesem Zusammenhang *Knöpfle* (FN 1), S. 715 (mit weiteren Nachweisen). Weiterer Erörterung in der künftigen Auseinandersetzung mit der Problematik der Verbandsklage bedarf, ob für den Schutz der Verfahrensbeteiligung an Massenverfahren andere Verfahrensvoraussetzungen normiert werden dürfen als für den Schutz an Individualrechten; dazu *Blümel*, Masseneinwendungen (FN 26), S. 564 f. Das könnte jene qualitative Aufwertung des Rechtsschutzes von Organisationen im Verhältnis zum Individualrechtsschutz implizieren, deren Zulässigkeit sonst gerade bestritten wird; zu diesem Streit *H. Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972, S. 43; *A. v. Mutius*, Zulässigkeit der Verbandsklage?, VerwArch. 64 (1973), 311—318; zuletzt *K. A. Bettermann*, Besprechung der Schrift von *Faber*, AöR 99 (1974), 501—504. Die Verteidigung von Grundrechten durch Organisationen bleibt von allen diesen Überlegungen unberührt.

[86]) Die von *Ossenbühl*, Gutachten 50. DJT (FN 27), S. 193, in diesem Zusammenhang geäußerten Befürchtungen richten sich ausdrücklich nur gegen eine Teilhabe an definitiven Entscheidungen.

verändert sich die Funktion der dafür vorgesehenen förmlichen Verwaltungsverfahren, die bisher noch ganz aus dem Blickwinkel des Individualrechtsschutzes gesehen werden[87]). Die Frage ist, wie eine solche Teilhabe in den Gesamtzusammenhang demokratischer Legitimation einbezogen werden kann. Diese Frage ist auch dann und gerade dann zu beantworten, wenn nicht die Beteiligung an definitiven, rechtlich verbindlichen Entscheidungen zur Diskussion steht, sondern „nur" die Einschaltung von einzelnen und Interessengruppen in den Informationsverarbeitungsprozeß der Entscheidungsvorbereitung, wenn also die Verwaltung einen Teil der von ihr zu verarbeitenden Informationen durch eine verfahrensrechtlich strukturierte Kommunikation mit ihren Bürgern bezieht. Weder die herkömmliche Staatsrechtslehre noch die Soziologie geben darauf eine zureichende Antwort.

Die Position der deutschen Staatsrechtslehre ist auf den Tagungen von 1970 und 1972 nochmals bestätigt worden. Herr *Oppermann* hat gestern deutliche Zweifel angemeldet. Daraufhin wurde die Legitimation zum ersten Gliederungsstichwort der Aussprache, doch blieb sie vom Streit um die Repräsentation verdeckt. Herr *Meyer* hat in seiner Zwischenbemerkung einen möglichen Grund genannt: Repräsentation verdeckt die Frage, wie Legitimation zustande kommt.

Die Position von 1970 und 1972 läßt sich demgegenüber wie folgt zusammenfassen: Kern der demokratischen Legitimation ist die regelmäßig wiederkehrende Wahl des Bundestags und der Landtage; die demokratische Legitimität aller anderen Staatsorgane ist durch sie vermittelt[88]). „Partizipation hat also keine Legitimationsfunktion"[89]). Legitimität und Legitimation unterscheiden sich in diesem Begriffszusammenhang wie eine Eigenschaft und ihre Vermittlung: Legitimität wird durch Legitimation vermittelt, institutionell und funktionell durch die Verfassung, personell durch Wahlen zum Parlament und durch die Mittlerrolle des Parlaments[90]). Auch eine Entscheidung

---

[87]) Kennzeichnend die Darstellung bei *H. J. Wolff*, Verwaltungsrecht III, 3. Aufl. 1973, § 156 I a, b (S. 274); ferner auch die Eingrenzung des Kreises der „Beteiligten" in § 13 EVwVerfG 1973 (BT-Dr. 7/910).

[88]) *M. Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, Mitbericht, VVDStRL 29 (1971), 46—84 (63).

[89]) *Schmitt Glaeser* (FN 3), S. 220.

[90]) Ich folge der besonders klaren Darstellung der Verwaltung als eigenständiger, demokratisch legitimierter Staatsfunktion bei *F. Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, S. 198 ff.

kann als „legitim" bezeichnet werden; sie wird auf ein demokratisch legitimiertes Entscheidungsorgan zurückgeführt, steht damit am Ende einer „Legitimationskette", die mit der Parlamentswahl beginnt[91]), und muß im übrigen mit der Verfassung vereinbar sein.

Dieser Legitimationsbegriff verharrt noch auf der Schwelle der demokratischen Verfassung. In ihm ist kein Raum für den ständigen Prozeß einer freigebildeten öffentlichen Meinung, der doch für die freiheitliche Demokratie schlechthin konstituierend ist[92]). Selbst die Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften einzuordnen macht Mühe und ist umstritten[93]). Zwar nehmen in den letzten Jahren Äußerungen zur Legitimationsfunktion der sich ausweitenden demokratischen Teilhabe an Verwaltungsentscheidungen deutlich zu[94]), doch sind sie, gemessen an dem einhellig akzeptierten Begriffssystem, notwendig apokryph. In diesem System spricht „der Bürger . . . sein Wort zu den Entscheidungen der Staatsgewalt in der Wahl und durch das Parlament —, der Rest ist schweigender Gehorsam"[95]).

Der Gehorsam des Bürgers gegenüber staatlicher Herrschaft ist zentrales Thema auch der soziologischen Auseinandersetzung um Legitimität und Legitimation seit *Max Weber*. Dessen bekannte Trias möglicher Legitimitätstypen ist ein System möglicher Gehorsamsmotivationen: des Glaubens an die Tradition oder an die ratio einer Ordnung oder an das Charisma[96]).

---

[91]) *Schmitt Glaeser* (FN 3), S. 218.

[92]) So die bekannte Formel des BVerfG, E 7, 198 (208); 12, 113 (125).

[93]) Dazu die Diskussionsbemerkung von *H. H. Klein*, VVDStRL 29 (1971), S. 121 f.; ferner die Darstellung der Rolle der politischen Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, genauer: der „parteienfeindlichen Meinungen" z. B. bei *Trachternach* (FN 71), S. 43 ff.

[94]) Beispiele aus jüngster Zeit: *J. H. Kaiser*, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaats an die planende Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? Referat auf dem 50. DJT 1974, These 12 (veröffentlicht in DVBl. 1974, 874); *H. Lecheler*, Verwaltung als „außerparlamentarische Gewalt", DÖV 1974, 441-445 (446); *W. Hoppe*, Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für H. U. Scupin, 1973, S. 121—143 (128 zum „Defizit an städtebaulich relevanter Legitimation").

[95]) *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage 1966, S. 893 (S. 642 zur Lücke im Hinblick auf die öffentliche Meinung).

[96]) *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft (FN 47), S. 126, 156; aus neuerer Zeit *P. Graf von Kielmannsegg*, Legitimität als analytische Kategorie, PVS 12 (1971), 367—401. Auch *Habermas*, Legitimationsprobleme (FN 40), verbleibt letztlich noch ganz in dem von *M. Weber* abgesteckten Begriffsrahmen.

Auch in demokratischen Ordnungen erschöpft sich die Teilhabe der Herrschaftsunterworfenen in Akten der Einsetzung und Bestätigung; darüber hinausgehende Möglichkeiten aktiver Mitwirkung kommen nicht in den Blick. Ebenso passiv bleibt die Rolle des Bürgers in dem von *Niklas Luhmann* postulierten scheinaktiven Rollenspiel protestabsorbierender Verfahren. Sie läßt die innovatorische Funktion von „Protesten" unberücksichtigt. *Luhmann* verweist ausdrücklich auf *Max Webers* Begriff der rationalen Legitimität aufgrund des Glaubens an die Legalität gesetzter Ordnungen[97]), wechselt jedoch in höchst folgenreicher Weise den Bezugspunkt der Zweckrationalität gegen die „Systemrationalität" aus, sein modernes Funktionsäquivalent der Staatsräson[98]).

2. Nun ließe sich freilich *Max Webers* Begriff der rationalen Herrschaft, eine der großen Prägungen moderner Wissenschaft, unter dem Vorzeichen einer demokratischen Verfassungstheorie auch anders fortschreiben. Rationalität erschöpft sich dann nicht — wie noch bei *Weber* — in der inneren Ordnung absichtsvoll gesatzter Regeln[99]), die der Konfliktentscheidung vorgegeben sind, sondern begreift jenen Regelungsprozeß mit ein, der in jeder Entscheidung zwischen alternativen Möglichkeiten enthalten ist. Dieser Prozeß der Rechtsbildung vor der abschließenden rechtsverbindlichen Entscheidung verstärkt seine Rationalität dann dadurch, daß er zugänglich ist für jedermann, der den Mut hat, sich seines eigenen Verstandes zu bedienen. Der so oft und bis zum Überdruß in seiner Mündigkeit beschworene Bürger muß dann heraustreten aus einer nur von gelegentlichen Akklamationsritualen oder formalen Rollenspielen unterbrochenen Passivität und eintreten in eine aktive demokratische Öffentlichkeit, die nicht zu verwechseln ist mit Geschrei und Gewalt einer sich diesen Begriff ebenfalls anmaßenden aktionistischen Sitzungsöffentlichkeit. So rasch sollten wir uns Begriffe nicht nehmen lassen.

Denn die Vermeidung von Gewalt ist der heimliche Nerv des Legitimationsproblems. Eine staatliche Ordnung kann nur dann die physische und psychische Gewalt zu ihrer Durchsetzung so weit wie irgend angängig zurücknehmen und im gleichen Maße Freiheit ermöglichen, wenn sie von möglichst vielen als legitim empfunden wird[100]).

---

[97]) *N. Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 1969, S. 28 f.

[98]) Dazu *W. Schmidt*, Aufklärung durch Soziologie, Neue Politische Literatur XVI (1971), 340—354 (350 f.).

[99]) *M. Weber* (FN 47), S. 125.

[100]) An diese Zusammenhänge hat kürzlich wieder *W. Schluchter*, Aspekte bürokratischer Herrschaft, 1972, S. 29 (unter Hinweis auf

Daß dies auch künftig möglich sei, ist die Grundannahme, ohne die alle hier vorgetragenen Überlegungen in sich zusammenfallen und die im Widerspruch steht zu der Behauptung, die zunehmende kapitalistische Durchstrukturierung der Gesellschaft lasse auf lange Sicht keine andere Lösung zu als staatlichen Terror und den Gegenterror des gewaltsamen Klassenkampfes[101]). Die Chancen, dieses Gespenst zu bannen, mögen unsicher sein. In meinem Vorschlag und in dem darin vorausgesetzten Prozeß ständiger Erneuerung staatlicher Legitimität ist der passive „Gehorsam aus Einsicht" (oder auch nur aus Apathie) nur eine Durchgangsstufe[102]) auf dem Wege zu einer Legitimation durch aktive Mitwirkung, die erst es jedermann ermöglicht, auch auf einer fortgeschrittenen Stufe politischen Bewußtseins die für eine freie Gesellschaft notwendigen Regeln und Entscheidungen als auf eigener Mitverantwortung beruhend anzunehmen, und sei es auf der Mitverantwortung durch Unterlassen. Frühe Ansätze für ein solches Verständnis demokratischer Legitimation als eines ständigen Kommunikationsprozesses demokratischer Teilhabe[103]) lassen sich in der Verfassungstheorie *Rudolf Smends* finden, auch wenn diese noch sehr dem älteren Legitimationsbegriff *Max Webers* verhaftet blieb[104]).

Bei alledem kann es nicht darum gehen, die bisher allein anerkannte Legitimation durch allgemeine Wahlen und die Le-

---

die Saint-Simonisten) erinnert; vgl. ferner *J. H. Herz*, Gedanken über Legitimität, Gewalt und die Zukunft des Staates, in: *ders.*, Staatenwelt und Weltpolitik, Aufsätze zur internationalen Politik im Nuklearzeitalter, 1974, S. 183—197.

[101]) Vgl. zuletzt *J. Hirsch*, Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals, 1974, S. 54.

[102]) Vgl. *Chr. Graf von Krockow*, Soziale Kontrolle und autoritäre Gewalt, 1971, S. 162.

[103]) An dieser Stelle ergeben sich Berührungen mit der Umdeutung der „politischen Repräsentation im modernen Staat der bürgerlichen Demokratie" als eines organisierten Prozesses durch *M. Sobolewski*, vgl. die Zusammenfassung in: Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, hrsg. von *H. Rausch*, 1968, S. 419—442 (422 ff., 430); *ders.*, The Voters Political Opinions and Elections. Some Problems of Political Representation, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für G. Leibholz, 1966, Bd. II, S. 345—365. Erneut werden untergründige Querverbindungen zwischen „Repräsentation" und „Legitimation" erkennbar (vgl. oben vor 1 FN 88). Die Verlagerung der neueren Diskussion von „Legitimität" (als Eigenschaft) auf „Legitimation" (als den Prozeß der Gewinnung von Legitimität) wird bisher allerdings kaum wahrgenommen.

[104]) *R. Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, hier nach dem Abdruck in Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Auflage 1968, S. 150, 163, 165 ff., 217, 226, 266.

gitimationsvermittlung durch das Parlament zu verabschieden, sondern nur, sie in einen größeren Zusammenhang zu rücken und zu ergänzen. Wenn einer der Gründe für den Ausschließlichkeitsanspruch des bisherigen Systems demokratischer Legitimation war, die Einheit des Staates und die Einheit der Staatsgewalt zu bewahren, so werden wir in dieser Hinsicht schärfer differenzieren müssen. Die einheitliche Legitimation definitiver Entscheidungen und der dafür zuständigen Staatsorganisation bleibt in der Unterscheidung von definitiver Entscheidung und Entscheidungsvorbereitung gewahrt. Längst überholt vom demokratischen Staat ist jedoch das Dogma von der Einheit der Staatsorganisation im Sinn einer Staatsperson[105]). Zwar bleibt für definitive Verwaltungsentscheidungen das Verwaltungsorgan ein notwendiger Zurechnungspunkt, doch gehört zum Wirkungszusammenhang der staatlichen Einheit als organisierter Wirkungseinheit auch der demokratische Prozeß der Entscheidungsvorbereitung, an dem organisierte wie nichtorganisierte Bürger umfassender als bisher teilhabeberechtigt werden sollten.

## *IV.*

Hier schließt sich der Kreis[106]).

Im gleichen Maße wie demokratische Teilhabe an der Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen verfahrensrechtlich abgesichert wird, tritt die Verwaltung aus dem Schatten vermeintlicher politischer Neutralität heraus. Ihr Verhältnis zur Politik muß deutlicher als bisher bestimmt werden. Bis zur Verknüpfung von Staatsrecht und Politik[107]) sind viele mitgegangen. Jetzt ist ein weiterer Schritt erforderlich, der zu Verwaltungsrecht und Politik. Die planende und konfliktentscheidende Verwaltung ist immer auch politische Gewalt und muß sich der offenen politischen Auseinandersetzung stellen. Wir müssen darangehen, das aufzuarbeiten.

---

[105]) Dazu jetzt eindringlich *E. W. Böckenförde*, a. a. O. (FN 2).

[106]) Vgl. oben I 1.

[107]) Dies die ebenso berühmte wie immer noch zu wenig gelesene Rektoratsrede *H. Triepels*, 1927.

Leitsätze des Berichterstatters über:

# Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung Zur Lage der zweiten Gewalt

*I. Bestandsaufnahme*

*1. Neben den schon oft erörterten Einwirkungen von Verbänden, Gewerkschaften und politischen Parteien sind — bei teilweiser Überschneidung mit weiterhin erhobenen Partizipations- und Demokratisierungsforderungen — zwei Entwicklungen besonders folgenreich für die gegenwärtige und künftige Lage der Verwaltung: a) Einwirkungen von Interessengruppen, vor allem Bürgerinitiativen, die sich mangels und anstelle anderen Konfliktpotentials um eine Mobilisierung der öffentlichen Meinung bemühen und um den dadurch auf die öffentliche Verwaltung entstehenden politischen Druck; b) die Ausweitung der Beteiligung an förmlichen Verwaltungsverfahren durch die praktische Entwicklung von Massenverfahren und durch die zunehmend geforderte Vorverlegung der Verfahrenseröffnung.*

*2. Beide Entwicklungen können die Einflußchancen vor allem von Verbänden und Privatunternehmen verändern.*

*3. Forderungen nach weiterer Demokratisierung der Verwaltung überschneiden sich nur insoweit mit dem Berichtsgegenstand, als eine Interessenorganisation von der Verwaltungsorganisation unterscheidbar bleibt (z. B. wenn Besetzungsrechte oder ein „imperatives Mandat" in Anspruch genommen werden).*

*4. Alle auf die Fortentwicklung des geltenden Rechts zielenden Vorschläge müssen auch für die Einwirkungsmöglichkeiten nichtorganisierter Interessen offengehalten werden. Die Annahme, alle Interessen seien organisationsfähig, kann als widerlegt gelten. Mangelnde Organisationsfähigkeit kann sich aus der Person der Betroffenen oder aus der noch fehlenden Aktualität des Interessenkonflikts ergeben. Mangelnde Organisationsfähigkeit kann mit der mangelnden Artikulationsmöglichkeit der Interessen durch die Betroffenen selbst zusammenfallen und ein Informationsdefizit der Verwaltung bewirken. Nichtorganisation kann Nichtentscheidung (non-decision-*

*making) zur Folge haben. Zu fragen ist nach der „Repräsentation nichtorganisierter Interessen".*

*5. Die Eigenarten unterschiedlicher Interessenorganisationen können besonders deutlich unter dem Zeitaspekt erfaßt werden. Dauerorganisationen (Verbände usw.) stehen auf der einen, Spontanorganisationen (z. B. Demonstrationsversammlungen) auf der anderen Seite der Skala; dazwischen stehen von der Dauer eines konkreten Interessenkonflikts abhängige, konkret konfliktbezogene Organisationen (z. B. Bürgerinitiativen).*

*6. Bürgerinitiativen finden sich vor allem im kommunalen Bereich. In den meisten Konfliktsfällen sind jedoch die angesprochenen Kommunalorgane nur sehr beschränkt entscheidungsbefugt und sind zudem maßgebliche Vorentscheidungen schon gefallen. Gerade hier stellen sich die Fragen nach einer früheren Veröffentlichung der Verwaltungsabsichten und nach den Möglichkeiten einer rechtzeitig in Gang gesetzten öffentlichen Diskussion, die auch die zentralen Entscheidungsinstanzen jenseits der kommunalen Zuständigkeitsgrenzen mit einbezieht.*

*II. Einwirkungen als rechtliche Mitwirkung*

*1. Die abwertende Unterscheidung von „Gemeinwohl" (: durch die Verwaltung zu verwirklichen) und „Partikularinteressen" (: auf die Verwaltung einwirkend) ist differenzierungsbedürftig. Wenn „Gemeinwohl" die Bündelung der jeweils als „öffentliche" anerkannten Interessen bezeichnet, kommt es darauf an, wie ein („partikulares"?) Interesse zum „öffentlichen" wird.*

*2. Eine rational und eindeutig begründbare gesellschaftliche Präferenzordnung („Gemeinwohlordnung"), die mit den Präferenzordnungen aller Gesellschaftsmitglieder übereinstimmt, kann es nicht geben; sie bedarf der Entscheidung (K. J. Arrow). Unter dem GG bleibt dafür nur die Entscheidung durch demokratisch legitimierte Organe. Die Notwendigkeit politischer Entscheidung über „verallgemeinerungsfähige" Interessen falsifiziert das Postulat des herrschaftsfreien Diskurses mit dem Ziel eines zwanglosen Konsensus (J. Habermas), das die politische Entscheidung nur als Verlegenheitslösung begreifen kann und bei einem vorpolitischen Begriff von Demokratie stehen bleibt.*

*3. Soweit der Vorrang eines Interesses nicht in der Verfassung oder in anderen Rechtsnormen verbindlich vorentschieden ist, gibt es in einer demokratischen Ordnung nur den Un-*

*terschied zwischen (rechtlich anerkannten, insoweit) „öffentlichen" und latent öffentlichen Interessen, die sich noch um die Anerkennung als „öffentliche" Interessen bemühen. Das „Öffentliche" eines Interesses ist die durch rechtsverbindliche Entscheidung staatlicher Organe erlangte Zusatzqualität eines ursprünglichen „Partikularinteresses".*

*4. Welche Interessen sich in der Entscheidung eines Interessenkonflikts durchsetzen, hängt auch von den Einwirkungsmöglichkeiten auf den der rechtsverbindlichen oder definitiven Entscheidung (z. B. Beschluß über einen Bebauungsplan; Erteilung einer Genehmigung) vorausgehenden Prozeß der Informationserarbeitung und -vorstrukturierung ab. Die Beteiligung von Interessengruppen an definitiven Entscheidungen der allgemeinen Verwaltung würde die Qualifikationskompetenz zur Bestimmung „öffentlicher" Interessen an die organisierten Interessen und dort an die stärkste Interessengruppe ausliefern.*

*5. Organisierte wie nichtorganisierte Einwirkungen kommen jedoch als rechtlich gesicherte Mitwirkung an einem (dem Verfahren der definitiven Entscheidung vorgelagerten) Verfahren der Entscheidungsvorbereitung in Betracht. Ansätze dieser aus der Eigenart rechtsverbindlicher Entscheidungen folgenden Unterscheidung finden sich in den Planfeststellungsverfahren und den Verfahren zur Genehmigung umweltgefährdender Anlagen.*

*6. Im Verfahren der Entscheidungsvorbereitung besteht nicht die aus der Pluralismusdiskussion bekannte Gefahr der negativen Koordinierung von Vetopositionen mit der Folge eines Konservatismus aus strukturellen Gründen und auch nicht die gelegentlich befürchtete Gefahr des „imperativen Mandats" für Gruppenvertreter, denn derartige Imperative können sich nur auf definitive Entscheidungen auswirken.*

*7. Die Beteiligung von Interessengruppen und nichtorganisierten Interessenvertretern an einem Verfahren der Entscheidungsvorbereitung ist notwendig, wenn anders eine möglichst vollständige Aggregierung der betroffenen Interessen nicht gewährleistet ist.*

*a) Das Informationserarbeitungs- und damit Problembearbeitungspotential der Verwaltungsbürokratie ist aus verfassungsrechtlichen wie allgemein organisationssoziologischen Gründen defizitär. Verfassungsrechtlich beruht das auf der Programmierung durch die Regierung und die sie tragende Parlamentsmehrheit. Organisationssoziologisch beruht es auf der „selektiven Aufmerksamkeit" der Mitglieder einer Verwaltungsein-*

*heit, der Identifikation mit dem eigenen Aufgabenbereich („Ressortegoismus" im kleinen) mit der Folge der Vernachlässigung von „Nebenfolgen", für die niemand zuständig ist. Hierarchische Systeme tendieren dazu, statt Alternativenbündel „entscheidungsreife", „einzig richtige" Lösungen anzubieten.*

*b) Ebenso defizitär ist das Vermittlungspotential der gelegentlich mit Hinweis auf ihre besondere Beziehung zur Gemeinwohlverwirklichung aus der Reihe anderer Interessengruppen herausgehobenen politischen Parteien.*

*8. Der Ausgleich dieses Defizits durch die verfahrensrechtlich gesicherte Beteiligung von Interessengruppen und nichtorganisierten Interessenvertretern an der Entscheidungsvorbereitung führt zu Fragen des Zugangs zum Verfahren und des anschließenden Rechtsschutzes.*

*a) Am Beispiel der Massenverfahren lassen sich drei Arten von Beteiligten ausmachen: Inhaber von Individualrechten (z. B. Eigentümer); Entscheidungsbetroffene, die Schutznormen auch zu ihren Gunsten geltend machen (z. B. Anwohner im Gefahrenbereich eines Kernkraftwerks); jedermann, der sich auf latent öffentliche Interessen beruft und daraus die zumindest teilweise Unzulässigkeit der geplanten Entscheidung folgert. Die zeitliche Vorverlegung der Verfahrenseröffnung für jedermann drängt das Amtsgeheimnis zurück und verkürzt den Informationsvorsprung und Wettbewerbsvorteil von Interessenvertretern mit exklusivem Zugang zur Verwaltung.*

*b) Die dritte Beteiligtengruppe („jedermann") muß in ihrem Recht auf Verfahrensbeteiligung auch gerichtlich geschützt werden. Die inhaltliche Durchsetzung der geltend gemachten Interessen und der aus ihnen abgeleiteten konkreten Entscheidungsalternativen ist jedoch, weil noch in keiner maßstabsfähigen Rechtsnorm vorentschieden, nicht rechtsschutzfähig. Der Schutz eines von der Durchsetzung konkreter Entscheidungsalternativen gleichsam abgekoppelten Rechts auf Verfahrensbeteiligung bezeichnet eine denkbare Entwicklungslinie auch der Verbandsklage.*

*III. Demokratische Legitimation durch verfahrensrechtlich gesicherte Mitwirkung*

*1. Sobald die verfahrensrechtlich gesicherte Mitwirkung an der Entscheidungsvorbereitung die Grenzen des Individualrechtsschutzes und der Durchsetzung von Schutznormen überschreitet, ist sie demokratische Teilhabe und muß in den Gesamtzusammenhang demokratischer Legitimation einbezogen*

*werden. Sie wird weder von der bisherigen Staatsrechtslehre (Legitimationsfunktion von Verfassung und demokratischen Wahlen, Legitimitätsvermittlung durch das Parlament) noch von der Max Weber verpflichteten soziologischen Typisierung von Gehorsamsmotivationen erfaßt. Auch eine auf Protestabsorption beschränkte Legitimation durch Verfahren greift noch zu kurz und vernachlässigt die innovatorische Funktion des „Protests".*

*2. Die vom Bürger ausgehende Legitimation durch Wahlen zum Parlament ist auf die „Einheit der Staatsgewalt" bezogen; diese Funktion bleibt in der einheitlichen Legitimation der für definitive Entscheidungen zuständigen Staatsorgane gewahrt. Sie ist um die Legitimation durch aktive Mitwirkung an der Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen zu ergänzen, für die der passive „Gehorsam aus Einsicht" nur eine Durchgangsstufe bildet. Demokratische Verfahren können so als Kommunikations- und Lernprozesse begriffen werden.*

*IV. Schlußbemerkung*

*Die verfahrensrechtlich gesicherte demokratische Teilhabe an der Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen läßt die planende und konfliktentscheidende Verwaltung als politische Gewalt aus dem Schatten vermeintlicher politischer Neutralität heraustreten. Erforderlich ist deshalb eine Neubestimmung des Verhältnisses von Verwaltungsrecht und Politik.*

# Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung
# Zur Lage der zweiten Gewalt

2. Mitbericht von Professor Dr. *Richard Bartlsperger*, Erlangen*)

Inhalt

Seite

I. Neue Verhaltenserwartungen gegenüber der Verwaltung . 221
II. Das begriffliche Erscheinungsbild organisierter Einwirkungen auf die Verwaltung . . . . . 231
III. Verwaltung und Öffentlichkeit in den verfassungsstrukturellen und politischen Modelltheorien . . . . . 238
IV. Das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit als systemtheoretisches und politisches Problem . . . . . 243
V. Die Verwaltung als politisches System . . . . . 246
VI. Grundsätze einer funktionensystematischen Verwaltungstheorie . . . . . 250
VII. Die funktionenspezifischen Grenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit . . . . . 259
VIII. Verwaltung und Öffentlichkeit bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private . . . . . 264

## *I. Neue Verhaltenserwartungen gegenüber der Verwaltung*

[(1) — Die Dogmatik des gegenwärtigen Verwaltungsrechts läßt sich als Programmstruktur einer sozialstaatlichen Verwaltung beschreiben, die auf die Erwartungen der Gesellschaft nach rechtsstaatlichen und technologischen Leistungen des Staates eingestellt ist[1]). Zur Kennzeichnung dieser Situation erscheint der systemtheoretische Begriff der Output-Orientierung angemessen[2]). In dieses Leitbild fügen sich auch diejeni-

*) Die in eckige Klammern gesetzten Ausführungen wurden aus Zeitgründen nicht vorgetragen. — Für Anregungen im Bereich soziologischer Fragen bin ich Herrn *Dr. Dietmar Schössler* zu Dank verpflichtet.

[1]) Zur Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung *Bachof* und *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 193 ff. bzw. 245 ff.; ferner *Badura*, DÖV 68, 446 ff.

[2]) Zum Input/Output-Modell und seiner Verwendung siehe bei *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, 1966 (zit. *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft), S. 38 ff. und 56 sowie *Scharpf*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970 (zit. *Scharpf*, Demokratietheorie), S. 21 ff.

gen Formen einer öffentlichen Partizipation an Verwaltungsentscheidungen ein, die nur als Handlungs- und Entscheidungshilfen für eine an wünschbaren Leistungen gemessene Verwaltung konzipiert sind[3]). Nach der Kategorie des Input/Output-Modells erweisen sich alle weitergehenden Partizipationsforderungen und öffentlichen Einwirkungen gegenüber der Verwaltung als Versuch, diese nicht von der Verwaltungsleistung, sondern von den in den politischen Prozeß eingehenden Willensäußerungen und Interessenartikulationen her zu rationalisieren. Verwaltungsgeschichtlich kann hierin ein zweiter Schritt zur Überwindung der Verwaltungsstaatlichkeit gesehen werden[4]), nachdem die Verrechtlichung der Verwaltung, ihre Anspruchsgebundenheit und ihre verwaltungsgerichtliche Kontrolle fortgeschritten erscheinen.] Aus der Sicht einer Verwaltungstheorie handelt es sich bei den organisierten Einwirkungen einer aktiven Öffentlichkeit[5]) auf die Verwaltung um einen Antagonismus zur Idee der rechtsstaatlichen Verwaltung. Dies gilt in zweifacher Hinsicht[6]). Das Verwaltungsrecht des sozialen Rechtsstaates hat eine weitgehende Autonomie und politische Unabhängigkeit der Verwaltung ermöglicht[7]). Zum

---

[3]) Zur Partizipation an Verwaltungsentscheidungen *Walter* und *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. bzw. 179 ff.

[4]) Vgl. *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 4. Aufl. 1969 (zit. *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit), S. 242 ff. und *Schmitt Glaeser*, a. a. O., 213.

[5]) Der Begriff der aktiven Öffentlichkeit wird gebraucht zur Bezeichnung eines Artikulationssystems der Öffentlichkeit, deren Interesse am politischen Prozeß weder mit demjenigen organisierter Interessengruppen noch mit demjenigen unmittelbar Betroffener identisch ist (siehe bei *Dahrendorf*, Aktive und passive Öffentlichkeit, Merkur 21 (1967), 1109 ff.). Im vorliegenden Zusammenhang kann auch der Begriff der kritischen Öffentlichkeit im gleichen Sinne verwendet werden (hierzu bei *Habermas*, a. a. O., besonders S. 252 und 269).

[6]) *Habermas*, a. a. O., S. 256.

[7]) Zu den Möglichkeiten der heutigen Verwaltung, sich hinsichtlich der Ursachen und Wirkungen ihres Handelns Unabhängigkeit von politischer Führung und gerichtlicher Kontrolle zu verschaffen, siehe allgemein *Luhmann*, Zweckbegriff und Systemrationalität, 1968 (zit. *Luhmann*, Zweckbegriff und Systemrationalität), S. 70 sowie im besonderen Scharpf, Die politischen Kosten des Rechtsstaats, 1970 (zit. *Scharpf*, Die politischen Kosten des Rechtsstaats), S. 75 ff., *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 245 ff. — 259 f. und 267 ff. und *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. — 201 ff.
Zum Zusammenhang zwischen der Spezialisierung und der Verselbständigung der Verwaltung siehe *Scharpf*, Die planende Verwaltung in der Demokratie, abgedruckt in: *Scharpf*, Planung als politischer Prozeß — Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, 1973, S. 114 ff. — 115 f.

Teil ist die Verwaltung von einer perfektionistischen Gesetzgebung begleitet, über die sie im Rahmen der bürokratischen Gesetzesinitiative informationell und gestaltend verfügt und die sie bei der nachfolgenden Ausführung als Schutz gegen politische Einflußnahmen benutzt[8]). Soweit die Verwaltung andererseits Entscheidungs- und Beurteilungsspielräume sowie Gesetzesfreiheit beanspruchen kann[9]), vermag sie sich ebenso politisch abzuschirmen unter Berufung auf ihre Anspruchsgebundenheit an subjektive öffentliche Rechte der Verwaltungsunterworfenen[10]) sowie auf die umfangreichen Präjudizien der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die weitgehend die normkritische Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts übernommen hat[11]). Die Problematik von öffentlichen Einwirkungen auf die Verwaltung, wie sie gegenwärtig vor allem in Bürgerinitiativen in Erscheinung treten, gewinnt daher ihre verwaltungstheoretische Dimension einmal aus der Dialektik einer politisch verselbständigten Verwaltung. Zum zweiten ist in den Einwirkungen einer kritischen Öffentlichkeit auf die Verwaltung ein Antagonismus sichtbar, von dem behauptet wird, daß er dem Liberalismus von Anbeginn innewohnte[12]). Ausgangspunkt ist hierbei im Verhältnis von Staat und Gesellschaft die Beobachtung, daß die rechtsstaatliche Ausgrenzung einer privaten und gesellschaftlichen Sphäre in dem Maße von individuellen und gesellschaftlichen Ansprüchen auf sozialstaatliche Leistungen und auf Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen überlagert wird, in dem die Idee einer sich in freier Konkurrenz selbst ordnenden Verkehrsgesellschaft mit der ökonomischen und sozialen Wirklichkeit nicht übereinstimmt[13]). Die hieraus entstehende sozialstaatliche Verschränkung von Staat und Gesellschaft ist latent darauf angelegt, daß sich eine kritische Öffentlichkeit mit dem Anspruch auf Beeinflussung und Kontrolle der sozial gestaltenden Tätigkeit des Staates formiert. Es erscheint deshalb als eine richtige Feststellung zum Strukturwan-

---

[8]) Die politische Selbständigkeit der Verwaltung erscheint als notwendige Folge der Abwendung vom Polizei- und Verwaltungsstaat (siehe *Luhmann*, a. a. O., S. 66).

[9]) Hierzu *H. J. Wolff-Bachof*, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. 1974 (zit. *H. J. Wolff-Bachof*, Verwaltungsrecht I), §§ 30 f.

[10]) Hierzu *H. J. Wolff-Bachof*, a. a. O., § 43.

[11]) Vgl. *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 13 und *König*, Verwaltungsreform und Demokratiediskussion, in: Demokratie und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 50, 1972, S. 271 ff. (zit. *König*, Verwaltungsreform und Demokratiediskussion), S. 278.

[12]) *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 256.

[13]) *Habermas*, a. a. O., S. 242.

del der Öffentlichkeit, daß solche Vorgänge die Dialektik der liberalstaatlichen Idee zu Ende bringen. Verwaltung und Verwaltungsrecht sind diesem Vorgang heute erstmals massiv und in der besonderen Situation gegenübergestellt, daß die Politisierung der Verwaltung über eine kritische Öffentlichkeit durch Äußerungen der Staatsführung autoritativ ermuntert und in einer modeartig entstandenen Demokratiediskussion theoretisch angetrieben wird. Eine Einstellung des Verwaltungsrechts zu diesem Phänomen ist in jedem Falle unausweichlich[14]). Die Aufgabe kann in der Weise beschrieben werden, daß der soziale Verwaltungsstaat seine demokratische Theorie zu finden hat[15]).

(2) — Für die wirkliche Lage der heutigen Verwaltung erscheinen überkommene Vorstellungen einer demokratischen Exekutive nur noch bedingt als funktional. Das gilt in extremem Maße für die idealistische Theorie der Reinen Rechtslehre[16]). Dieser stellt sich das Verhältnis von Demokratie und Verwaltung als konstruktives Ergebnis der Theorie vom Stufenbau der Rechtsordnung dar. Danach besteht unter den Rechtsakten eine Rangordnung nach dem formalen Schema der stufenweisen Geltungsabhängigkeit, wobei die Rechtserzeugungsregeln der jeweils höheren Stufe auch inhaltliche Bestimmungen der Rechtsakte der niederen Stufe enthalten[17]). Dem politischen und demokratischen Prozeß wird in dem rechtslogischen Stufenmodell lediglich ein Platz in den obersten Schichten eingeräumt. Der Vollzug der dort getroffenen politischen Entscheidungen steht dagegen „wesenhaft unter der Idee der Gesetzmäßigkeit", die auf einer gewissen Stufe der staatlichen Willensbildung notwendigerweise mit der Demokratie in Konflikt gerät[18]). Es ist danach ein Gebot der Demokratie, die Verwaltung strikt bürokratisch zu organisieren und die Selbstverwaltung auf den vom Gesetz freigelassenen Er-

---

[14]) Zu den bisherigen Einstellungen der Verwaltung auf organisierte Einwirkungen von Initiativgruppen siehe bei *Knöpfle*, DVBl. 74, 707 ff.
Zur bisherigen juristischen Sicht einer politischen Kontrolle des „wohlfahrtsstaatlichen Etatismus" durch Wahlen, öffentliche Meinung und organisierte Interessen etwa *Badura*, DÖV 68, 446 ff. — 455.

[15]) *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 24.

[16]) Siehe in diesem Zusammenhang *Merkl*, Demokratie und Verwaltung, 1923 und *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929 (zit. *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie), S. 69 ff.

[17]) *Kelsen*, Reine Rechtslehre, 2. Aufl. 1960, S. 228 ff.

[18]) *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 70.

messensbereich zu beschränken[19]). Selbst in den Fällen des Verwaltungsermessens sieht eine solche Anschauung die demokratische Struktur am ehesten dann gesichert, wenn eine Weisungsbefugnis demokratisch legitimierter Organe besteht. Es ist schwer einzuschätzen, in welchem Maße die Reine Rechtslehre zu der Beurteilung beigetragen hat, daß für das deutsche Verwaltungsrecht der politische Prozeß mit der Gesetzgebung endet[20]). Virulent ist sie jedenfalls durch eine neue rechtssoziologische Systemtheorie der Verwaltung geworden, die von einem mit der „Wiener Schule" verwandten erkenntnistheoretischen Ausgangspunkt her das Geschäft der verwaltungsrechtlichen Dogmatik in vergleichbarer Weise auf die logische Interpretation des Verwaltungsrechts und seine Harmonisierung zu einem entscheidungsfunktionalen System beschränken zu müssen glaubt[21]). Dadurch bleibt das politische Problem einer den praktischen Aufgaben verpflichteten Rechtstheorie ungelöst und die Jurisprudenz als praktische Wissenschaft unverstanden. Eine Theorie der Verwaltung und des Verwaltungsrechts wird ihrem Gegenstand kaum gerecht, wenn sie die Verwaltung imstande sieht, ihre verfassungsrechtliche Pflicht zur Entscheidung auf der Grundlage höchst spezifizierter Konditional- und Zweckprogramme des Gesetzgebers oder eines präjudiziellen und rechtswissenschaftlichen Normenbestandes erfüllen zu können. Diese Voraussetzung fehlt nicht nur bei den herkömmlich als Ermessensvorgang oder als Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe bezeichneten Verwaltungsentscheidungen[22]), sondern mit graduellen Abstufungen allgemein bei der Rechts-

---

[19]) *Kelsen*, a. a. O., S. 71 ff.; hinsichtlich der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen ebenso noch *Walter*, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. — 156 f.

[20]) Hierzu *Scharpf*, Die politischen Kosten des Rechtsstaats, S. 59.

[21]) *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft. Der verwaltungswissenschaftliche Ertrag der rechtssoziologischen Systemtheorie geht auch insoweit nicht über das hinaus, was im theoretischen Ansatz für die Verwaltung rechtsmethodisch bereits aus der Allgemeinen Staatslehre *Kelsens* (Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 2. Aufl. 1923 und Allgemeine Staatslehre, 1925) und rechtssoziologisch aus dem Staatsbegriff *Hermann Hellers* vom Staat als Organisationseinheit (Staatslehre, herausgegeben von *Gerhart Niemeyer*, 1934) zu entnehmen war. Zum systemtheoretischen Aspekt der Staatstheorie *Hellers* siehe *Luhmann* selbst, a. a. O., S. 20; zum staatstheoretischen und methodischen Konzept *Hermann Hellers* siehe ferner bei *Bartlsperger*, Die Integrationslehre Rudolf Smends als Grundlegung einer Staats- und Rechtstheorie, Diss. Erlangen 1964 (zit. *Bartlsperger*, Integrationslehre), S. 120 ff.

[22]) Nachweise Anm. 9.

verwirklichung durch die Verwaltung[23]). Dem politischen Problem sieht sich die Verwaltung nicht zuletzt dadurch ausgesetzt, daß die im Vorfeld ihres Entscheidungsprozesses vorgefundene Umweltkomplexität keineswegs nur technologisch ist und daher ein ihrem politischen Gehalt entsprechendes Verfahren der Informationsaufnahme und der Verarbeitung verlangt[24]). Diese durch Gegenstand und Methode des Verwaltungsrechts vorgegebene Lage blieb auch insoweit offen, als bei der Behandlung des Partizipationsthemas auf der vorletzten Tagung der Vereinigung zur Frage einer demokratischen Legitimation der Verwaltung berichtet wurde[25]). Es ist schwer zu erkennen, wie angesichts der Entscheidungsaufgaben der Verwaltung deren Legitimation ausschließlich in der Gesetzes- und Parlamentsbezogenheit[26]) hergestellt werden soll und die politische Verselbständigung der Verwaltung sowie ihr daraus entstehendes demokratisches Legitimationsdefizit allein auf den Gesichtspunkt der Parlamentsreform zurückgeführt werden kann[27]). Schließlich veranlaßte die politische Lage der Verwaltung jüngst zu der Warnung, daß die Verwaltung zu einer „außerparlamentarischen Gewalt" werden könnte[28]). Diese bewußte Anspielung auf noch nicht lange zurückliegende Erfahrungen mit einer zum Teil radikaldemokratischen Öffentlichkeit stellt eine Seite des Problems anschaulich vor Augen. Eine Verwaltungstheorie muß sich aber im Stich gelassen fühlen, wenn der politische Entscheidungsbedarf der Verwaltung ausschließlich in der Gesetzmäßigkeit sowie in den Möglichkeiten des Gesetzesvorrangs und der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit gesucht wird[29]).

---

[23]) Aus der verwaltungsrechtlichen Literatur dazu grundsätzlich *Bachof*, JZ 55, 97 ff. und *Ehmke*, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, 1960 sowie zuletzt die neuerlichen Entscheidungen und Erörterungen um den Beurteilungsspielraum der Verwaltung: Beschl. des Gemeinsamen Senats der Oberen Bundesgerichte v. 19. 10. 1971, NJW 72, 1411 ff. mit Anm. *Kloepfer* und DVBl. 72, 604 mit Anm. *Redeker* sowie Urt. d. BVerwG v. 16. 12. 1971, DVBl. 72, 388 ff. mit Anm. *Schmidt-Salzer* und *Wagenitz* und JZ 72, 204 ff. mit Anm. *Bachof*; *Ossenbühl*, DÖV 72, 401 ff., *Bachof*, JZ 72, 641 ff. und *Kellner*, DÖV 72, 801 ff.
Allgemein zu Gesetzesgebundenheit und Ermessen *H. J. Wolff-Bachof*, Verwaltungsrecht I, § 31.

[24]) Vgl. insoweit die Kritik von *Badura* (DÖV 70, 18 ff. — 21 f.) gegenüber der systemtheoretischen Grundlegung der Verwaltungswissenschaft durch *Luhmann*.

[25]) Anm. 3.

[26]) So *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. — 212.

[27]) So *Schmitt Glaeser*, a. a. O., 218 f.

[28]) *Lecheler*, DÖV 74, 441 ff.

[29]) *Lecheler*, a. a. O.; siehe auch *Zeitler*, DVBl. 73, 719 ff.

[Die Aktivierung einer kritischen Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung hat sich zwar zu modehaft entwickelt, als daß ihr mit Rücksicht auf die Grenzen, die aus der Apathie, der mangelnden Ausdauer und der apolitischen Interessenvielfalt einer allgemeinen Öffentlichkeit erwachsen, eine gleichbleibende Wirksamkeit vorausgesagt werden könnte. Als empirischer Befund ist gleichwohl für den Augenblick eine Veränderung in den Verhaltenserwartungen gegenüber der Verwaltung festzustellen[30]).] Die Öffentlichkeit ist vielfach nicht mehr bereit, in den Entscheidungen der Verwaltung allein das juristische Fachwissen, die Gesetzmäßigkeit und einen von den politischen Zentralinstanzen programmierten Vollzug anzuerkennen[31]), sondern verlangt auch die Verarbeitung ihrer unmittelbar an die Verwaltung herangetragenen Interessen. Die Verwaltung hat sich in bestimmten Bereichen, vor allem auf den Gebieten der Stadtentwicklungsplanung und der Industrieansiedlung auf die neuen Systemerwartungen eingestellt. Deshalb erscheint die Hypothese begründet, daß die Öffnung der Verwaltung gegenüber einer aktiven Öffentlichkeit zu denjenigen Allgemeinbegriffen gehört, deren jeweilige Entwicklung nur schwer rückgängig gemacht werden kann[32]). Damit soll zugleich gesagt sein, daß Veränderungen in der unmittelbaren politischen Zugänglichkeit der Verwaltung ihre eigentlichen Ursachen nicht in Mängeln des Verwaltungssystems zu haben brauchen. Die Einwirkungen einer kritischen Öffentlichkeit auf die Verwaltung lassen sich unter einigen Gesichtspunkten eher aus den politischen Forderungen der Umwelt und aus der augenblicklichen sozialpsychologischen Lage erklären.

(3) — Ein wesentlicher Grund für die unmittelbare Politisierung der Verwaltung muß darin gesehen werden, daß die Vermittlung der Öffentlichkeit über politische Parteien und über Interessenverbände sowohl im Verfahren wie im politischen Inhalt nicht mehr als befriedigend empfunden wird[33]). Die ver-

---

[30]) Zum Begriff der Verhaltenserwartungen sowie zu der systemtheoretischen Bedeutung ihrer Veränderungen siehe *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 2. Aufl. 1972 (zit. *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation), S. 137 f.

[31]) Dazu *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 13. Zum Teil wird das „demokratische Legitimationsdefizit der Verwaltung" lediglich als Folge eines politischen Führungsdefizits von Parlament und Regierung gegenüber der Verwaltung gesehen (so *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 — 1973, 179 ff. — 203).

[32]) Hierzu im Zusammenhang des präskriptiven Moments der Systemtheorie *Luhmann*, a. a. O., S. 57.

[33]) Zum folgenden siehe bei *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 29 ff., 33 ff., 40 f. und 52 f.; ferner *Naschold*, Organisation und Demo-

fahrensmäßige Funktionsschwäche des gruppentheoretischen Pluralismus-Modells ist seit je ein staatstheoretisches Problem, weil ein Gruppenpluralismus weder eine demokratische Legitimation durch die ganze Öffentlichkeit noch ein Gemeininteresse herzustellen vermag. Gleichwohl schien eine politisch fungierende Öffentlichkeit lange Zeit auch in einer nach formalen Organisationen differenzierten Gesellschaft möglich, soweit bestimmte technische und ökonomische Voraussetzungen erfüllbar waren[34]). In technischer Hinsicht mußte eine organisationsinterne Öffentlichkeit geschaffen und durch Kontrollen gewährleistet werden. Auf ökonomischem Gebiet erforderte das Pluralismus-Modell eine so weitgehende und qualitativ so anerkannte Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse, daß ein für die Herstellung des allgemeinen Interesses erforderliches Minimum von Konsensen zustande kommen kann. Beide Voraussetzungen liegen im Augenblick nicht vor. Hinsichtlich des Problems einer verbandsinternen Öffentlichkeit hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß weder alle Interessen organisierbar sind, noch die mitgliedschaftliche demokratische Basis der Organisationen stark genug ist, deren elitistischen und oligarchischen Strukturwandel zu verhindern. Im gegenwärtigen Zeitpunkt wiegt indessen schwerer, daß unter ökonomischem Aspekt der Interessenkonsens der Gesellschaft gerade auf denjenigen Gebieten verloren gegangen ist, die, wie im Fall von Industrieansiedlungen, des Baues von Verkehrsanlagen und der Stadtentwicklungsplanung, die Entscheidungsvorgänge der Verwaltung betreffen. Das wirtschaftliche und technische Wachstum ist von einer unangefochtenen Leitidee zu einem umstrittenen Gegenstand der Umweltdiskussion und zur Zielscheibe einer polit-ökonomischen Kritik des Wohlfahrtsbegriffes[35]) geworden. Die gesamtwirtschaftlichen und ökologischen Folgeprobleme des wirtschaftlichen und technischen Wachstums für Umwelt, städtebauliche Ordnung und allgemeine Lebensbedingungen brachten ein — zum Teil heftig ideologisiertes — Krisenpotential zur Entstehung, das derzeit weder einen breiteren Interessenkonsens der gesellschaftlichen Gruppen ermöglicht, noch von den politischen Zentralinstanzen eine

---

kratie, 2. Aufl. 1971 (zit. *Naschold*, Organisation und Demokratie), S. 7 ff. und *Walter*, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. — 171 f.

[34]) Dazu *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 253 ff.

[35]) Siehe etwa für den Bereich der öffentlichen Planung und die Fragen einer Partizipation an Verwaltungsentscheidungen *Offe*, Demokratische Legitimation der Planung, in: *Offe*, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, 2. Aufl. 1973 (zit. *Offe*, Demokratische Legitimation der Planung), S. 123 ff.; ferner *Ronge/Schmieg*, Restriktion politischer Planung, 1973.

programmierte Steuerung erfährt. Auf diese Weise werden die konkreten Entscheidungen und Planungsvorhaben der Verwaltung zum Anlaß für die Formation einer kritischen Öffentlichkeit, die dabei vielfach auch als Interessenvertretung der unmittelbar Betroffenen agiert und benutzt wird. Das Problem einer Politisierung der Verwaltung erscheint deshalb in der gegenwärtigen Lage nur dann angemessen erfaßt, wenn man die organisierten Einwirkungen einer kritischen Öffentlichkeit auf die Verwaltung als Funktion der Umweltdiskussion sowie der polit-ökonomischen Auseinandersetzung um den Wachstums- und Wohlfahrtsbegriff versteht. Diese Kennzeichnung mag dazu verleiten, die Erörterungen um eine Politisierung der Verwaltung nur als ein ephemeres Thema zu betrachten. Für die Verwaltungswissenschaft und die Dogmatik des Verwaltungsrechts ist jedenfalls theoretisch bedeutsam, daß in diesem Zusammenhang die Kontrolle der Verwaltung durch eine kritische Öffentlichkeit beansprucht wird, die bewußt keine geregelte Verfahrensbeteiligung anstrebt. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zu den Forderungen nach einer verwaltungsrechtlich institutionalisierten demokratischen Partizipation an Verwaltungsentscheidungen.

(4) — Die Strategie der Spontaneität und der verfahrensrechtlichen Ungebundenheit von Bürgerinitiativen, Masseneinwendungen und anderen Öffentlichkeitsaktionen gegenüber der Verwaltung ist Teil des sozialpsychologischen Sachverhalts, daß sich angesichts der Wert- und Sachkomplexität von Verwaltungsaufgaben eine rationale Stellungnahme Außenstehender nur noch von der konsequenten Durchsetzung des eigenen Interesses her gewinnen läßt[36]). Der Druck von Öffentlichkeitsaktionen gegen die Verwaltung dient daher in steigendem Maße der Geltendmachung partikularer Interessen von Betroffenen und Engagierten. Es erscheint daher zweifelhaft, ob es bei der Berichterstattung auf der vorletzten Tagung der Vereinigung richtig war, das „Unbehagen des Bürgers im Verwaltungsstaat"[37]) und die sogenannte Entfremdung des Menschen gegenüber der Lebens und Gemeinschaftsordnung[38]) als antagonistische Basis einer verwaltungsrechtlich institutionalisierten Partizipation an Verwaltungsentscheidungen anzusehen

---

[36]) Zu der „Entfremdungs"-Lage im Bereich der Öffentlichkeit siehe bereits die Berichterstattung zur Partizipation an Verwaltungsentscheidungen durch *Walter*, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. — 149 ff. und *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. — 228.

[37]) *Walter*, a. a. O., 151.

[38]) *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. — 228.

und damit in ein auf das Gemeinwohl ausgerichtetes Integrationsmodell einzubeziehen. Die Öffentlichkeitsaktionen gegenüber der Verwaltung stellen sich vielmehr als Ausdruck eines Gefühls der Entfremdung gegenüber dem Verwaltungsverfahren als solchem dar. Dies muß um so mehr angenommen werden, als Betroffene und Öffentlichkeit in einigen spektakulären und darum sehr meinungsbildenden Fällen durchweg enttäuschende Erfahrungen mit einer Beteiligung am Verwaltungsverfahren machen mußten. Dazu gehören die aus dem Kommunalrecht von Baden-Württemberg bekannten Vorgänge von Bürgeranhörungen bei kommunalen Gebietsänderungen, an die weder der Gesetzgeber noch der Gemeinderat gebunden ist[39]). Eine zweite bezeichnende Gruppe bilden diejenigen Fälle, in denen Städte das Verfahren zum Erlaß eines Bauleitplanes zwar unter einer mehr oder weniger gesetzmäßigen Beteiligung der Öffentlichkeit durchführen, aber längst vorher in Verhandlungen mit Unternehmen, mit Land, Bund oder Organen der Europäischen Gemeinschaften in der Sache entschieden haben[40]). Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist die Standortplanung für ein Europäisches Patentamt in München, die der Bayerische Verwaltungsgerichtshof gerade wegen der externen Vorentscheidung für ungültig erklärt hat[41]). Wenn daher eine Analyse der in diesem Zusammenhang durchgeführten Öffentlichkeitsaktionen feststellt, die Ära des „schlafenden Bürgers" scheine ihrem Ende entgegenzugehen[42]), so kann die Verwaltung darauf nicht eine Ära integrativer Partizipationsverfahren aufbauen. Die gegenwärtige Lage der Verwaltung scheint zutreffender erkannt, wenn diese ihr System auch auf das Problem einer Publikumskommunikation einstellt, die verfahrensrechtlich nicht institutionalisierbar ist und von einer kritischen Öffentlichkeit nach einer Konflikttheorie betrieben wird. [Eine Besonderheit der Aufgabe besteht zudem darin, daß sich die Steuerung dieser Vorgänge durch die Demokratietheorie nicht, wie jüngst richtig festgestellt wurde, als Ordnungsmacht versteht, die ihre Modelle auch auf ihre verfah-

---

[39]) § 8 Abs. 2, 3 und 6 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg v. 25. 7. 1955 (GBl. S. 129, ber. S. 224), zuletzt geändert durch das Allgemeine Gemeindereformgesetz v. 9. 7. 1974 (GBl. S. 237).

[40]) Hierzu *Grauhan*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, abgedruckt in: *Grauhan*, Großstadt-Politik, 1972, S. 145 ff. (zit. *Grauhan*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt), S. 156 und 158.

[41]) Beschl. d. BayVGH v. 19. 4. 1974 — Nr. 199 I 73.

[42]) *Grauhan*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, S. 159 f.

rensrechtliche Durchführbarkeit überprüft[43]). Die kognitive Distanz der Politikwissenschaft[44]) gegenüber dem Verwaltungsrecht erscheint als Ausdruck eines ideologischen und intellektualistischen Fortschrittsdrucks und des Bewußtseins, daß soziale Systeme beliebig nach theoretischen Modellen formbar sein müssen[45]). Das Verwaltungsrecht sieht sich deshalb — zum Teil auch von politischen Zentralinstanzen offiziös verkündeten — Globalforderungen gegenüber nach politischer Teilnahme der Öffentlichkeit, nach Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen und an der Mitgestaltung des politischen Geschehens, nach Ausnutzung der Leistungsenergien gesellschaftlicher Gruppierungen im Rahmen staatlicher Planungssysteme, nach mitverantwortlicher und verpflichtender Teilhaberschaft unter der Voraussetzung eines Gewissens für das Ganze oder nach der Einbeziehung Betroffener und nach stärkerer Mitwirkung der Bürger bei öffentlichen Planungsprozessen[46]). Diese Vorstellungen werden in den Öffentlichkeitsaktionen gegenüber der Verwaltung zur Realität.] Im Ergebnis sind die neuen Verhaltenserwartungen gegenüber der Verwaltung von dem Ziel geprägt, das Verwaltungssystem außerhalb institutionalisierter Partizipationsverfahren in der Beeinflussung und Kontrolle durch eine kritische Öffentlichkeit zu politisieren. Von daher läßt sich das Erscheinungsbild der gegen die Verwaltung gerichteten Öffentlichkeitsaktionen begrifflich bestimmen.

*II. Das begriffliche Erscheinungsbild organisierter Einwirkungen auf die Verwaltung*

(1) — Der Bereich organisierter Einwirkungen auf die Verwaltung hat ein gemeinsames begriffliches Merkmal mit den Formen einer verfahrensrechtlich geregelten Partizipation an

---

[43]) *Lecheler*, DÖV 74, 441 ff. — 445.

[44]) *Scharpf*, Die politischen Kosten des Rechtstaats, S. 10.

[45]) Siehe dazu *Gehlen*, Demokratisierung, in: Demokratie und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 50, 1972, S. 179 ff. (zit. *Gehlen*, Demokratisierung), S. 184 und 190. Bezeichnend *Naschold*, Gesellschaftsreform und politische Planung, in: *Naschold/Väth*, Politische Planungssysteme, 1973, S. 594.

[46]) Nachweise bei *Heidtmann-Frohme/Keim*, Politische Partizipation, in: Arbeitspapiere zur politischen Soziologie, herausgegeben von *Adrian/Enke/Schössler*, Heft 8, 1973 (zit. *Heidtmann-Frohme/Keim*, Politische Partizipation), S. 7 ff. — 7 f.
Zum „Demokratisierungsprozeß" als gesamtgesellschaftlichem Phänomen (*Scheuch* in: Demokratie und Mitbestimmung, herausgegeben von *Utz* und *Steithofen*, 1970, S. 91 ff.) siehe bereits die ausführlichen Nachweise bei *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. — 180 ff.; ferner *Gehlen*, Demokratisierung.

Verwaltungsentscheidungen[47]). Beide Vorgänge sind auf Emanzipation von einer bürokratisch entscheidenden Verwaltung angelegt. Die partizipativen Organisationsformen der Selbstverwaltung und der Wahl von Verwaltungsbeamten sowie die partizipativen Mitwirkungsformen der Anhörung, der Beteiligung, der Mitberatung, der Mitentscheidung und der Alleinentscheidung durch nicht ständig als Organwalter berufene Personen sind jedoch abgesehen von ihrer allgemeinen förmlichen Regelung dadurch gekennzeichnet, daß sie der Öffentlichkeit zugleich einen Anteil an der Verwaltungsherrschaft verschaffen. Von diesem verwaltungsrechtlichen Partizipationsbegriff unterscheiden sich die Öffentlichkeitseinwirkungen nicht allein durch die Faktizität ihrer Einflußnahme[48]), sondern vor allem dadurch, daß sie dem Entscheidungssystem der Verwaltung ausschließlich emanzipativ gegenübergestellt oder — je nach ihrem Selbstverständnis — sogar entgegengestellt sind. [Zwischen diesen beiden Arten einer emanzipativ offenen Verwaltung steht eine dritte Gruppe von Vorgängen, bei denen gesellschaftliche Institutionen nicht im Rahmen einer allgemeinen Verfahrensregelung, sondern infolge einer konkreten Kontaktnahme mit der Verwaltung eine faktische Partizipation an Verwaltungsaufgaben beanspruchen[49]). Hierbei kann eine Okkupation von Verwaltungsfunktionen eintreten[50]). Möglich ist dies etwa, wenn Wohnungsbaugesellschaften aufgrund von Kooperationen, öffentlich-rechtlichen Indienstnahmen oder konzessionsgleichen Genehmigungskomplexen im Bereich der städtebaulichen Ordnung tätig werden. Diese etatistische Seite des Problems der Indienstnahmen und Beleihungen stellt vor spezielle Fragen organisierter Einwirkungen auf die Verwaltung, auf die an gesonderter Stelle einzugehen ist (unter VIII).]

(2) — Unter den Öffentlichkeitsaktionen im Bereich der Verwaltung stehen gegenwärtig die Initiativgruppen an der Spitze[51]). Darunter können die im Hinblick auf eine konkrete Ver-

---

[47]) Zum Begriff und zu den Formen der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen siehe bei *Walter*, VVDStRL 31 (1973), 147 ff.

[48]) Siehe *Walter*, a. a. O., 154 und *Knöpfle*, DVBl. 74, 707 ff.

[49]) Dabei handelt es sich um den Problembereich der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private; siehe *Ossenbühl* und *Gallwas*, VVDStRL 29 (1971), 137 ff. bzw. 211 ff.

[50]) Zur Privatisierung öffentlicher Funktionen *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 166 ff.
Bei solchen Vorgängen geht es im Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit nicht um eine Öffnung der Verwaltung, sondern um den Schutz der Verwaltung im Interesse der Öffentlichkeit.

[51]) Eine Zusammenstellung der verschiedenen Formen von Öffentlichkeitsaktionen gegenüber der Verwaltung, allerdings unter Ein-

waltungsaufgabe gebildeten oder eingesetzten Gruppen verstanden werden, die bestimmte Forderungen an die Verwaltung herantragen und durch öffentliche Versammlungen, Kundgebungen, Flugblattverteilung, Unterschriftensammlung, Meinungsbefragungen sowie durch die Organisation von Masseneinwendungen oder andere Aktionen des öffentlichen Meinungsdruckes durchzusetzen versuchen. Eine besondere Stellung beanspruchen in diesem Zusammenhang die auf Gewaltaktionen, wie etwa auf Häuserbesetzungen und Go-ins, gezielten Aktivitäten, weil diese bewußt nur Gegenmachtpositionen zum bestehenden Verwaltungssystem aufzubauen versuchen. Eine starke Konfliktstrategie verfolgt auch die sogenannte Stadtteilarbeit, die sich als Selbsthilfeorganisation sogenannter unterprivilegierter Gruppen, vor allem in Arbeitervierteln, versteht und langfristig auf eine Auseinandersetzung mit der Verwaltung durch Systemverweigerung und Konfliktaustragung angelegt ist. Zu den längerfristigen Erscheinungen zählen ferner Bürgerforen, die im Wege der öffentlichen Diskussion Vorschläge zu Entwicklungsproblemen erarbeiten sowie Stellungnahmen und Informationen der Verwaltung entgegennehmen. Sie sind zum Teil von der Verwaltung selbst initiiert und streben eine integrative Zusammenarbeit mit dieser an. Dies gilt regelmäßig in noch höherem Maße für die sogenannte Anwaltsberatung, die zum Teil auch in Verbindung mit einer Initiative der Verwaltung die Planungsbetroffenen durch sogenannte Advokatenplaner oder durch sachkundige Bürger unterrichten, beraten und vertreten soll[52]). Das gemeinsame systemtheoretische Merkmal aller Öffentlichkeitsaktionen im Bereich der Verwaltung kann weder in der unterschiedlichen Trägerschaft und Zusammensetzung noch in der verschiedenen Organisation oder in der Art der beteiligten Interessen gesehen werden. Öffentlichkeitsaktionen können sogar, wie dargelegt, staatlicherseits mitinitiiert sein oder, wie die Gruppeninitiativen gegen Flugplätze und Industrieansiedlungen zeigen, auch von öffentlichen Körperschaften, vor allem Gemeinden, mitgetragen sein. Ebenso erscheint es für die Verwaltungstheorie

---

beziehung partizipativer Einrichtungen, findet sich bei *Heidtmann-Frohme/Keim*, Politische Partizipation, S. 9 ff. sowie bei *Offe*, Demokratische Legitimation der Planung, S. 140 ff. jeweils mit Nachweisen. Zu den Bürgerinitiativen *Battis/Vogt*, JuS 73, 524 ff. und *Knöpfle*, DVBl. 74, 707 ff. — 712.

[52]) Sie ist als integrative bürgerschaftliche Beteiligung an der Planungsverwaltung geeignet, hat allerdings ihre spektakulärste Verwirklichung im sogenannten Naderismus gefunden, der sich die Bewegung des charismatischen Konsumanwalts in den USA zum Vorbild macht.

lediglich als eine Einteilungskategorie, nicht jedoch als begriffswesentlich, ob die Öffentlichkeitsaktionen von politischen Parteien und deren Jugendgruppen, von berufsständischen Organisationen oder Wirtschaftsverbänden mit oder allein getragen werden. Schließlich können Öffentlichkeitsaktionen gegen die Verwaltung zur Durchsetzung von Individual-, Partikular- oder Allgemeininteressen veranstaltet werden. Als entscheidendes Verhaltensmerkmal erscheint allein die Erzeugung eines Druckes auf die Verwaltung, vor allem durch Mobilisierung der öffentlichen Meinung[53]) oder durch systemverweigernde Gegenmacht[54]). Dabei kommt den Massenmedien, insbesondere der lokalen Berichterstattung und Meinungsbildung der Presse eine maßgebliche Bedeutung zu, indem sie zum Teil als Multiplikatoren, zum Teil auch durch eigenes Engagement gegen sogenannte Privilegien und Autoritäten die öffentliche Meinung in einer Verwaltungsangelegenheit bilden[55]). Die Verwaltung kann zuweilen nur schwer feststellen, wie einmal gesagt wurde, „ob das politische Ideal oder die Presse den Druck macht"[56]). Ein weiteres Mittel zur Erhöhung des Druckes gegen die Verwaltung ist schließlich eine Honoratiorenstrategie, die Initiativgruppen dazu veranlaßt, sich zur besseren Integration und zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung um Honoratioren zu sammeln. Nur mittelbar gehören in diesen Zusammenhang die lange bekannten Fragen eines politischen Druckes auf die Verwaltung durch eine gruppengesteuerte Ämterpatronage und Personalunterwanderung im öffentlichen Dienst[57]). Eine gruppentheoretische Behandlung dieses Problembereichs könnte allerdings auch für eine Analyse organisierter Beeinflussung der Verwaltung unmittelbar ergiebig sein[58]). Verwaltungstheoretisch können die Öffentlichkeitsaktionen im Bereich der Verwaltung jedenfalls zusammengefaßt werden. Sie stellen sich dar als Einflußnahmen von Gruppen auf die Entscheidungsverfahren der Verwaltung durch Erzeugung öffentlichen Druk-

---

[53]) Siehe auch *Knöpfle*, DVBl. 74, 707 ff.

[54]) Zur Gegenmachtstrategie *Offe*, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus, abgedruckt in: *Offe*, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, 2. Aufl. 1973, S. 153 ff. (zit. *Offe*, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus), S. 164 ff.

[55]) Hierzu *Gehlen*, Demokratisierung, S. 188 und *Grauhan*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, S. 160.

[56]) *Gehlen*, a. a. O.

[57]) Siehe hierzu *Ritter*, JZ 72, 107 ff. — 109 ff. und *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. — 218 und 232 ff.

[58]) Vgl. *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 34 ff. und *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 29.

kes mittels Masseneinwendungen, einer Mobilisierung der öffentlichen Meinung, einschließlich der unmittelbaren und mittelbaren Benutzung von Massenmedien, und durch kalkulierte Gewaltanwendung. Dieses begriffliche Erscheinungsbild der gegen die Verwaltung gerichteten Öffentlichkeitsaktionen wird noch durch folgende Merkmale ihres politischen Selbstverständnisses gekennzeichnet:

(3) — Die Öffentlichkeitsaktionen stellen die Verwaltung vor einen neuen Stil der Umweltkommunikation sowie vor eine Wert- und Sachkomplexität, die sich von dem herkömmlichen Umgang mit pluralistischen Interessenvertretungen wesentlich unterscheiden. Deren elitistische Repräsentation fühlt sich regelmäßig politischer Toleranz sowie demokratischen Konventionalregeln verpflichtet und befindet sich mit der Verwaltung in einem gesamtgesellschaftlichen Interessenkonsens über das ökonomische und technische Wachstum. Demgegenüber wird das Auftreten von Öffentlichkeitsaktionen gegenüber der Verwaltung durch die autoritäre Grundstimmung einer unpolitischen Schicht geprägt[59]). Der emanzipative Anspruch dieser Aktionen auf bürgerschaftliche Selbstverwaltung tritt deshalb in der Form durchwegs autoritär hervor. Er zwingt der Verwaltung ein neues politisches Verständnis auf. [Das Politische in der Verwaltung wird hierbei nicht herrschaftlich verstanden und in der Verwaltungsentscheidung anerkannt, an der man deshalb zu partizipieren beanspruchen müßte.] Den Öffentlichkeitsaktionen erscheint das Politische in der Entscheidung zwischen mehreren Handlungsmöglichkeiten[60]), wobei die im Zusammenhang der Alternativen jeweils Betroffenen und Interessierten die Auswahl sich selbst zugestehen. [Hierbei sind freilich diejenigen Öffentlichkeitsvorgänge auszuscheiden, die schon bei Beginn oder in ihrem weiteren Verlaufe nicht einen Druck auf die Verwaltung auszuüben, sondern lediglich Informationsdefizite einer im übrigen autonom entscheidenden Verwaltung zu kompensieren versuchen, wie das etwa bei verwal-

---

[59]) *Scharpf*, a. a. O., S. 41 f.; siehe auch *Knöpfle*, DVBl. 74, 707 ff.

[60]) Zu diesem nicht am Herrschafts-, sondern am Selbstbestimmungsbegriff orientierten Verständnis des Politischen siehe *Grauhan*, DÖV 70, 587 ff. — 587 und *ders.*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, S. 149 f. mit Nachweisen. Typisch auch *Schmidt-Relenberg* u. a.: Sanierung und Sozialplan, 1973, S. 47. Vgl. den anderen Politikbegriff der rechtssoziologischen Systemtheorie bei *Luhmann*, Politikbegriffe und die „Politisierung" der Verwaltung, in: Demokratie und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 50, 1972, S. 211 ff. (zit. *Luhmann*, Politikbegriffe und die „Politisierung" der Verwaltung) und dazu *Grauhan*, a. a. O., S. 148 f.

tungsinitiierten Bürgerforen der Fall sein kann. Die inhaltlichen Ursachen des autoritären Selbstentscheidungsanspruchs unmittelbar Betroffener und einer aktiven Öffentlichkeit werden zuweilen in dem Fehlen einer programmatischen Führung durch die politischen Zentralinstanzen, d. h. in einem Mangel sogenannter inneren Reformen gesehen[61]). So erscheinen Öffentlichkeitsaktionen gegen die Verwaltung als ein Mittel, um sich nicht nur von dem Verteilungsanspruch des Sozialstaates, sondern auch von dem Wachstumsprinzip des Produktionsbereiches und dessen Förderung durch die staatlichen Führungsorgane zu emanzipieren und auf diese Weise den Wohlfahrtsbegriff nicht allein nach dem Produktionsumfang, sondern qualitativ zu bestimmen[62]). Die hiervon motivierten Öffentlichkeitsaktionen richten sich allerdings nicht unmittelbar gegen den Produktionsbereich und die zentralen staatlichen Distributionsinstanzen. Vielmehr schafft sich das hierdurch entstehende Krisenpotential vor allem in den Bürgerinitiativen gegen die lokale und kommunale Verwaltung Ausdruck[63]).] Sachliche Anlässe für die örtlichen Initiativgruppen sind zumeist die Wohnungs-, Verkehrs- und Kommunikationssituation der Städte sowie die nachbarschafts- und umweltgestaltenden Maßnahmen, vor allem Industrieansiedlungen und Verkehrsplanungen, wie Flughafen- und Fernstraßenprojekte, Ölraffinerien und Kernkraftwerke[64]). Die daraus entstehenden Schwierigkeiten für die individuellen Lebensverhältnisse werden als Folgeprobleme eines am ökonomischen und technischen Wachstum orientierten politischen Prozesses vom Einzelnen für seine unmittelbare Umwelt nicht mehr in jedem Falle hingenommen[65]). Öffentlichkeitsaktionen entstehen hieraus als

[61]) Siehe *Grauhan*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Institution, Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim 1971, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4/1972, S. 84 ff. (zit. *Grauhan*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung), S. 92 und *Luhmann*, a. a. O., S. 213.

[62]) *Grauhan*, Warum „Großstadt-Politik"?, in: *Grauhan*, Großstadt-Politik, 1972, S. 7 ff. (zit. *Grauhan*, Warum „Großstadt-Politik"?), S. 10 f.
Aus dem Bereich der polit-ökonomischen Kritik *Offe*, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus.

[63]) Dazu *Knöpfle*, DVBl. 74, 707 ff.

[64]) Hierzu die eingehende Darstellung und die Nachweise bei *Blümel*, Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, 1974, S. 539 ff. (zit. *Blümel*, Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren); ferner *Knöpfle*, DVBl. 74, 707 ff.

[65]) *Grauhan*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, S. 161. Zu den Folgeproblemen der Urbanisierung besonders

Reaktion Betroffener und Interessierter[66]) regelmäßig erst in einem Zeitpunkt, in dem die Planung der höheren Abstraktionsstufe oder Instanz in den konkreten Vollzug gelangt und dadurch Zielkonflikte sowie ökologische Folgeprobleme der Planung unübersehbar werden[67]). Für Initiativgruppen der Öffentlichkeit ist daher typisch, daß sie in einer relativ späten oder instanziell nachgeordneten Phase der Verwaltungsentscheidung auftreten. Daraus wird ein weiteres Merkmal ihres autoritär-emanzipativen Selbstverständnisses ersichtlich: Bürgerinitiativen sehen sich einer doppelten, ihnen ungünstigen Asymmetrie des Planungsprozesses gegenüber[68]). Diese besteht einmal, wie die Genehmigungsverfahren für Ölraffinerien und Kernkraftwerke zeigen, in einem Vorsprung der Antragsteller und Planungsinteressenten an Zeit und Allgemeinwohlbezug. Eine vergleichbare, insbesondere zeitliche Asymmetrie besteht im Verhältnis zur zuständigen Verwaltung. Dadurch sehen sich die öffentlichen Initiativgruppen zu einer in der Form autoritär geführten Konfliktstrategie oder sogar zur Organisation von Gegenmacht gegen das staatlich-ökonomische Expansionsprinzip veranlaßt. Das begriffliche Erscheinungsbild von öffentlichen Initiativgruppen ist deshalb sowohl durch die Form der Aktionen wie durch einen konkreten politischen Inhalt geprägt. In der Form handelt es sich um Erscheinungen des autoritären Öffentlichkeitsdruckes zum Ausgleich verfahrensmäßiger und sachlicher Vorteile, die Planungsinteressenten und Verwaltungen gegenüber Betroffenen und Interessierten haben. In der Sache geht es um die Bestimmung eines sogenannten qualitativen Wohlstandsbegriffs aus der Sicht Betroffener und Interessierter. Für die Verwaltungstheorie ist an dieser inhaltlichen Ausrichtung bemerkenswert, daß das Problem von Öffentlichkeitseinwirkungen möglicherweise aus Fragen von nur vorübergehender Bedeutung während einer unbewältigten Umwelt- und Wohlfahrtsdiskussion besteht. Sie können gleich-

---

*Offe*, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus, S. 157.

[66]) Zur Frage einer differenzierten Sicht der Öffentlichkeitsaktionen nach dem allgemeinen Interesse und Engagement der Beteiligten oder als Reaktion der von Verwaltungsentscheidungen unmittelbar Betroffenen siehe bei *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 57 ff. — 87 sowie *Knöpfle*, DVBl. 74, 707 ff.

[67]) Anschaulich hierzu *Grauhan*, Warum „Großstadt-Politik"?, S. 8 f., *ders.*, Stadtplanung und Politik, abgedruckt in: *Grauhan*, Großstadt-Politik, 1972, S. 181 ff. (zit. *Grauhan*, Stadtplanung und Politik), S. 194 ff. und *ders.*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung, S. 88 ff.

[68]) Hierzu *Offe*, Demokratische Legitimation der Planung, S. 134 und 142.

wohl Anlaß zu einer prinzipiellen Analyse des Verhältnisses von Verwaltung und aktiver Öffentlichkeit sein. Hierfür sind zunächst die einschlägigen verfassungsstrukturellen, politischen und systemtheoretischen Modelle wesentlich.

### *III. Verwaltung und Öffentlichkeit in den verfassungsstrukturellen und politischen Modelltheorien*

(1) — Das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit hat im Rahmen der Vereinigung bereits mehrfach eine verfassungstheoretische Beurteilung erfahren, vor allem in den Berichten über Grundrechte im Leistungsstaat[69]), über die Problematik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung[70]) und über die Partizipation an Verwaltungsentscheidungen[71]). Dabei ging es sowohl um die Beteiligung von unmittelbar Betroffenen im Verwaltungsverfahren als auch um den verwaltungsrechtlichen Partizipationsbegriff. Im wesentlichen stimmen die damaligen Berichte darin überein, daß eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Verwaltung als Sinnerfüllung sowohl des demokratischen wie des sozialstaatlichen und des rechtsstaatlichen Strukturprinzips des Grundgesetzes angesehen werden kann[72]). Die Teilnahme Betroffener und der Öffentlichkeit an sozialstaatlichen Leistungs- und Planungsaufgaben wurde dezidiert auch als Grundrechtsverwirklichung interpretiert und in einer modifizierten Statuslehre einem status activus processualis zugeordnet[73]). Jedes dieser Paradigmata ist geeignet, auch für organisierte Einwirkungen der Öffentlichkeit auf die Verwaltung die politische und verwaltungstheoretische Problematik zu bezeichnen. Allerdings ist eine wesentliche Differenzierung vorzunehmen: In einer Verfassungstheorie des Grundgesetzes muß das Verhältnis von Öffentlichkeit und Verwaltung ausschließlich partizipativ gesehen werden. Hierin liegt die aus juristischer Sicht selbstverständliche Feststellung, daß Beteiligungen und Einflußnahmen der Öffentlichkeit in der Verwaltung ihre Grenze an den rechtlichen Entscheidungszuständigkeiten haben[74]). Sie können daher nur zu einer Teilnahme an der Verwaltungsentscheidung führen, nicht aber zu einer Emanzipation von der Verwaltungs-

---

[69]) *Martens* und *Häberle*, VVDStRL 30 (1972), 7 ff. bzw. 39 ff.
[70]) *Bachof* und *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 193 ff. bzw. 245 ff.
[71]) *Walter* und *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. bzw. 179 ff.
[72]) Siehe bei *Schmitt Glaeser*, a. a. O., 189 f., 221 ff. und 243 ff.
[73]) *Häberle*, VVDStRL 30 (1972), 39 ff. — 55 ff. und 80 f.
[74]) Hierzu schon ausführlich *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff.

entscheidung. Aktionen des öffentlichen Druckes auf die Verwaltung haben also keine verfassungstheoretische Beziehung zu den Prinzipien der Demokratie sowie der Rechts- und Sozialstaatlichkeit. Anderes gilt für eine politische und verwaltungstheoretische Betrachtung. Hierbei beanspruchen, abgesehen von der theoretischen Entwicklung eines sozialstaatlichen „Strukturwandels der Öffentlichkeit", die demokratietheoretischen Modelle besondere Aufmerksamkeit.

[(2) — Die demokratietheoretischen Arbeiten zum Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit lassen sich im wesentlichen nach ihrer Stellung zu dem gruppentheoretischen Pluralismusmodell unterscheiden[75]). Dieses hat zur Voraussetzung, daß die pluralistischen Gruppen eine ausreichende demokratische Repräsentanz aller gewährleisten und im Rahmen eines grundsätzlichen gesamtgesellschaftlichen Interessenkonsenses tätig werden können. Die Pluralismustheorie mußte daher vor allem gegenüber einer radikaldemokratischen und neo-marxistischen Kritik anfällig sein. Diese versteht sich allerdings als ausschließlich kritische Theorie der Herrschaftsverringerung sowie der ungenützten Beteiligungschancen und lehnt es deshalb ab, „die Frage nach der Realisierbarkeit der eigenen Ziele als Kriterium für ihre Relevanz als Maßstab bestehender Verhältnisse anzuerkennen"[76]). Diese systemkritische Einstellung hat in manchen Erscheinungen des Öffentlichkeitsdruckes auf die Verwaltung eine objektive Entsprechung. Nach einer gebräuchlich gewordenen Einteilung kann diese Richtung der Demokratietheorien als input-orientiert bezeichnet werden[77]). Damit soll zum Ausdruck gebracht sein, daß sie das politische System nicht nach seinen qualitativen Leistungen, sondern nach der möglichst unverfälschten Beteiligung aller zu gestalten suchen. Demgegenüber erscheinen als output-orientiert diejenigen Demokratietheorien, die eine Rationalisierung des politischen Systems nach den liberalstaatlichen Prinzipien der Grundrechtsverbürgung, der Gewaltenteilung und der Repräsentation sowie nach dem technologischen und ökonomischen Niveau der Leistungs- und Planungstätigkeiten verfolgen.

Die Output-Orientierung findet einmal in einem pluralistisch harmonisierenden Integrationsansatz ihren Niederschlag[78]).

---

[75]) Siehe bei *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 54 ff.

[76]) *Scharpf*, a. a. O., S. 55 mit Nachweisen.

[77]) Nachweise Anm. 2; zur demokratietheoretischen Einordnung von Öffentlichkeitsaktionen gegenüber der Verwaltung siehe auch bei *Heidtmann-Frohme/Keim*, Politische Partizipation, S. 12 ff.

[78]) Die folgende Darstellung hält sich an Erörterungen bei *Naschold*, Organisation und Demokratie, S. 18 ff., *Scharpf*, Kom-

Danach hat der Öffentlichkeitskontakt der Verwaltung in förmlich geregelten Partizipationsverfahren ein informationelles Abbild der organisierbaren Interessen zu liefern. Die auf diese Weise zustandekommenden Verwaltungsleistungen haben die Interessenintegration und die Legitimation des Verwaltungssystems herzustellen. Das Verhältnis von Öffentlichkeit und Verwaltung außerhalb der förmlich geregelten Partizipationsverfahren besteht nach dem integrationstheoretischen Paradigma vor allem aus einer Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung und Vorgängen der verwaltungsinitiierten Anwaltsberatung. Einen zweiten, ebenfalls am Systemoutput und an der pluralistischen Gesellschaftsstruktur orientierten Ansatz enthält eine Konflikttheorie. Diese geht jedoch von einer höheren Komplexität des politischen Prozesses aus. Das reale staatliche Handeln erscheint ihr nur als Repräsentanz der partikularen Interessen mächtiger Gruppen und nicht als Vertretung des Allgemeininteresses. Sie wendet sich gegen die technokratische Rechtfertigung des politischen Systems an den Leistungen einer gegenüber den gewählten Volksvertretungen verselbständigten Exekutive. Ihre Forderungen richten sich demzufolge auf eine stärkere unmittelbare Verflechtung zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung in emanzipativen Formen wie Initiativgruppen und Bürgerforen.

Zu vergleichbaren Aussagen gelangt eine sogenannte komplexe Demokratietheorie[79]). Ihr Ausgangspunkt ist ebenfalls die Annahme einer unzureichenden Repräsentation der Allgemeinheit durch organisierte Interessengruppen und deren elitäre Führung[80]). Diesem Sachverhalt stellt sie das normative Prinzip gegenüber, wenigstens näherungsweise für alle die unnötigen Schranken menschlicher Selbstentfaltung abzubauen

---

plexität als Schranke der politischen Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Institution, Tagung der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft Mannheim 1971, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4/1972, S. 168 ff. und *Heidtmann-Frohme/Keim*, a. a. O. sowie *Offe*, Spätkapitalismus — Versuch einer Begriffsbestimmung, in: *Offe*, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, 1973, S. 7 ff. — 20 ff.

[79]) *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 66 ff., *ders.*, Planung als politischer Prozeß, Die Verwaltung 4 (1971), 1 ff. und *ders.*, Planende Verwaltung in der Demokratie, abgedruckt in: *Scharpf*, Planung als politischer Prozeß — Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, 1973, S. 114 ff. — 120 ff. sowie *Grauhan*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung, S. 92 f. und *ders.*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, S. 161 f.; siehe ferner bei *Luhmann*, Politikbegriffe und die „Politisierung" der Verwaltung, S. 214.

[80]) Dazu *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 33 f. und 85 f.

sowie den Raum individueller und kollektiver Selbstbestimmung zu erweitern. Zur Erreichung dieses Zieles wird ein Komplex von Aktionen auf mehreren Stufen des politischen Prozesses für erforderlich gehalten, neben der Tätigkeit organisierter Interessengruppen eine bessere Ausstattung der politischen Zentralinstanzen für die Aufnahme und Verarbeitung von Informationen sowie ihre Konzentration auf sogenannte innere Reformen und nicht zuletzt eine Ausschöpfung der Möglichkeiten aktiver Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung. Dabei wird unter aktiver Öffentlichkeit ein Nebeneinander von Bereichs-Öffentlichkeiten verstanden, in denen sich engagierte Bürger bestimmter Problemstellungen annehmen, ohne selbst betroffene Interessenten sein zu müssen[81]). Dieses Modell ist zwar auf eine emanzipatorisch-aktive Öffentlichkeit im Bereich der Verwaltung gerichtet. Es erblickt hierin aber zugleich eine Möglichkeit, die zentralen politischen Instanzen für Fragen der allgemeinen Lebensbedingungen politisch zu aktivieren, z. B. auf den Gebieten des Städtebaus, des Verkehrs, der Umwelterhaltung und der Gesundheit. Den Öffentlichkeitsaktionen gegen die untere und kommunale Verwaltung wird dadurch der Anschein der Kurzfristigkeit und des Punktuellen genommen.

Unter den input-orientierten Demokratietheorien hat das rätedemokratische Modell kaum einen unmittelbaren Bezug zu den Erscheinungen des Öffentlichkeitsdruckes auf die Verwaltung[82]). Ausdrücklich nehmen hierzu jedoch polit-ökonomische Demokratietheorien Stellung, deren Prämisse die Funktionsabhängigkeit des Staates und seiner Wohlfahrtsaufgaben von den Bedingungen der Wirtschaft ist[83]). Aus dieser Annahme werden unterschiedliche Folgerungen für Öffentlichkeitsaktionen gegen die Verwaltung gezogen. Soweit dem politischen Sy-

---

[81]) *Scharpf*, a. a. O., S. 87 ff.

[82]) Erörterungen zum rätedemokratischen Modell in diesem Zusammenhang bei *König*, Verwaltungsreform und Demokratiediskussion, S. 282 ff. und *Zeitler*, DVBl. 72, 711 ff. — 721 f.; ferner *Kriele*, VVDStRL 29 (1971), 46 ff. — 54.

[83]) *J. Hirsch*, Funktionsveränderungen der Staatsverwaltung in spätkapitalistischen Industriegesellschaften, Blätter für internationale Politik 14 (1969), 150 ff., *ders.*, Zur politischen Ökonomie des politischen Systems, in: *Kress/Senghaas*, Politikwissenschaft — Eine Einführung in ihre Probleme, 1969, S. 190 ff. sowie *Offe*, Demokratische Legitimation der Planung und *ders.*, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus; ferner *Heidtmann-Frohme/Keim*, Politische Partizipation, S. 21 ff. mit weiteren Nachweisen.

stem als einem staatlichen Monopolkapitalismus eine starke Steuerungsfähigkeit für polit-ökonomische Sachverhalte zugebilligt wird, erscheinen massive antimonopolistische Interessenformulierungen als sinnvolle Aktionen. Eine andere Sicht ist den sogenannten Agenturtheorien eigen, die, wie die Bezeichnung besagen soll, das staatliche Verwaltungssystem als Instrument einer ökonomisch herrschenden Klasse betrachten[84]). Nach ihrer Auffassung kann das dem kapitalistischen Wachstum verpflichtete Verwaltungssystem die Folgeprobleme nicht endgültig beseitigen. Eine Entwicklung des Verwaltungssystems durch Partizipation und durch Einbeziehung von Öffentlichkeitsaktionen kann nur sektorale Veränderungen bringen, die neue Konflikte nach sich ziehen. Bürgerinitiativen erscheinen in diesem Zusammenhang als Kampf gegen die Lebens- und Reproduktionsbedingungen der Arbeitskraft, der angeblich nicht mehr an Lebenschancen und Bedürfnisbefriedigung zugestanden wird, als zu ihrer Verwertung im Produktionsprozeß notwendig ist[85]). Als Strategie von Öffentlichkeitsaktionen gegen die Verwaltung wird daher ausschließlich der Aufbau von systemüberwindenden Gegenmachtpositionen gegen die Verwaltung entworfen[86]). Darunter werden Aktionen des öffentlichen Drucks verstanden, mit denen die Möglichkeiten der Verwaltung gesprengt werden. Zu diesem Zweck sollen die vorgetragenen Forderungen hinsichtlich ihrer sachlichen und zeitlichen Erfüllbarkeit überzogen und unter bewußtem Ausschluß einer Verhandlungsmöglichkeit für die Verwaltung nur durch kollektive Gewaltakte geltend gemacht werden, wie Go-ins, Besetzungen, Blockaden, gezielte Sabotage und Boykotte[87]).

Die polit-ökonomische Theorie prägt die Öffentlichkeitsaktionen nur zum Teil. Indessen erscheinen alle demokratietheoretischen Modelle einer aktiven Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung durch die gemeinsame Kategorie politischer Emanzipation bestimmt. Unter einem anderen Gesichtspunkt wird das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit durch die Systemtheorie beurteilt.]

---

[84]) Im vorliegenden Zusammenhang vor allem *Offe* (Anm. 83).
[85]) *Offe*, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus, S. 161.
[86]) *Offe*, Demokratische Legitimation der Planung, S. 139 und 141 f.
[87]) *Offe*, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus, S. 164 f.

*IV. Das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit als systemtheoretisches und politisches Problem*

(1) — Für die Systemtheorie in ihrer rechtssoziologischen Ausrichtung stellt sich das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit als Problem der Organisation und der Entscheidungskapazität eines sozialen Systems dar[88]). Das Verwaltungssystem wird wie jedes andere Handlungssystem verstanden als „Identifikation eines Sinnzusammenhanges von Handlungen, die gegenüber einer äußerst komplexen, unbeherrschbaren, vielfältig und rasch veränderlichen Umwelt relativ einfach und konstant gehalten wird"[89]). Die gesellschaftliche Leistung des Verwaltungssystems besteht in der Reduktion von Komplexität und Veränderlichkeit der Umwelt, wodurch diese an Sicherheit, Überschaubarkeit und Berechenbarkeit gewinnt. Zu diesem Zweck ist die Organisation funktional so einzurichten, daß die Umweltinformationen in einer den Bestand des Entscheidungssystems sichernden Weise als Problem formuliert und gelöst werden können[90]). Die Entscheidungen des Verwaltungssystems werden nicht als dezisionistisch und herrschaftlich, sondern als Ergebnis der Informationsverarbeitung begriffen[91]). Juristisch folgt daraus eine positivistische Methode möglichst spezifizierter und aufeinander bezogener Konditional- und Zweckprogramme für die Entscheidung[92]). Verwaltungstheoretisch bedeutet es die Spezialisierung der Verwaltung auf Entscheidungstätigkeiten durch Informationsverarbeitung,

---

[88]) *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 63 ff., *ders.*, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 120 ff., *ders.*, Funktionen und Folgen formaler Organisation, S. 23 ff.; vgl. dazu *Badura*, DÖV 70, 18 ff. und *Scharpf*, Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, abgedruckt in: *Scharpf*, Planung als politischer Prozeß — Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, 1973, S. 9 ff. (zit. *Scharpf*, Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft), S. 12 und 20. Zu einer Grundlegung der Systemtheorie siehe bei *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 30 f.

[89]) *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 65.

[90]) *Luhmann*, a. a. O., S. 47 ff. und 92.

[91]) Siehe *Luhmann*, a. a. O., S. 41 f. und 51 f. sowie *ders.*, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 68, 122, 158 und 171 f.; dazu *Naschold*, Organisation und Demokratie, S. 56.

[92]) Siehe das Bekenntnis zur „reinen" Verwaltungsrechtslehre bei *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 21 f., ohne daß hierin allerdings für Theorie und methodische Entscheidungen der Verwaltungswissenschaft ein Zentralproblem gesehen wird (a. a. O., S. 23 ff. und 63).
Kritik dazu bei *Badura*, DÖV 70, 18 ff. — 21 f. und *Bachof*, VVDStRL 30 (1972), 193 ff. — 217 f.; zum Wirklichkeitsbezug als Grundthema der Rechtswissenschaft ferner *Häberle*, VVDStRL 30 (1972), 43 ff. — 45.

während die Politik im Vorfeld des Entscheidungsprozesses dessen Funktion und Legitimation zu schaffen hat. Die Interessen und Forderungen einer politischen Öffentlichkeit, wie sie in den organisierten Einwirkungen auf die Verwaltung vorgetragen werden, kommen danach für eine unmittelbare emanzipative Teilnahme an den Verwaltungsaufgaben nicht in Betracht. Der von einer kritischen Öffentlichkeit an die Verwaltung herangebrachten Komplexität von Entscheidungsmöglichkeiten kann systemtheoretisch durch eine höhere Systemkomplexität im Sinne von requisite variety entsprochen werden[93]). Das bedeutet, daß die Verwaltungsentscheidung insoweit nicht nach der Sachdimension spezifizierter Programme, sondern in der sozialen Dimension der Konfliktaustragung zwischen den Amtsträgern zustandekommen soll. Als Maßstab für die Brauchbarkeit der Entscheidung gilt der Fortbestand des Systems[94]). Konkret kann damit die Schaffung von Verwaltungsverfahren gemeint sein, in denen ein möglichst hoher Informationsstand geschaffen wird und die beteiligten Amtsträger positiv kooperieren. Aktionen des Öffentlichkeitsdrucks gegen die Verwaltung erscheinen dabei als Teil eines demokratischen Vorgangs, dessen systemtheoretische Funktion in der informationellen Beschaffung komplexer Entscheidungsmöglichkeiten besteht. Eine solche Verwaltungstheorie ist methodisch außerstande, an dem wirklichen Erscheinungsbild der kritischen Öffentlichkeit das politische Moment zu berücksichtigen[95]).

(2) — Dem Unterschied in der systemtheoretischen und politischen Beurteilung des Verhältnisses von Verwaltung und Öffentlichkeit entsprechen unterschiedliche staatstheoretische Positionen. Zwar kann die rechtssoziologische Systemtheorie nicht in eine unmittelbare Beziehung zu einem Staatsbegriff

---

[93]) *Luhmann*, a. a. O., S. 17; ferner *Naschold*, Demokratie und Komplexität, Politische Vierteljahresschrift 1968, S. 494 ff.
Siehe auch *von Simson*, VVDStRL 29 (1971), 3 ff. — 36 und *Banner*, Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit Oberstadtdirektor-Verfassung, in: *Grauhan*, Großstadt-Politik, 1972, S. 162 ff. (zit. *Banner*, Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit Oberstadtdirektor-Verfassung), S. 179.

[94]) *Luhmann*, VerwArch. 61 (1970), 97 ff. — 105 ff., besonders 112 f. und *ders.*, Positives Recht und Ideologie, in: Soziologische Aufklärung — Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, 3. Aufl. 1972, S. 178 ff. (zit. *Luhmann*, Positives Recht und Ideologie), S. 181. Zur Problematik der Definition des Systembestands vgl. *Döbert*, Systemtheorie und die Entwicklung religiöser Deutungssysteme, 1973.

[95]) Siehe hierzu *Badura*, DÖV 70, 18 ff. — 21 f., *Scharpf*, Die politischen Kosten des Rechtsstaats, S. 65 und 70 ff. sowie *ders.*, Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, S. 20 f.; ferner *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff.—208.

gestellt werden, weil sie sich eine eigene empiristische Ausgangsbasis gewählt hat[96]). Sie ist jedoch nach eigenen Angaben vergleichbar mit der Staatstheorie *Hermann Hellers*[97]), die das grundlegende Bildungsprinzip des Staates primär in dem Gesetz der Organisation sieht und die Besonderheit des Staates gegenüber anderen Organisationen in dessen gebietsbezogener und souveräner Organisationseinheit erblickt. Die Gemeinsamkeit kann darin gesehen werden, daß es diese Staatslehre im Sinne der rechtssoziologischen Systemtheorie ermöglicht, den Staat als funktionalspezifisches Teilsystem der Gesellschaft zur Herstellung bindender Problementscheidungen und damit nur als einen Funktionsbegriff zu betrachten[98]). Hiernach erscheinen die sozialstaatlichen Leistungs- und Planungstätigkeiten der Gegenwart lediglich als Ergebnis des Informationsverarbeitungsprozesses einer politisch autonomen Verwaltung. Auf diese Weise bleibt unerklärt, daß sich in den Entscheidungen der Verwaltung, voran in deren sozialgestaltenden Maßnahmen, eine politische Integration vollzieht und die Realität des Staates wesentlich mit herstellt[99]). Die Lage des sozialen Verwaltungsstaates ist daher zutreffender in einer Verwaltungstheorie erfaßt, die in der Tradition *Lorenz von Steins* in der sozialstaatlichen Verwaltung staatliche Wesensverwirklichung erkennt[100]). Von daher und für einen realistischen Staatsbe-

---

[96]) *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft.

[97]) *Luhmann*, a. a. O., S. 20.
Siehe *Heller*, Staatslehre, herausgegeben von *Gerhart Niemeyer*, 1934.

[98]) Siehe *Luhmann*, a. a. O., S. 19 f.; zum Staatsbegriff *Hellers* insoweit *Bartlsperger*, Integrationslehre, S. 120 ff.
Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, daß der für die Funktionalisierung des Staates angeführte allgemeine Prozeß der sozialen Differenzierung (siehe *Luhmann*, a. a. O., S. 54 f.) in der deutschen Kulturphilosophie lange bekannt ist (*Dilthey*, Der Aufbau der geschichtlichen Welt in den Geisteswissenschaften, in: Gesammelte Schriften, Siebenter Band, 2. Aufl. 1958, S. 151).

[99]) Zur Integration des Staates sowie zu den staatlichen Integrationsfaktoren und Integrationstypen siehe *Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 1955, S. 119 ff. (zit. *Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht), S. 136 ff., 142 ff. und 170 ff. sowie bei *Bartlsperger*, a. a. O., S. 8 ff.; zur politischen Integration *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 674 ff.
Zur politischen Integrationsfunktion auch der Verwaltungsentscheidungen siehe die Theorie *Smends* vom staatlichen Funktionensystem (a. a. O., S. 213 f.).

[100]) Zum Staat als Wesensbegriff bei *Lorenz von Stein* siehe *dens.*, Staat und Gesellschaft (1850), herausgegeben von *Aschenbrenner*, 1934, S. 36 ff.

griff — in der deutschen Staatstheorie etwa in der Nachfolge der Integrationslehre[101]) — ist es zwingend, daß die Entscheidungen der Verwaltung von der Öffentlichkeit als politische Herrschaft empfunden werden und daß sich das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit auch als politisches Problem darstellt. Hieraus erwächst allerdings die Last, für eine auf politische Emanzipation von der Verwaltung eingestellte kritische Öffentlichkeit den verwaltungstheoretischen und verwaltungsrechtlichen Standort zu bestimmen.

*V. Die Verwaltung als politisches System*

(1) — Für das Verwaltungsrecht bezeichnet das Prinzip der repräsentativen Demokratie nach dem Grundgesetz die Grenzen, innerhalb deren sich das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit entwickeln kann[102]). Die politische Autonomie der Verwaltung ist verfassungsrechtlich einmal insoweit eingeschränkt, als sich das Verwaltungssystem durch die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Weisungsgebundenheit gegenüber seiner politischen Führung in der Stellung einer funktional programmierten Organisation befindet. Für das direkte Verhältnis zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit liegen hierin mittelbare und inhaltliche Grenzen. Zum zweiten unterwirft das Repräsentationsprinzip alle Verwaltungsentscheidungen einer rechtlichen Ordnung von Zuständigkeit und Verantwortlichkeit. Hierdurch ist die Verwaltung von Verfassungs wegen herrschaftlich bestimmt. Das Verwaltungssystem steht deshalb rechtlich in grundsätzlichem Gegensatz zu einer emanzipativen kritischen Öffentlichkeit. Das Verwaltungsrecht kann eine unmittelbare rechtliche Beteiligung der Öffentlichkeit an Verwaltungsaufgaben, abgesehen von den ausdrücklich vorgesehenen plebiszitären Verfahren[103]), nur als Partizipation an der Verwaltungsentscheidung vollziehen. Wieweit eine Partizipation förmlich und tatsächlich institutionalisiert werden kann und soll, war Gegenstand der Verhandlungen auf der vorletzten Tagung der Vereinigung[104]). Mit dem verwaltungsrechtli-

---

Zum sozialstaatlichen Moment in diesem Zusammenhang *Böckenförde*, Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, abgedruckt in: *Forsthoff*, Gesellschaft-Staat-Recht, 1972, S. 513 ff.

[101]) Anm. 99.

[102]) Hierzu bereits *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. sowie *Kriele*, VVDStRL 29 (1971), 46 ff. — 60 f.

[103]) Z. B. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Gemeinderecht (*Pagenkopf*, Kommunalrecht, 1971, S. 190 ff.); für Österreich *Walter*, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. — 172 und 167.

[104]) Anm. 71.

chen Partizipationsbegriff ist indessen das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit nicht bewältigt. Weder erscheint der Versuch eines der damaligen Berichte haltbar, dem Repräsentationsprinzip des Grundgesetzes die rechtliche Festlegung einer output-orientierten Demokratie zu entnehmen und mit dieser Begründung der unmittelbaren politischen Kommunikation zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit eine herrschaftslegitimierende Funktion abzusprechen[105]). Noch bietet die Verfassungsordnung des Grundgesetzes einen Anhalt dafür, daß die Verwaltung als politisches System einer kritischen Öffentlichkeit verschlossen ist. Die Aktionen einer kritischen Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung gehören vielmehr zu demjenigen Bereich der Demokratie, der in den verfassungsrechtlichen Institutionen des Grundgesetzes zwar nicht erfaßt ist, deshalb aber gleichwohl seine Bedeutung für die Legitimation, die Kontrolle, die Kritik und die Innovation des politischen Systems behält[106]). Es obliegt dem politischen Prozeß, hieraus entstehende Gefahren einer „Betroffenendemokratie"[107]) oder eines „Ersatzparlaments der Besonderheiten"[108]) zu bannen. Eine Verwaltungstheorie kann sich hierbei an folgenden Grundsätzen orientieren:

(2) — Die Rationalisierung des Verwaltungssystems an seinen politischen Funktionen kann einmal dadurch geschehen, daß die Verwaltungsaufgaben nach Gegenständen und Zwecken eingeteilt werden. Hierfür steht zunächst die zweckgerichtete Gruppierung in die Gefahrenabwehr, in die Abgabenerhebung sowie in die Leistungs- und Planungsverwaltung zur Verfügung[109]). Der höhere Grad an „Konkretisierungsleistung" bei

---

[105]) *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. — 210 ff.
Vgl. im Gegensatz dazu *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 242 ff. — 254. Andererseits *Schmitt Glaeser* (a. a. O., 227) zur Verfassungskonformität der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. In den Erörterungen von *Schmitt Glaeser* ist es zum Teil schwierig, die Trennung von Legitimation und Legalität zu erkennen (siehe a. a. O., 216 ff.).

[106]) Vgl. hierzu *Badura*, VVDStRL 29 (1971), 95 gegenüber *Kriele*, VVDStRL 29 (1971), 46 ff. — 74.

[107]) *Lecheler*, DÖV 74, 441 ff. — 442.

[108]) *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. — 220. Zu den Legitimationsproblemen der input-orientierten Demokratietheorien siehe — unabhängig von juristischen Gesichtspunkten — auch *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 27 ff.

[109]) Siehe bei *Badura*, Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat, 1966, S. 22 f.
Zur Differenzierung nach Sachbereichen *Häberle*, VVDStRL 30 (1972), 43 ff. — 126 f. und *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. — 238 f.

der leistenden und der planenden Verwaltung scheint diese beiden Verwaltungsbereiche als politisch offen auszuweisen[110]). Die Tauglichkeit einer solchen inhaltlichen Differenzierung in getrennte Verwaltungsgebiete ist jedoch begrenzt. Weder besteht Einigkeit über die politische Funktion der Leistungsverwaltung, noch gibt es einen festen Begriff der Planungsverwaltung[111]). Noch können Tätigkeiten der Leistungs- und Planungsverwaltung generell als politisch überwertig betrachtet werden. Als spezifiziert im Sinne der Entscheidungsrationalität erweist sich die Einteilung in Routineentscheidungen, in den Vollzug von Zweckprogrammen sowie in Innovations- und Krisenentscheidungen[112]). Dabei wird dem Vollzug von Zweckprogrammen ein hohes und den Innovationsentscheidungen ein gesteigertes Demokratiepotential zugesprochen. Der entscheidungstheoretische Gesichtspunkt wird jedoch ebensowenig dem Umstand gerecht, daß jede Verwaltungsentscheidung eine stärkere oder geringere politische Wertigkeit haben kann. Daher erscheint allein eine Kategorie angemessen, die es erlaubt, den politischen Gehalt in jeder Verwaltungsangelegenheit zu erkennen. Hierfür bietet sich eine staatstheoretische Begriffsbildung an, mit der *Rudolf Smend* dem überkommenen Gewaltenteilungsprinzip entgegengetreten ist und damit auch der Verwaltung einen neuen Standort innerhalb der Staatsfunktionen gegeben hat. Danach gliedert sich die Staatstätigkeit in drei Funktionensysteme, in die politische Integrationsfunktion, in die Rechtsfunktion und in die Verwaltungs- und Wohlfahrtsfunktion[113]). In der Verwaltungsentscheidung verwirklicht sich nach dieser Funktionsbetrachtung zwar in hohem Maße der sozialstaatliche Wohlfahrtswert. Die Verwaltung ist jedoch wie

---

[110]) So für Leistungsgesetze *Häberle*, a. a. O., 47 f.

[111]) *Lecheler*, DÖV 74, 441 ff. — 443.

[112]) *Naschold*, Organisation und Demokratie, S. 59 f.

[113]) *Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 213 f.
Zur Bedeutung der Integrationslehre für eine Integrationsbetrachtung der verfassungsrechtlichen Institute siehe *Bartlsperger*, Integrationslehre, S. 126 ff.
Zu einem andern, die Gewaltenteilungslehre überwindenden Funktionensystem gelangt die rechtssoziologische Systemtheorie. Danach wird zwischen dem bürokratischen System der drei traditionellen Gewalten einerseits und den politischen Prozessen andererseits unterschieden, die im Vorfeld der Staatsbürokratie legitime Macht und Konsens aufbauen (*Luhmann*, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 63 Anm. 17). Der Unterschied zur Integrationsbetrachtung besteht darin, daß das politische System institutionell und methodisch von der Verwaltung als bürokratischem Entscheidungssystem getrennt wird. Staatstheoretisch finden diese Funktionssysteme eine Entsprechung im Staatsbegriff und in der staatsrechtlichen Methode von *Heller* (Anm. 21 und 98).

jede andere Staatstätigkeit zugleich von allen drei Funktionen mit unterschiedlicher Wertigkeit gekennzeichnet. Eine solche Staatsfunktionenlehre ermöglicht es, von der institutionellen Einheit der Verwaltung als einer Entscheidungsorganisation abzusehen und stattdessen jede Verwaltungstätigkeit als Teil eines Rechtssystems, eines Systems der Wohlfahrtsförderung und eines Systems der politischen Integration zu betrachten. Die Verwaltung gehört daher in ihrem politischen Integrationswert ebenso dem politischen System an wie die Gesetzgebung und die politische Führung. Desgleichen ist die Verwaltung mit ihren Leistungen der technischen Wohlfahrtsförderung Teil des sozialstaatlichen Systems. Und schließlich konstituiert sich in deren rechtlichen Funktionen unter anderem das staatliche Rechtssystem. Für das Verhältnis zur Öffentlichkeit hat daher die Verwaltung ihre Partizipations- und Kommunikationsformen nach den drei Funktionssystemen des Rechts- und des Wohlfahrtswertes sowie des politischen Integrationswertes zu entwickeln.

Das Politische liegt verwaltungsspezifisch in der Entscheidungsmöglichkeit der Verwaltung zwischen mehreren Handlungsalternativen[114]). Eine klassifikatorische Bestimmung dieses Bereiches ist nicht möglich, weil die Grenze zwischen rein voluntativen Entscheidungsmöglichkeiten und der Entscheidungsbedürftigkeit kognitiver Probleme fließend ist. Die verwaltungsrechtlichen Lehren zum Ermessen und zum Beurteilungsspielraum der Verwaltung[115]) haben ihre eigene politische Bedeutung; sie können das politische „Entscheiden über Entscheidungen" rationalisieren[116]). Ebenso sind die Funktionensysteme der Verwaltung abhängig von der gesetzlichen Programmierung der Verwaltung. [Das gilt insbesondere für das Verhältnis von politischem und rechtlichem Funktionssystem der Verwaltung. Der Gesetzgebung stehen für die Programmierung der Verwaltung zwei Typen mit unterschiedlicher juristischer und politischer Affinität zur Verfügung[117]).

---

[114]) Siehe Anm. 60.

[115]) Anm. 23.

[116]) *Luhmann*, Positives Recht und Ideologie, S. 181. Zu den Beurteilungsspielräumen der Verwaltung als Entscheidungsproblem auch *Krawietz*, Der Staat 11 (1972), 349 ff. — 366 und *Naschold*, Organisation und Demokratie, S. 63 f.

[117]) *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 87, *ders.*, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 68 f., 149 ff. und 162 ff. sowie *ders.*, Positives Recht und Ideologie, S. 191 ff.
Zur Verbindung von Konditional- und Zweckprogrammen *Badura*, DÖV 70, 18 ff. — 21.

Eine gesetzliche Regelung von Verwaltungsaufgaben in der konditionalen Kategorie von Tatbestand und Rechtsfolge macht die Verwaltung politisch relativ autonom, weil alle vom gesetzlichen Tatbestand nicht erfaßten Handlungsanlässe als Grundlage der Verwaltungsentscheidung ausgeschlossen sind. Demgegenüber knüpft ein gesetzliches Zweckprogramm an die Wirkungen der Verwaltungsentscheidung an. Es setzt die Verwaltung grundsätzlich in die Lage, zwischen mehreren Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung des Zweckes entscheiden zu können[118]). Dabei ist der politische Entscheidungsraum um so größer, je unbestimmter die Zwecksetzung ist. Für die Verwaltung kommt als politisches Moment hinzu, daß ihr im Unterschied zur privaten Wirtschaft für eine Rationalisierung des Zweck-Mittel-Schemas[117]) nicht die Methode der Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Verfügung steht[119]). Daher sind es wesentlich die Konditionalprogramme, die das rechtliche System der Verwaltung konstituieren[120]). Sie haben die Fähigkeit, die Verwaltung gerade in Angelegenheiten mit einem hohen politischen Konfliktpotential zu stabilisieren. Ihre Gefahr liegt darin, daß sie für das politische System dysfunktionale, d. h. desintegrierende Folgen haben können[121]).] Prinzipiell ist festzustellen, daß die Wahl der Programmform darüber entscheidet, auf welcher Ebene sich das politische System integriert[122]). Durch gesetzliche Konditionalprogramme wird die Integration des politischen Systems auf die Ebene der Gesetzgebung verlegt. Gesetzliche Zweckprogramme verlagern sie dagegen auf die Ebene der Verwaltung. Unter diesen Bedingungen ergibt sich aus einer funktionensystematischen Verwaltungstheorie eine Reihe konkreter Grundsätze.

*VI. Grundsätze einer funktionensystematischen Verwaltungstheorie*

(1) — Die Beteiligung der Öffentlichkeit an einer Verwaltungsaufgabe erweist sich insoweit als sachgerecht, als bei deren Erledigung Raum für eine politische Integration besteht,

---

Zum richtigen Äquivalenzverhältnis zwischen Konditional- und Zweckprogrammen *Luhmann*, Zweckbegriff von Systemrationalität, S. 70 f. und 170 ff.

[118]) Zum Zweck-Mittel-Schema *Luhmann*, VerwArch. 51 (1960), 97 ff. — 113, *ders.*, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 26 ff. sowie *König*, Verwaltungsreform und Demokratiediskussion, S. 279.

[119]) *Luhmann*, VerwArch. 51 (1960), 97 ff. — 99 ff. und 115 und *ders.*, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 71 ff.

[120]) *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 89 und *ders.*, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 38 ff., 58 ff. und 67 ff.

[121]) *Luhmann*, Positives Recht und Ideologie, S. 195.

[122]) *Luhmann*, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 69.

d. h., wenn die Verwaltung rechtlich und tatsächlich die Möglichkeit hat, zwischen mehreren Handlungsalternativen zu entscheiden. Das ist regelmäßig bei Planungsaufgaben der Fall. Die Voraussetzungen können indessen auch erfüllt sein, wenn die Verwaltung in einem formell ordnungsrechtlich gestalteten Verfahren, wie etwa dem gewerberechtlichen Genehmigungsverfahren, über einen bestimmten Antrag zu entscheiden hat oder wenn ihr der Vorschlag eines Planungsinteressenten vorliegt. Innerhalb des Systems der technokratischen Wohlfahrtsförderung erscheint für das Verwaltungsverfahren nicht die Beteiligung der Öffentlichkeit, sondern ein verwaltungsinternes Informationsverfahren unter Hinzuziehung sachkundiger Personen typisch. Dieses System ist durch seine technokratische Aufgabe geprägt. Soweit eine Verwaltungsentscheidung schließlich Rechtsfunktion hat, ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit systemtheoretisch nicht angebracht. Als typisch hierfür können die originären Aufgaben der allgemeinen Polizei angesehen werden. Generell ist das rechtliche Funktionssystem diejenige Ebene, auf der die Verwaltungsentscheidung auch durch Individualrechte der Betroffenen bestimmt wird. Damit stellt sich die weitere Frage, wie das Verwaltungsverfahren zu gestalten ist, wenn die Erledigung einer Angelegenheit ein Verfahren in allen drei Funktionssystemen erfordert. Dies ist zunächst für das Verhältnis von Öffentlichkeits- und Betroffenenbeteiligung bedeutsam.

(2) — Die Öffentlichkeitsaktionen gegenüber der Verwaltung sind für diese nicht zuletzt deshalb zu einem organisations- und entscheidungstheoretischen Problem geworden, weil sich in ihnen die Interessenartikulation Betroffener und einer kritischen Öffentlichkeit verbunden hat. Dies gilt für Initiativgruppen, wie Bürgerinitiativen, und in besonderem Maße für die Erscheinung von Masseneinwendungen, an denen auch Nichtbetroffene teilnehmen[123]). Für die Betroffenen liegt hierin nicht immer nur eine erhöhte Chance, sich mittels öffentlichen Druckes gegen die Verwaltung durchzusetzen. Ebenso groß ist die Gefahr, daß ihre besondere Situation hierbei nicht die angemessene Würdigung erfährt oder der Gesetzgeber auf den Öffentlichkeitsdruck gegen die Verwaltung mit einer generellen Beschränkung der Beteiligungsverfahren reagiert[124]). Jede dieser Möglichkeiten wirkt sich zu Lasten des rechtsstaatlichen Systems der Verwaltung und des Rechtsschutzes

[123]) Hierzu ausführlich *Blümel*, Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren.

[124]) Siehe bei *Blümel*, a. a. O.

der Betroffenen aus. Die Probleme können vermieden werden, wenn die Verwaltung sich insoweit an eine strikte Trennung ihres rechtlichen und politischen Systems hält. Das bedeutet nicht, daß für Betroffene kein Platz in Öffentlichkeitsaktionen wäre. Umgekehrt ist jedoch das verwaltungsrechtliche Beteiligungsverfahren für die Betroffenen förmlich getrennt von den Kontakten der Verwaltung mit einer kritischen Öffentlichkeit zu behandeln. Danach erweist es sich insbesondere als verfehlt, Verfahrensweisen des rechtlichen Systems der Verwaltung, wie z. B. die Einzelverbescheidung von Einwendungen, auf Öffentlichkeitsaktionen, wie etwa Masseneinwendungen Nichtbetroffener, zu übertragen. Dem politischen System sind andere Formen, wie etwa Vertretungsverfahren und öffentliche Mitteilungen angemessen.

Die funktionensystematische Trennung von Öffentlichkeit und Betroffenen setzt allerdings eine funktional kongruente Theorie des subjektiven öffentlichen Rechts Betroffener voraus. Ein Grund für die heute verbreitete Flucht von Betroffenen in Öffentlichkeitsaktionen liegt nicht zuletzt darin, daß subjektive öffentliche Rechte, insbesondere Nachbar- und Konkurrentenrechte, nach dem inadäquaten Kriterium enumerativer gesetzlicher Zuweisungen bestimmt werden[125]). Es wäre andererseits ebenso unrichtig, im Zuge der Partizipationsdiskussion das subjektive öffentliche Recht als eine Form der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen zu funktionalisieren[126]). Gesetzgebung und Rechtsanwendung sind vielmehr

---

[125]) Siehe bei *Bartlsperger*, VerwArch. 60 (1969), 35 ff., *ders.*, DVBl. 70, 30 ff. und *ders.*, DVBl. 71, 723 ff.

[126]) Besonders mißverständlich insofern *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 245 ff. — 271.
Der Schritt zur Funktionalisierung der subjektiven öffentlichen Rechte wird im Grunde getan, wenn der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen eine Rechtsschutzfunktion beigelegt wird (siehe bei *Brohm*, a. a. O., 279, *König*, Verwaltungsreform und Demokratiediskussion, S. 290 und *Schmitt Glaeser* VVDStRL 31 — 1973, 179 ff. — 204 ff.).
Klarheit besteht allerdings darüber, daß innerhalb des „personellen Einzugsbereichs" einer Verwaltungsaufgabe (*Schmitt Glaeser*, a. a. O., 238) zwischen der Betroffenen-Partizipation und der demokratischen bürgerschaftlichen Partizipation unterschieden werden muß (*ders.*, a. a. O., 226 f.).
Allgemein zur funktional-spezifischen Bildung von Rechtsbegriffen *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 60 f. Als Beispiel hierfür kann angesehen werden *Bullinger*, Zur Notwendigkeit funktionalen Umdenkens des öffentlichen und privaten Vertragsrechts im leistungsintensiven Gemeinwesen — Bemerkungen zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, in: Gedächtnisschrift für Hans Peters, 1967, S. 667 ff.

in der Frage subjektiver öffentlicher Rechte gegenüber der Verwaltung an eine sachlogische Struktur gebunden. Diese ist im grundrechtlichen Freiheitsstatus begründet und unterstellt das Verhältnis von Betroffenen und Verwaltung deren rechtlichem System. Das bedeutet, daß jeder von einer Verwaltungsentscheidung in seinem individuellen Interesse konkret Betroffene ein subjektives öffentliches Recht gegenüber der Verwaltung hat[127]). Für eine am Rechtssystem der Verwaltung orientierte Theorie vom subjektiven öffentlichen Recht kann es deshalb nicht zweifelhaft sein, daß auch bei einer Gruppen- und Pluralbetroffenheit subjektive öffentliche Rechte der einzelnen Betroffenen bestehen[128]). Eine bleibende Aufgabe ist dem Verwaltungsrecht in diesem Zusammenhang lediglich dadurch aufgegeben, daß der Begriff der individuellen und konkreten Betroffenheit sachgerecht spezifiziert und entsprechend den Veränderungen in der technischen Umwelt fortgeschrieben werden muß[129]).

(3) — In der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Diskussion wird die Stellung einer kritischen Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung vorrangig unter einem anderen Aspekt problematisiert. Insbesondere für den Bereich der Planung geht es um das Verhältnis von politischem und technokratischem System der Verwaltung[130]). Dazu kann nach dem

---

[127]) *Wilhelm Henke*, Das subjektive öffentliche Recht, 1968, *ders.*, Zur Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, 1974, S. 495 ff., *Bartlsperger*, VerwArch. 60 (1969), 35 ff., *ders.*, DVBl. 70, 30 ff., *ders.*, DVBl. 71, 723 ff., *Scholz*, Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz, 1971, *ders.*, WiR 1 (1972), 35 ff., *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 245 ff. — 271; siehe ferner bei *Zuleeg*, Subventionskontrolle durch Konkurrentenklage, Planungsstudien 10, 1974 (noch weitergehend).

[128]) Zur Frage der Gruppenbetroffenheit und der Gruppenberechtigung siehe *Bachof*, Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht, Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 287 ff. — 297, *Badura*, DÖV 68, 446 ff. — 452 und *Häberle*, VVDStRL 30 (1972), 43 ff. — 87. Zur Konstruktion der Pluralberechtigung siehe bei *Bartlsperger*, Verkehrssicherungspflicht und öffentliche Sache, 1970, S. 177 ff.

[129]) Siehe auch *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 245 ff. — 272. Anschaulich insoweit die Mieter-Betroffenheit bei der Bauleitplanung (zu einem konkreten Fall *Grauhan*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung, S. 90 f.).

[130]) Siehe bei *Scharpf*, Die politischen Kosten des Rechtsstaats, *ders.*, Demokratietheorie, *ders.*, Planung als politischer Prozeß — Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, 1973, *Naschold*, Organisation und Demokratie, *Grauhan*, Der politische Willensbil-

gegenwärtigen Erfahrungsstand festgestelllt werden, daß die Vorstellung einer vom politischen System ablösbaren technokratischen Wohlfahrtsverwaltung im Hinblick auf die Erwartungen der Öffentlichkeit nicht mehr allgemein realisierbar ist[131]). Die sozialgestaltende Verwaltung muß sich zwar auf die ökonomische und technische Komplexität der Umwelt auch durch interne Verfahren einstellen, wie etwa eine Verbesserung der Informationsbeschaffung oder eine sogenannte positive und simultane Kooperation verschiedener Entscheidungsbereiche[132]). Ein ausschließlich internalistisches Vorgehen hat sich jedoch vor allem im Bereich der Stadtentwicklungsplanung als unzureichend erwiesen. Dies zeigen die inzwischen literarisch aufgearbeiteten Münchner Fälle Prinz-Carl-Palais und Lehel-Bebauung[133]). Die beiden Münchner Fälle sind in zweifacher Hinsicht lehrreich. An ihnen zeigt sich einmal die Problematik des überkommenen Grundsatzes der Plansicherheit. Damit ist das Verfahren bezeichnet, einmal aufgestellte Planziele deduktiv zu vollziehen[134]). Das deduktiv-hierarchische Planungsmodell versagt bei den besonders in der Stadtplanung auftretenden Fällen einer latent in sich widersprüchlichen Planung, wie etwa einer Kerngebietsausweisung und gleichzeitiger Erhaltung eines historisch gewachsenen Stadtgefüges. Die Zielkonflikte eines Planes werden vielfach erst beim Planvollzug deutlich und müssen dann neu entschieden werden können[135]). Eine Planung, die von vornherein durch Alternativ- und Eventualmodelle beweglich ist, hat demgegenüber den Vorteil, die auf den Konkretisierungsstufen auftretenden Interessengegensätze neu auszutragen und auf diese Weise das politische Sy-

---

dungsprozeß in der Großstadt, *ders.*, Stadtplanung und Politik, *ders.*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung, *Offe*, Demokratische Legitimation der Planung, *ders.*, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus. Im selben Problembereich bewegt sich die rechtssoziologische Systemtheorie (Anm. 88).

[131]) Siehe oben unter I (3).

[132]) Dazu *Scharpf*, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Institution, Tagung der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft Mannheim 1971, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4/1972, 168 ff. — 173 ff. und *Grauhan*, Modelle politischer Verwaltungsführung, 1969.

[133]) *Grauhan*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung.

[134]) *Grauhan*, Stadtplanung und Politik, S. 192 und 194 ff. sowie *ders.*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung, S. 84 ff. mit Nachweisen.

[135]) *Grauhan*, a. a. O.

stem der Verwaltung zu integrieren[136]). An den Münchner Fällen wird zum zweiten sichtbar, daß es sich für die Verwaltung nicht lohnt, in die Planung lediglich Verbände und andere institutionalisierte Öffentlichkeit sowie Träger öffentlicher Planungsinteressen einzubeziehen. Dadurch konnte die Politisierung der Konflikte — im Falle Prinz-Carl-Palais durch verschiedene interessierte Kreise, bei der Lehel-Bebauung durch die Mieter — und eine dadurch unumgängliche Neuentscheidung nicht vermieden werden[137]). Prinzipielle Bedeutung kommt schließlich der schon erwähnten Standortbestimmung für ein Europäisches Patentamt durch einen Bebauungsplan der Stadt München zu. Bei dessen Beurteilung hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ausdrücklich dargelegt, daß die nichtöffentliche Vorentscheidung der Stadt in externen Verhandlungen zu einer unvollständigen Berücksichtigung wesentlicher gesetzlicher Planzweckbestimmungen geführt hat[138]). Die aus der städtebaulichen Ordnung entnommenen Fälle können einer Verwaltungstheorie folgende Erkenntnisse vermitteln:

Die Verwirklichung des Wohlfahrtswertes wird in dem Maße von dem politischen System der Verwaltung beansprucht, in dem die Definition des Wohlfahrtsbegriffes weder durch die politische Führung noch durch die Öffentlichkeit zu einem allgemeinen Konsens führt. Dieser Zustand kennzeichnet im Augenblick die Lage der gesamten öffentlichen Planung sowie der umwelt- und nachbarschaftsgestaltenden Verwaltung und nicht zuletzt der gesamtwirtschaftlichen Lenkung. Die Realisierung des Wohlfahrtswertes ist vom politischen System der Verwaltung nur in dem Umfange nicht erfaßt, in dem seine Definition stabil ist. Das ist gegenwärtig im wesentlichen festzustellen für den Dienstleistungsbereich der öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, wenn man von den bekannten Öffentlichkeitsaktionen um die Tarifgestaltung örtlicher Massenverkehrsmittel absieht. Angesichts dieser Lage erscheint die Annahme nicht mehr zutreffend, daß die Verwirklichung des Wohlfahrtswertes funktionsspezifisch für das technokratische System der Verwaltung ist, wie sich das noch für die Integra-

---

[136]) Zur Forderung eines unmittelbaren Zugangs der planenden Verwaltung zur Öffentlichkeit siehe *Grauhan*, Zur Struktur der planenden Verwaltung, in: Stadtbauwelt 1969, 132 ff.

[137]) Zur Verhältnismäßigkeit der Kosten „offener Planung" *Grauhan*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung, S. 91.

[138]) Beschl. v. 19. 4. 1974 — Nr. 199 I 73. Zu einem ähnlichen Fall *Grauhan*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, S. 156.

tionslehre darstellen konnte. Das ist nur in Gesellschaften mit einem im wesentlichen stabil definierten Wohlstandsbegriff möglich. Im übrigen ist der Wohlstandswert zu offen, als daß seine Konkretisierung im technokratischen System aufgehen könnte. Das technokratische System der Verwaltung hat sich dadurch qualitativ in ein eigenwertiges System der technischen Realisation[139]) gewandelt. Diese Funktion bezeichnet für die Gegenwart präziser den Unterschied zum politischen und zum rechtlichen System der Verwaltung. Der Wohlfahrtswert ist dagegen für das politische System der Verwaltung typisch geworden. Die Wertveränderung im Funktionensystem der Verwaltung läßt daher auch das eingangs beschriebene Erscheinungsbild von Öffentlichkeitsaktionen begrifflich in einem schärferen Lichte erscheinen. Das Selbstverständnis einer kritischen Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung entsteht nicht zufällig aus der Umwelt- und Wohlfahrtsdiskussion. Vielmehr gehört in der Gegenwart die Bestimmung des Wohlfahrtswertes funktionsspezifisch zum politischen System und damit zum begrifflichen Erscheinungsbild einer kritischen Öffentlichkeit. Es ist eine Aufgabe des politischen Systems der Verwaltung, die politische Komplexität einer kritischen Öffentlichkeit funktionsspezifisch aufzunehmen und in das Entscheidungsverfahren der Verwaltung einzubeziehen. Hierfür erscheinen im Augenblick folgende Leitlinien bedeutsam:

(4) — Bei denjenigen Verwaltungsangelegenheiten, bei denen der Wohlfahrtswert konkretisierungsbedürftig ist, besteht eine funktionsspezifische Aufgabe des politischen Systems der Verwaltung darin, den Entscheidungsvorgang frühzeitig und fortlaufend einer kritischen Öffentlichkeit zur Erörterung zu stellen. Das bedeutet einmal, daß nichtöffentliche und externe Vorentscheidungen vermieden werden sollen[140]). Prinzipiell geht es darum, im Rahmen des technisch Möglichen die genannten Asymmetrien zwischen einer interessierten Öffentlichkeit einerseits sowie der Verwaltung, Antragstellern und Planungsinteressenten andererseits abzubauen[141]). Ein Erfolg der dazu erforderlichen Öffentlichkeitsarbeit des politischen Verwaltungssystems hängt weiterhin davon ab, daß sie auf jeder Entscheidungsstufe fortgeführt wird und auch bei Mitwirkungs-

[139]) Zu diesem Begriff *Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, Seite 28.

[140]) Zu den sachlichen Grenzen öffentlicher Vorentscheidungen siehe *Banner*, Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit Oberstadtdirektor-Verfassung, S. 171 f. Ferner *Kriele*, VVDStRL 29 (1971), 46 ff. — 68.

[141]) Anm. 68.

akten anderer Behörden stattfindet[142]). Als Mittel dieser Öffentlichkeitsarbeit stehen regelmäßig zur Verfügung öffentliche Bekanntmachungen[143]), die Initiierung oder Gründung von Bürger- oder Stadtteilsvereinen sowie von Diskussionsforen für Entwicklungsfragen[144]) und — mit berufs- und standespolitischen Einschränkungen — die Anwaltsberatung[145]). Am wesentlichsten erweist sich indessen die rechtzeitige Lokalisierung und Identifizierung der unmittelbar Betroffenen und der Engagierten, weil diese erfahrungsgemäß am ehesten ein konkretes und umfangreiches Komplexitätspotential vermitteln und primär für die Integration des politischen Systems der Verwaltung maßgeblich sind[146]). Für diesen Teil einer Öf-

---

[142]) Hierzu *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 245 ff. — 290; ferner hinsichtlich der Partizipation *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. — 193 ff.

[143]) *Brohm*, a. a. O., 280.

[144]) Zu diesen Einrichtungen *Grauhan*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, S. 160 und *ders.*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung, S. 89 f.

[145]) *Grauhan*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung, S. 90 f. und *Offe*, Demokratische Legitimation der Planung, S. 140 ff.

[146]) *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 59 und 62, *ders.*, Komplexität als Schranke der politischen Planung, S. 170 sowie *Grauhan*, a. a. O., S. 91.
Eine — institutionalisierte und notwendigerweise elitistisch geprägte — Partizipation vermag nicht dasselbe zu leisten. Das gilt sowohl wegen der Sachnähe der Betroffenen-Beteiligung als auch deshalb, weil bei der Partizipation organisierter Gruppen bereits eine gewisse Vorkontrolle der Öffentlichkeit erfolgt (*Grauhan*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, S. 159). Zum zweiten kann bei der Beteiligung von unmittelbar Betroffenen und von Interessierten am ehesten die Apathie und die mangelnde Einstellung der Allgemeinheit zum politischen Engagement überwunden werden (*Scharpf*, Demokratietheorie, 6. 62; ferner *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 — 1973, 179 ff. — 240 und 245 f.). Die Beteiligung von unmittelbar Betroffenen und von Engagierten hat innerhalb des politischen Systems der Verwaltung auch Vorteile gegenüber einer fachmännisch konstituierten Öffentlichkeit (Beispiele bei *Grauhan*, Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung, S. 88).
Zu den Schwierigkeiten, die Öffentlichkeit in ausdifferenzierten Gesellschaften in der richtigen Größenordnung für die Partizipation und für Einwirkungen zu organisieren, siehe *Naschold*, Organisation und Demokratie, S. 57. Unter diesem Gesichtspunkt kritisch gegenüber dem Selbstbestimmungsprinzip der radikaldemokratischen Partizipationstheorie auch *Scharpf*, Demokratietheorie, S. 57 ff.; daher die Forderung nach einer Herstellung des Selbstbestimmungseffekts durch horizontale Selbstkoordinierung von Subsystemen (*Scharpf*, Demokratietheorie, S. 67). Zur Systemdifferenzierung in Untersysteme grundsätzlich auch *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation, S. 73 ff.

fentlichkeitsarbeit der Verwaltung wird es nicht ausreichen, besondere Kontaktstellen des politischen Systems zu institutionalisieren. Sachliche Voraussetzung ist eine Betroffenenanalyse unter Anwendung von Methoden der empirischen Sozialforschung. Generell ist zu den Formen der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung noch einmal zu betonen, daß diese nicht nach dem Modell der rechtlichen Beteiligung individuell Betroffener gestaltet werden kann[147]).

[Ein besonderes Öffentlichkeitsproblem stellt sich für das politische System der Verwaltung in denjenigen Öffentlichkeitsaktionen, die bewußt eine systemüberwindende Gegenmachtstrategie anwenden[148]). Sollte es der Verwaltung gelingen, zu solchen Aktionen eine soziale Beziehung der Information und der Verhandlung herstellen zu können, dann taucht die weitere Frage auf, inwieweit die der Verwaltung hierbei vorgetragenen Interessen und Forderungen sich im Rahmen der sachlichen und zeitlichen Realisierbarkeit bewegen und für die Verwaltung nicht nur zu einer Strapazierung ihres Zeitbudgets führen[149]). Die beschriebene polit-ökonomische Theorie der Systemüberwindung hat allerdings das Ihre dazu getan, um die Verwaltung den „politischen Stellenwert von Bürgerinitiativen"[150]) leichter erkennen zu lassen.]

Schließlich ist es für die Verwaltung bedeutsam, welche Möglichkeiten die Rechtsordnung einer kritischen Öffentlichkeit bietet, wenn die Integration im politischen System der Verwaltung nicht gelingt. Hierzu werden eine Reihe rechtlicher und politischer Sanktionen gegenüber der Verwaltung erörtert, etwa die Einrichtung eines Vertreters des öffentlichen Interesses, eines Ombudsmanes oder Parlamentsbeauftragten oder von Beiräten[151]). Im Vordergrund stehen jedoch Überlegungen zur Erweiterung von Klagemöglichkeiten in der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

---

[147]) Oben unter (2).

[148]) Oben unter III (2) mit Anm. 84 bis 87.

[149]) Zum Problem des Zeitbudgets bei sequenzhaften Beteiligungsformen im Bereich der Verwaltung siehe *Naschold*, Organisation und Demokratie, S. 56 f.

[150]) *Offe*, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus (identisch mit *Offe*, Zum politischen Stellenwert von Bürgerinitiativen, in: *Grauhan*, Großstadt-Politik, S. 237 ff.).

[151]) Siehe dazu *E. Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht, 1972 (zit. *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht), S. 142 ff. und *Walter*, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. — 165.

*VII. Die funktionsspezifischen Grenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit*

(1) — Die Vorschläge zur Einräumung verwaltungsgerichtlicher Klagebefugnisse an eine kritische Öffentlichkeit[152]) beruhen, abgesehen von historischen und rechtsvergleichenden Gesichtspunkten[153]), auf sachlichen Motivationen unterschiedlicher Art. Eine relativ geringe Rolle spielen hierbei rechtsstaatliche Überlegungen. Dies ist jedoch der Fall, wenn der Vorschlag einer allgemeinen Bürgerklage im Umweltrecht unter anderem mit der schon vorhin angesprochenen Tatsache begründet wird, daß die bisherige Praxis zum subjektiven öffentlichen Recht und zur verwaltungsgerichtlichen Klagebefugnis zu keinem ausreichenden Rechtsschutz für Betroffene geführt hat[154]). Von einem rechtsstaatlichen Gesichtspunkt kann auch noch gesprochen werden, soweit zum Zwecke einer verbesserten Verwaltungskontrolle die Einführung behördlicher Beanstandungsklagen erörtert wird[155]). Die übrigen Erwägungen zu neuen Verbands-, Bürger- und Popularklagen haben im wesentlichen demokratietheoretische Ansätze[156]). Zwar wird

---

[152]) Siehe bei *Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972 (zit. *Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß), *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, Die Bürgerklage im Umweltrecht, *Rupp*, ZRP 72, 32 ff.; *K. Hofmann*, BayVBl. 72, 524 ff., *ders.*, BayVBl. 73, 265 f. und *Leeb*, BayVBl. 72, 633 ff. jeweils mit weiteren Nachweisen. Ferner *Stich*, DVBl. 72, 201 ff. — 209 und *Ule*, DVBl. 72, 437 ff. — 455.

[153]) Dazu bei *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, a. a. O., S. 50 ff. und 57 ff.

[154]) *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, a. a. O., S. 15 ff. und 24 ff. Zum Gerichtsschutzdefizit im Bereich der Verwaltung auch *Walter*, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. — 166 und *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. — 204 ff.

[155]) Siehe bei *Rupp*, ZRP 72, 32 ff. — 33 f.

[156]) Eine klare Zuordnung wird durch die funktionale Wechselbeziehung zwischen Rechtsstaatlichkeit und demokratischem Prinzip erschwert. Das zeigt sich besonders an dem Umstand, daß die „antizipierende Reaktion" der Verwaltung auf die verwaltungsgerichtliche Kontrolle auch zu einem höheren Wertberücksichtigungspotential der Verwaltung führt.
Zur Begründung einer Bürgerklage im Umweltrecht aus dem demokratischen Prinzip *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht, S. 118 ff. und *Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, S. 59 ff.
Zu den Rechtsmitteln von Verbänden und Kammern im österreichischen Gewerberecht als Zwischenformen zwischen individueller und gesellschaftlicher Partizipation siehe *Walter*, VVDStRL 31 (1973), 147 ff. — 161.
Zur Entwicklung neuer Rechtsschutzformen von einem sozialstaatlichen Grundrechtsverständnis aus siehe *Häberle*, VVDStRL 30 (1972), 43 ff. — 86. Dagegen die prinzipielle Unterscheidung von

versucht, für die Bürgerklage im Umweltrecht eine individualrechtliche Basis in einem Grundrecht auf Landschaftspflege zu finden und für die Verbandsklage einen materiellen Rechtsstatus zu konstruieren[157]). Die Motivationen hierfür gehören jedoch durchwegs einem demokratietheoretischen Paradigma an[158]). Äußerlich tritt dies durch die Argumentation in Erscheinung, daß Popular- oder Verbandsklagebefugnisse als Kompensation erforderlich sind für Verwaltungsmängel, für Strukturschwächen des politischen Systems und des Gruppenpluralismus[159]) sowie wegen der mangelnden Durchsetzungskraft ökologischer Allgemeininteressen bei dem gegenwärtigen Zustand des Verwaltungs- und Rechtsschutzsystems[160]). Darauf gegründete Klagebefugnisse erscheinen als Fortsetzung öffentlicher Partizipation an Verwaltungsentscheiden in die Verwaltungsgerichtsbarkeit hinein[161]) oder sind zumindest auf eine organisations- und entscheidungstheoretische Systemfunktion bezogen.

[(2) — Eine rechtsbegriffliche Gliederung der bisher vorgeschlagenen Modelle ist nach Umfang und Richtung der geforderten Klagebefugnisse möglich. Eine erste Gruppe kann als Modell der individualrechtlichen Verbandsklage bezeichnet werden[162]). Darunter ist eine Verbandsklage zu verstehen, in der generalisierbare Individualrechte Betroffener durch einen Verband der betreffenden Rechtsträger geltend gemacht werden, wofür diesem entweder eine Prozeßführungsbefugnis oder ein eigenes Klagerecht zugestanden werden soll. Dabei wird

---

Grundrechten und Partizipation bei *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 179 ff. — 242 ff.

[157]) *Rupp*, JZ 71, 401 ff., *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, a. a. O., S. 111 ff. und *K. Hoffmann*, BayVBl. 73, 630 ff.

[158]) Siehe allerdings zur Frage einer potentiellen Betroffenheit und damit zu einem subjektiven Rechtstatus aller im Bereich des Umweltschutzes *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, a. a. O., S. 43.

[159]) *Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, S. 7 f.

[160]) *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht, S. 11.

[161]) Die dabei erhoffte Präventivfunktion gegenüber der Verwaltung (*Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, a. a. O., S. 46 f.) erscheint fraglich im Hinblick auf andere Auffassungen, die in einer stärkeren Orientierung der Verwaltung an verwaltungsgerichtlichen Präjudizien eine noch größere Verselbständigung der Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit sehen (dazu oben unter I (1) mit Anm. 11 und ausführlich *Scharpf*, Die politischen Kosten des Rechtsstaats). Zur Erklärung des gesetzestechnischen Perfektionismus aus der intensiven verwaltungsgerichtlichen Kontrolle *Scharpf*, a. a. O., S. 55 f.

[162]) Dazu *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 245 ff. — 300 f. und *Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, S. 39 f., 42 ff. und 54, sowie *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, a. a. O., S. 132 f.

sogar de lege lata die Ansicht vertreten, daß ein Verband, etwa im Rahmen von § 42 Abs. 2 VwGO, Mitgliederrechte als eigene Verbandsrechte geltend machen kann, wenn zwischen der Summe der Mitgliederinteressen und der Organisation das Verhältnis radikaldemokratischer Identität besteht oder wenn die Verbandsklage ein wichtiges Mittel für den Organisationszweck des Verbandes ist[163]). Von diesen Konstruktionen unterscheidet sich eine zweite Modellgruppe, nach der eine Verbandsklagebefugnis zur Geltendmachung sowohl von Mitgliederinteressen sowie von Drittinteressen und Allgemeininteressen eröffnet sein soll[164]). Die allgemeine Verbandsklage wird danach eingeteilt in eine altruistische zur Geltendmachung von Drittinteressen, in eine ideelle zur Durchsetzung des Allgemeininteresses und in eine egoistische zur Vertretung koordinierter Individualinteressen[165]). Eine besondere Stellung kommt den Modellen einer partiellen Verbandsklage zu. Die Vorschläge hierzu begannen mit einer Klagebefugnis von Wirtschaftsverbänden[166]). Sie konzentrieren sich heute im wesentlichen auf eine Klagebefugnis anerkannter Naturschutzvereine im Umweltrecht[167]). Dies kann als Versuch gewertet werden, die Frage der Verbandsklagebefugnis in einer Weise zu behandeln, die auch auf die prozessuale Durchführbarkeit und die Belastbarkeit der Verwaltungsgerichte Bedacht nimmt. Zu den Entwürfen einer Verbandsklage kommt als drittes Modell die Bürger- oder Popularklage im Umweltrecht hinzu[168]). Schließlich ist als viertes Modell eine sogenannte Direktklage zur Diskussion gestellt[169]). Diese richtet sich unmittelbar gegen Umweltstörer und kann entweder für jeden Betroffenen oder auch für Dritte und für Verbände in Betracht gezogen werden. Sie steht in keinem direkten Zusammenhang mit dem Verwaltungsrecht und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sie wird jedoch als Mittel betrachtet, in Angelegenheiten der Umweltgestaltung Druck auf die Verwaltung auszuüben.]

---

[163]) *Faber*, a. a. O., S. 45 ff.; in diesem Zusammenhang kritisch zur bisherigen Rechtsprechung über die Ablehnung einer Verbandsklage de lege lata bei *dems.*, a. a. O., S. 15 ff.; dagegen *Rupp* ZRP 72, 32 ff. — 35.

[164]) *Faber*, a. a. O., S. 9.

[165]) *Faber*, a. a. O., S. 40 und 54.

[166]) *Herbert Krüger*, MDR 53, 518 ff. — 520; dazu *Faber*, a. a. O., S. 18 f.

[167]) Hierzu *K. Hoffmann*, BayVBl. 72, 524 ff., und *ders.*, BayVBl. 73, 265 f. sowie *Stich*, DVBl. 72, 201 ff. — 209 f.

[168]) *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht. Die Bürgerklage erscheint dabei als Popularklage (a. a. O., S. 132 f.). Zur prozessualen Ausgestaltung der Bürgerklage a. a. O., S. 150 ff.

[169]) *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, a. a. O., s. 163 ff.

(3) — Bei einer funktionalen Würdigung dieser Modelle erscheinen besonders die vorgeschlagenen Verbandsklagebefugnisse begrifflich nicht klar. Bezeichnend ist die Feststellung eines der hierzu gemachten Interpretations- und Reformvorschläge, daß eine präzise Definition der Verbandsklage „wegen der Komplexität des Problems umständlich und wenig fruchtbar" wäre[170]). Das Problem von Mißbrauchsgründungen zur Erlangung einer Klagebefugnis wird als „eher possierliche Gefahr" dargestellt, der sich die Verwaltungsgerichte im Einzelfall anzunehmen hätten[171]). Es muß indessen — auch gegen einige rechtsvergleichende Argumente — prinzipiell bezweifelt werden, ob das Modell einer Verbandsklage prozessual realisierbar und funktional richtig konzipiert ist. Verbandsklagebefugnisse gehören funktionsspezifisch zu den Erscheinungen der aktiven Öffentlichkeit und widerstreiten deshalb ebenso wie diese einer Begrenzung, Kontrolle und Institutionalisierung. Es läßt sich weder erkennen noch verhindern, daß durch Zweck- und Mißbrauchsgründungen oder durch verbandsinterne Mitglieder- und Motivationsvorgänge die Verbandsklagebefugnis zu einer Popularklagemöglichkeit funktionalisiert wird. Das gilt auch für partielle Verbandsklagebefugnisse, etwa für das Gebiet des Naturschutzes und der Umweltgestaltung[172]). Es ist ein Widerspruch in sich, die Funktion einer aktiven Öffentlichkeit an den Nachweis bestimmter räumlicher oder zeitlicher Aktivitäten[173]) oder an die Eintragung in einem öffentlichen Register[174]) binden zu wollen. Konsequent erschiene deshalb allenfalls das Modell einer verwaltungsgerichtlichen Popularklagebefugnis, nach der sowohl Bürger- wie Verbandsklagen auf bestimmten Verwaltungsgebieten generell zulässig wären. Gegen eine solche Systemveränderung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind jedoch erhebliche praktische und theoretische Bedenken anzubringen[175]). Aus der staatstheoretischen

---

[170]) *Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, S. 9.

[171]) *Faber*, a. a. O., S. 85 f.

[172]) Zur gegenständlichen Begrenzbarkeit einer Bürger- oder Popularklage auf den Bereich des Umweltschutzes *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht, S. 150.

[173]) Dazu *K. Hoffmann*, BayVBl. 73, 265 f. — 265.

[174]) Zutreffende Kritik hierzu bei *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht, S. 157.

[175]) Kritisch unter vorwiegend praktischen Gesichtspunkten *Leeb*, BayVBl. 72, 633 ff. und *Rupp*, ZRP 72, 32 ff. — 34 f.; siehe ferner *Knöpfle*, DVBl. 74, 707 ff.
Erwiderungen auf die praktischen Bedenken siehe bei *Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, S. 87 f. und *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht, S. 140 ff.

Sicht eines Funktionensystems ist hierzu folgendes festzustellen:

(4) — Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat ihre funktionsspezifische Aufgabe im rechtlichen System des Staates. Ihre Leistungen sind systemtheoretisch ausgerichtet auf die Entscheidung nach rechtlichen Maßstäben[176]). Die Verwaltungsgerichtsbarkeit kann die Verwaltung kontrollieren hinsichtlich der Einhaltung des Verwaltungsverfahrensrechts, beim Vollzug materiell-rechtlicher Konditionalprogramme und bezüglich einer sachgerechten, d. h. willkürfreien, Erfüllung von Zweckprogrammen. Daß hiermit auch politische Entscheidungen verbunden sein können, ist aus der juristischen Methodenlehre bekannt[177]) und in den verwaltungsrechtlichen Theorien über die Gerichtsfreiheit von Ermessen und Beurteilungsspielraum der Verwaltung problematisiert[178]). In der Verwaltungsgerichtsbarkeit konstituiert sich wie in jeder anderen staatlichen Tätigkeit auch das politische System des Staates. Davon bleibt unberührt, daß der institutionelle Auftrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf das rechtliche System des Staates und nicht auf dessen politische Integration festgelegt ist. Entscheidungstheoretisch kann dies präziser mit der Feststellung zum Ausdruck gebracht werden, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein am rechtlichen Output orientiertes System ist. Es erscheint daher funktionsspezifisch verfehlt, die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch nur für Teilbereiche, wie die Umweltgestaltung oder die städtebauliche Ordnung, zur Integration des politischen Systems benutzen zu wollen. Die Umweltdiskussion und die Definition eines qualitativen Wohlfahrtsbegriffes gehören nicht in die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Davon ist die andere Frage zu unterscheiden, inwieweit Bürger- und Verbandsklagen einen Ausgleich dafür schaffen können, daß das Individualklagesystem nicht immer zu einer effektiven Rechtskontrolle der Verwaltung im Umweltrecht führt, sei es, daß eine Individualklagebefugnis von Rechtsträgern nicht genutzt wird, sei es, daß eine solche Klagebefugnis mangels einer individuellen und konkreten Betroffenheit nicht angenommen werden kann. Soweit für diese Fälle eine Bürger- und Verbandsklage gefordert wird, handelt es sich um den Vorschlag, die kritische

---

[176]) Zur systemtheoretischen Kritik der Verbandsklage *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 1969, S. 118; abweichende Auffassung bei *Faber*, a. a. O., S. 88 ff.

[177]) Insoweit auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit abweichend *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 75.

[178]) Siehe oben Anm. 9 und 23.

Öffentlichkeit im Rahmen der Gewährleistung des Rechtssystems zu aktivieren. Entsprechende Klagebefugnisse von Bürgern und Verbänden müssen daher an die inhaltliche Voraussetzung gebunden werden, daß der Kläger substantiiert eine Rechtsverletzung geltend macht.

*VIII. Verwaltung und Öffentlichkeit bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private*

Im Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit beansprucht schließlich eine Problematik Aufmerksamkeit, die bereits anläßlich der Beratungen der Vereinigung über die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private angesprochen wurde[179]). Es handelt sich hierbei um organisierte Einwirkungen auf die Erledigung von Verwaltungsaufgaben, die im Zuge privater Verwaltungsvermittlung aufgrund von Beleihungen, Indienstnahmen oder konzessionsgleichen Aufgabenüberlassungen an private oder gesellschaftliche Institutionen entstehen[180]). Schon bei den damaligen Verhandlungen wurde beispielhaft auf Fälle hingewiesen, in denen Wohnungsbaugesellschaften unter Einsatz öffentlicher Finanzmittel und aufgrund konzessionsgleicher Genehmigungskomplexe Machtpositionen bei der Verwaltung von Wohngebieten erlangen können, die eine soziale Asymmetrie zu Lasten der betroffenen Öffentlichkeit erzeugen[181]). Für solche Fälle einer Okkupation von Verwaltungsaufgaben durch Private schien das Verwaltungsrecht dadurch den Blick zu verlieren, daß der traditionelle Fragenbereich der Beleihung zunehmend nur aus der Sicht einer sogenannten Rechtsstellungstheorie gesehen wurde[182]). Danach steht die Frage im Mittelpunkt, ob ein Privater eine öffentlich-rechtliche Kompetenz übertragen erhält. Es war das

[179]) *Ossenbühl* und *Gallwas*, VVDStRL 29 (1971), 137 ff. bzw. 211 ff.

[180]) Siehe schon oben unter II (1).

[181]) *Gallwas*, VVDStRL 29 (1971), 211 ff. — 219 ff.; ferner *Scheuner* und *Dürig*, VVDStRL 29 (1971), 248 bzw. 266, *Grauhan*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, S. 158, sowie *Knöpfle*, DVBl. 74, 707 ff. Zur demokratischen Legitimation und Verantwortlichkeit bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private siehe *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 137 ff. — 159 ff. und *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 245 ff. — 292.
Aus der Sicht der Systemtheorie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private *Naschold*, Organisation und Demokratie, S. 59 ff.; zu den Motivationen einer Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private *Ossenbühl*, a. a. O., 148.

[182]) *Brohm*, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, 1969, S. 155 ff. und 202; Darstellung auch bei *Scholz*, Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, 1967, S. 29.

Verdienst der damaligen Berichterstatter, das Funktionsmodell einer öffentlich-rechtlichen Garantenstellung der Verwaltung für ihre originären Aufgaben wieder in den Vordergrund gerückt zu haben[183]). Auf diese Weise hat der gesamte Bereich einer Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private wieder seine rechtsbegriffliche Einheit erhalten. Hierzu erscheint allerdings im vorliegenden Zusammenhang eine Ergänzung erforderlich. Eine öffentlich-rechtliche Garantenstellung der Verwaltung hat die soziale Symmetrie zwischen privaten Verwaltungsmittlern und der betroffenen Öffentlichkeit nicht nur insoweit zu gewährleisten, als die jeweiligen Aufgaben innerhalb des rechtlichen Systems oder des Systems der technischen Realisation erledigt werden. Im Beispielsfalle der Wohngebietsverwaltung durch private Wohnungsbaugesellschaften wird sich die soziale Asymmetrie zu Lasten der betroffenen Öffentlichkeit eher in Angelegenheiten des politischen Systems einstellen und daher mit den Mitteln des rechtlichen und technokratischen Systems nicht erreichbar sein. Hierzu zählen etwa die Fragen, wo und welche Geschäfte und sozialen Einrichtungen in einem Wohngebiet entstehen sollen. In derartigen Fällen ergeben sich aus einer funktionensystematischen Theorie zwei mögliche Einstellungen der Verwaltung gegenüber dem Institut privater Verwaltungsvermittlung: Entweder die Verwaltung beschränkt die private Verwaltungsvermittlung prinzipiell auf solche Verwaltungsaufgaben, die sich rechtlich und durch technische Realisation erledigen lassen und daher ein geringes Politisierungspotential enthalten[184]), oder sie hat in den Fällen der privaten Verwaltungsvermittlung auch die Garantenstellung für ein effektives politisches System zu übernehmen. Das erfordert allerdings eine positive Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung, um eine kritische Öffentlichkeit der Betroffenen zu initiieren und zu moderieren, etwa in der Form

---

[183]) *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 137 ff. — 151, 153 f. und 156 ff.; *Gallwas*, VVDStRL 29 (1971), 211 ff. — 221 ff. im Hinblick auf den Aufgabenbereich, in dem die Hoheitsträger bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private eine rechtssichernde Garantenstellung haben.

[184]) Siehe dazu für die Verwaltungshilfe *Ossenbühl*, a. a. O., 201 f. Eine systemtheoretische Konsequenz dieser Alternative wäre es, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private sowie die öffentliche Indienstnahme Privater auf den Vollzug von Konditionalprogrammen, also auf Fälle zu beschränken, in denen die Verwaltung im wesentlichen algorhythmisch bestimmt ist. Der Verwaltungsvollzug ist hier eher unabhängig davon, wer entscheidet (grundsätzlich hierzu *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 89 und *ders.*, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 69).

ständiger Bürger- oder Stadtteilforen. Dieser Gesichtspunkt führt besonders deutlich vor Augen, daß sich die Verwaltung gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit grundsätzlich in der Stellung des Nutznießers befinden kann.

Leitsätze des Mitberichterstatters über:

# Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung Zur Lage der zweiten Gewalt

*I. Neue Verhaltenserwartungen gegenüber der Verwaltung*

*1. Überkommene Vorstellungen von einer demokratischen Exekutive sind für die Lage der heutigen Verwaltung nur noch bedingt funktional. Dem politischen Entscheidungsbedarf der Verwaltung kann nicht mehr allein durch die Gesetzmäßigkeit und eine bürokratische Organisation der Verwaltung entsprochen werden.*

*2. Ursachen für die unmittelbare Politisierung der Verwaltung durch eine kritische Öffentlichkeit liegen in der Funktionsschwäche des gruppentheoretischen Pluralismusmodells sowie in den Auseinandersetzungen um einen sogenannnten qualitativen Wohlstandsbegriff, insbesondere in der Umweltdiskussion.*

*3. Die Aktionen einer kritischen Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung sind nicht auf die verwaltungsrechtliche Institutionalisierung einer demokratischen Partizipation an Verwaltungsentscheidungen gerichtet. Sie sind Ausdruck eines Gefühls der Entfremdung gegenüber dem Verwaltungsverfahren als solchem und werden nach einer Konflikttheorie betrieben.*

*II. Das begriffliche Erscheinungsbild organisierter Einwirkungen auf die Verwaltung*

*4. Die Öffentlichkeitseinwirkungen auf die Verwaltung unterscheiden sich von der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen dadurch, daß sie der Verwaltung ausschließlich emanzipativ gegenübertreten.*

*5. Das begriffliche Merkmal der Öffentlichkeitsaktionen gegen die Verwaltung ist allein die Erzeugung von Druck, vor allem durch Mobilisierung der öffentlichen Meinung oder durch systemverweigernde Gegenmacht.*

*6. Das politische Selbstverständnis einer kritischen Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung ist in der Form gekennzeichnet durch eine autoritäre Grundstimmung, mit der Betroffene und Interessierte den verfahrensmäßigen und sachli-*

*chen Vorteilen von Planungsinteressenten, Antragstellern und der Verwaltung entgegenzuwirken versuchen. In der Sache geht es um die Bestimmung eines sogenannten qualitativen Wohlfahrtsbegriffs.*

*III. Verwaltung und Öffentlichkeit in den verfassungsstrukturellen und politischen Modelltheorien*

*7. Eine Verfassungstheorie des Grundgesetzes kann das Verhältnis der Öffentlichkeit zur Verwaltung ausschließlich partizipativ sehen. Aktionen des Öffentlichkeitsdrucks auf die Verwaltung haben keine verfassungstheoretische Beziehung zu den Prinzipien der Demokratie sowie der Rechts- und Sozialstaatlichkeit.*

*8. Die demokratietheoretischen Modelle zum Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit unterscheiden sich im wesentlichen nach ihrer Stellung zu dem gruppentheoretischen Pluralismusmodell. Im Gegensatz zu einem pluralistisch harmonisierenden Integrationsansatz fordert eine sogenannte Konflikttheorie neben der Repräsentanz partikularer Interessen durch mächtige Gruppen eine stärkere Verflechtung zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung in emanzipativen Formen. Eine sogenannte komplexe Demokratietheorie erblickt in Aktionen einer aktiven Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung zugleich die Möglichkeit, die zentralen politischen Instanzen für Fragen der allgemeinen Lebensbedingungen zu aktivieren.*

*9. Input-orientierte Demokratietheorien verlangen ein Verwaltungssystem, das nach der möglichst unverfälschten Beteiligung aller gestaltet ist. Zum Teil wird das staatliche Verwaltungssystem ausschließlich als Instrument einer ökonomisch herrschenden Klasse betrachtet (sogenannte Agenturtheorie). Danach hat die Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung nur die Möglichkeit, eine Gegenmacht-Strategie zu verfolgen.*

*IV. Das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit als systemtheoretisches und politisches Problem*

*10. Für die Systemtheorie stellt sich das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit als Problem der Organisation und der Entscheidungskapazität eines sozialen Systems dar. Die Systemtheorie ist methodisch außerstande, an dem wirklichen Erscheinungsbild der kritischen Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung das politische Moment zu berücksichtigen.*

*11. Der Staat kann nicht als funktional-spezifisches Teilsystem der Gesellschaft zur Herstellung bindender Problementscheidungen und damit nur als ein Funktionsbegriff be-*

*trachtet werden. In den Entscheidungen der Verwaltung, vor allem in deren sozialgestaltenden Maßnahmen, stellt sich wesentlich die politische Integration und die Realität des Staaates her.*

*V. Die Verwaltung als politisches System*

*12. Die Verwaltung ist von Verfassungs wegen herrschaftlich bestimmt. Sie steht rechtlich in einem grundsätzlichen Gegensatz zu einer emanzipativen kritischen Öffentlichkeit. Mit dem verwaltungsrechtlichen Partizipationsbegriff ist jedoch das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit nicht bewältigt.*

*13. Jede Staatstätigkeit nimmt an drei Funktionssystemen teil, an einem Rechtssystem, an einem System der technokratischen Wohlfahrtsförderung und an einem System der politischen Integration. Die Verwaltung gehört in ihrem politischen Integrationswert ebenso dem politischen System an wie die Gesetzgebung und die politische Führung. Im Verhältnis zur Öffentlichkeit hat die Verwaltung ihre Partizipations- und Kommunikationsformen nach den drei Funktionssystemen des Rechts- und des Wohlfahrtswertes sowie des politischen Integrationswertes zu entwickeln.*

*VI. Grundsätze einer funktionensystematischen Verwaltungstheorie*

*14. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit an Verwaltungsaufgaben ist insoweit möglich, als bei deren Erledigung Raum für eine politische Integration besteht, d. h., wenn die Verwaltung rechtlich und tatsächlich die Möglichkeit hat, zwischen mehreren Handlungsalternativen zu entscheiden. Die politische Komplexität einer kritischen Öffentlichkeit ist funktionsspezifisch vom politischen System der Verwaltung aufzunehmen.*

*15. Die Berücksichtigung von Individualrechten Betroffener gehört zum rechtlichen System der Verwaltung. Das verwaltungsrechtliche Beteiligungsverfahren für die Betroffenen ist wegen seiner funktionsspezifischen Besonderheit förmlich getrennt von den Kontakten der Verwaltung mit einer kritischen Öffentlichkeit zu behandeln. Verfahrensweisen des rechtlichen Systems der Verwaltung, wie z. B. die Einzelverbescheidung von Einwendungen, sind nicht auf Öffentlichkeitsaktionen übertragbar.*

*16. Die funktionensystematische Trennung von Öffentlichkeits- und Betroffenenbeteiligung setzt eine funktional-kongruente Theorie des subjektiven öffentlichen Rechts Betroffener voraus. Jeder von einer Verwaltungsentscheidung in seinem*

*individuellen Interesse konkret Betroffene hat ein subjektives öffentliches Recht gegenüber der Verwaltung. Es wäre unrichtig, das subjektive öffentliche Recht als eine Form der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen zu funktionalisieren.*

*17. Die Verwirklichung des Wohlfahrtswertes wird in dem Maße von dem politischen System der Verwaltung beansprucht, in dem die Definition des Wohlfahrtsbegriffs weder durch die politische Führung noch durch die Öffentlichkeit zu einem allgemeinen Konsens führt. Für die Gegenwart erscheint die Annahme nicht mehr zutreffend, daß die Verwirklichung des Wohlfahrtswertes funktionsspezifisch für das technokratische System der Verwaltung ist.*

*18. Bei denjenigen Verwaltungsangelegenheiten, bei denen der Wohlfahrtswert konkretisierungsbedürftig ist, stellt das politische System der Verwaltung den Entscheidungsvorgang zweckmäßigerweise frühzeitig und fortlaufend einer kritischen Öffentlichkeit zur Erörterung. Die Öffentlichkeitsarbeit ist in diesen Fällen auf jeder Entscheidungsstufe fortzuführen. Am wesentlichsten erweist sich die rechtzeitige Lokalisierung und Identifizierung der Betroffenen und der Engagierten. Ein deduktiv-hierarchisches Planungsmodell (Grundsatz der Plansicherheit) ist dysfunktional.*

*VII. Die funktionsspezifischen Grenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit*

*19. Die gegenwärtig erörterten Vorschläge zur Einführung verwaltungsgerichtlicher Verbands- und Popularklagebefugnisse gehen überwiegend von einem demokratietheoretischen Ansatz aus. Sie sollen einer kritischen Öffentlichkeit auch dann Wirkungsmöglichkeiten verschaffen, wenn die Integration im politischen System der Verwaltung nicht gelingt.*

*20. Verbandsklagebefugnisse gehören funktionsspezifisch zu den Erscheinungen der aktiven Öffentlichkeit und widerstreiten deshalb ebenso wie diese einer Begrenzung, Kontrolle und Institutionalisierung. Konsequent erscheint nur das Modell verwaltungsgerichtlicher Popularklagen.*

*21. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ein am rechtlichen Output orientiertes System. Es erscheint funktionsspezifisch verfehlt, die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch nur für einen Teilbereich, wie etwa die Umweltgestaltung, zur Integration des politischen Systems benutzen zu wollen.*

*22. Eine andere Frage ist es, inwieweit Verbands- und Bürgerklagen einen Ausgleich dafür schaffen können, daß das Individualklagesystem nicht immer zu einer effektiven Rechts-*

*kontrolle der Verwaltung führt. Entsprechende Klagebefugnisse von Verbänden und Bürgern müßten an die inhaltliche Voraussetzung gebunden werden, daß der Kläger substantiiert eine Rechtsverletzung geltend macht.*

*VIII. Verwaltung und Öffentlichkeit bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private*

*23. Private Verwaltungsmittler (Beliehene, Indienstgenommene, Konzessionäre) können mit Hilfe der Verwaltung Machtpositionen erlangen, die eine soziale Asymmetrie zu Lasten der betroffenen Öffentlichkeit erzeugen und damit zu einer Einwirkung auf die Erledigung von Verwaltungsaufgaben führen.*

*24. Die Verwaltung hat in den Fällen der privaten Verwaltungsvermittlung eine Garantenstellung für ein effektives politisches System zu übernehmen. Das erfordert eine positive Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung, um eine kritische Öffentlichkeit der Betroffenen zu initiieren und zu moderieren.*

# Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung
# Zur Lage der zweiten Gewalt

## 3. Aussprache und Schlußworte

**Vorsitzender (Ossenbühl):** Mit dem Thema des heutigen Tages setzen wir die Zwischenbilanz der grundgesetzlichen Ordnung nach 25 Jahren fort. Die Problematik, die zur Erörterung steht, ist in mannigfacher Weise mit dem Thema von gestern verzahnt. Dies kann nicht anders sein, weil beide Themata der diesjährigen Tagung in das Gravitationszentrum des politischen Systems des Grundgesetzes hineingreifen. Unvermeidlich wird deshalb, wie ich meine, mancher Beitrag von gestern wieder aufgenommen und weitergeführt werden müssen.

Ich möchte insbesondere wünschen und hoffen, daß zur Klärung eines Zentralthemas der Fehdehandschuh aufgenommen wird, der Ihnen in den Referaten zur Legitimationsfrage hingeworfen worden ist. Wenn der heutige Nachmittag eine solche gewünschte Kontinuität der Problematik und Thematik erkennen läßt, wäre gewiß ein Grundanliegen erfüllt, welches den Vorstand bei der Themenauswahl bewegt hat.

Die Lage der zweiten Gewalt in der Gegenwart zu erkennen, erfordert eine Bilanz. Diese Bilanz wird notwendigerweise Aktiv- und Passivposten aufweisen. Beides ist nur durch einen Vergleich von Soll und Ist zu ermitteln. Deshalb wird uns heute in gleichem Maße wie gestern auch die Ist-Seite oder — in den Kategorien der Jurisprudenz ausgedrückt — die Verfassungs- und Verwaltungswirklichkeit beschäftigen müssen.

Daß der Phänotyp der zweiten Gewalt dem Genotyp der grundgesetzlichen Anlage nicht voll entspricht, ist offenkundig. Uns obliegt die Aufgabe, eine Diagnose zu stellen, ob die Veränderungen des Phänotyps sich als glückliche Mutationen oder als Krankheiten erweisen.

Beide Themata unserer Tagung haben ihre spezifischen Schwierigkeiten. Sie liegen bei der Betrachtung des gestrigen Themas, des parlamentarischen Regierungssystems, in der Weite und Vielfalt der gestellten Probleme. Heute stellen sich solche Schwierigkeiten in der Zusammenschau diffuser Erscheinungen, die von außen auf die staatliche Herrschaftsausübung

einwirken. Es gibt hierzu keinen anerkannten, dem Juristen vertrauten Problemkanon, an dem sich unsere Überlegungen emporranken könnten.

**Zacher:** Wenn ich hier als erster in der Diskussion sprechen darf, so möchte ich zunächst für die Belehrung danken, die ich heute vormittag bekommen habe. Ich habe auch ganz wenig frontal gegen die Referate zu sagen. Ich möchte nur zwei Vorbehalte, je einen bei Herrn *Schmidt* und bei Herrn *Bartlsperger,* anbringen.

Was das Referat von Herrn *Schmidt* angeht, so besteht, glaube ich, doch ein gewisser Unterschied in den Auffassungen. Sie gehen von der Annahme aus, Herr *Schmidt,* daß diese Vereinigung Demokratie so versteht, daß Wahlen ihr entscheidendes Kriterium sind und im übrigen Gehorsam die Ambiance dieser Wahl-Demokratie, dieser repräsentativen Demokratie ist. Ich glaube, die Stimmen, die in dieser Vereinigung laut geworden sind, dürfen doch im großen und ganzen nur so verstanden werden, daß die repräsentative Demokratie als Entscheidungsapparat und als Legitimationsapparat dieser Demokratie durch nichts zu ersetzen ist, daß sie aber je nach den Umständen durch Techniken der Partizipation usw. umgeben sein kann, vielleicht sogar umgeben sein muß, daß die repräsentative Demokratie also das Notwendige ist, das andere das, was hinzukommen kann und durchaus als demokratisch verstanden werden darf.

Zu Herrn *Bartlsperger!* Sie haben sehr viel an dieser Unterscheidung zwischen Rechtsfunktion, Wohlfahrtsfunktion und politischer Funktion aufgehängt. Ich glaube, daß diese Unterscheidung gerade Ihrem Thema nicht gerecht werden kann. Denn das „Schlimme", möchte ich fast sagen, ist ja, daß die Vorgänge einheitlich sind, daß sich die Einwirkungen nicht auf einen politischen, einen Wohlfahrts- und einen Rechtsapparat, sondern auf ein- und denselben Apparat beziehen. Das kommt gerade dort zum Vorschein, wo Sie sagen, die Beteiligung der engagierten Allgemeinheit gehöre zur politischen Funktion, dagegen die Verbescheidung rechtlicher Interessen in die Rechtsfunktion. Das ist aber doch ein- und derselbe Entscheidungsvorgang, und hier zeigt sich, möchte ich überspitzt sagen, die Untauglichkeit dieser Differenzierung, hier wirkliche Unterschiede herauszuholen.

Ich möchte aber dann doch noch einige Fragen quer über die Referate legen, die sicherlich hier und da angeklungen sind, von denen ich aber glaube, daß man mit ihnen in der gleichen

Zeit noch differenzierender hätte verfahren können. Erste Frage: Wer ist der Adressat der Einwirkung? Zweite Frage: Wer wirkt ein? Dritte Frage: Auf was wird eingewirkt?

Zunächst: *Wer ist der Adressat der Einwirkung?* Hier glaube ich, daß es Riesenunterschiede ausmacht, ob man an den Staatsverwaltungsapparat denkt, vielleicht sogar an den Bundesverwaltungsapparat, der ja bei all Ihren Überlegungen relativ vernachlässigt worden ist, oder an einen Verwaltungsapparat im lokalen Bereich. Über der Höhe der Region haben sich die Referate zurückgehalten, während sie im lokalen Bereich ihren Ansatz und das Bild, von dem her Sie gesprochen haben, gefunden haben. Aber es ist je etwas wesentlich anderes, ob man einen Verwaltungsapparat meint, in dem eine Bürokratie unter ministerieller Leitung parlamentarisch verantwortlich arbeitet, oder ob man etwa einen kommunalen Apparat meint, wo das demokratisch unmittelbar gewählte Gremium noch die entscheidenden Funktionen in der Hand haben kann. Es macht eben einen Riesenunterschied, in welcher Ebene die Verwaltung arbeitet und ob es sich um allgemein zuständige Verwaltungsapparaturen oder um spezialzuständige, wie die Universitäten, handelt. Danach, glaube ich, sind die Einwirkungsbereiche und -möglichkeiten sehr zu unterscheiden.

Vor allem auch: Auf wen persönlich richtet sich denn die Einwirkung? Sie kann sich auf einen Minister richten, der mittelfristig politisch Rücksichten zu nehmen hat. Sie kann sich auf einen Beamten richten, der zunächst unabhängig zu sein scheint, sich in Wirklichkeit aber Gedanken macht: Wenn da ein Skandal herauskommt, wer wird dann politisch verantwortlich sein und mich verantwortlich machen?

Diese ganzen Zusammenhänge der Personalsubstanz der Verwaltung und hier vor allem der Entscheidungsverlagerung sind noch nicht ausgenutzt worden. Wenn ein Fall skandalträchtig ist — sei es, daß er gleich zum Skandal gemacht wird, oder, daß er zum Skandal werden könnte —, kann eben nicht mehr der Inspektor entscheiden und wenn er es noch kann, dann fragt sich der Inspektor zunächst einmal: Wie muß ich den Fall entscheiden, damit er kein Skandal wird? Oder er kann es nicht mehr verhindern, daß die Sache irgendwie nach oben kommt, und dann muß eben der Gemeinderat oder der Minister oder wer auch immer, also die höhere Instanz, entscheiden. Diese Entscheidungsverlagerung scheint mir eine ganz wesentliche Funktion zu sein. In welchem Umfang dürfen wir zulassen, daß Entscheidungsverlagerungen durch die Fremdeinwirkung eintreten? Ich möchte hierzu zwei Stichworte ein-

führen. Das erste: Gesetzmäßigkeit des Verwaltungsbeamten. Über dieses Stichwort hat ja *Mußgnug* geschrieben. Dazu aber als Zweites: die Einzigartigkeit einer jeden Entscheidung. Jede Entscheidung ist ein unverwechselbares „Individuum", bedingt durch Subjekt, Situation, Beteiligte und Zeit der Entscheidung. Und gerade an dieser unverwechselbaren Individualität ändert die Einwirkung von außen Wesentliches.

Dann die zweite Frage: *Wer wirkt ein?* Hier ist natürlich klar: die Berechtigten, die subjektive Rechte haben. Sie haben mit Recht eine Verbesserung der Dogmatik der subjektiven Berechtigung angefordert. Hinzu kommt aber der weitere, doch recht amorphe Kreis der Betroffenen. Ich darf hier auf das Referat von *Zeidler* in Regensburg vor ungefähr einem Jahr hinweisen, der gerade auf diese Frage — wer ist betroffen? — großen Wert gelegt hat. Beispiel Schule: Sind es die Eltern der Kinder, die jetzt in der betreffenden Schule sind, sind es die Eltern der Kinder, die demnächst hineinkommen, oder ist es doch die Allgemeinheit, die an den Fazilitäten in dieser Schule und an den „Produkten" dieser Schule ein Interesse hat?

Und dann kommt die Frage der Öffentlichkeit. Hier sind uns nach meinem Dafürhalten die Referate doch am meisten schuldig geblieben. Herr *Bartlsperger,* Sie haben Worte wie „Engagierte" verwendet. Wer ist denn das? Das erinnert mich etwas an eine Geschichte, die bei Strindberg in einem Drama vorkommt. Da fragt eine Frau den Dekan einer juristischen Fakultät: Wer sind denn die billig und gerecht Denkenden? Und da sagt der Dekan der juristischen Fakultät: Dazu wird man nicht ernannt, dazu ernennt man sich selbst. Ich würde sagen, die Engagierten, die mündigen Bürger, das sind alles selbsternannte Persönlichkeiten, und es ist die Frage, ob diese Prozesse diesem Zufall der Selbsternennung ausgesetzt werden dürfen. Hier kommt ein entscheidender Vorbehalt (auch zu dem, was Herr *Schmidt* gesagt hat), nämlich zur Legitimation durch Partizipation. Die Partizipation kann nicht die postulierte Legitimationsfunktion haben, wenn sie auf solchem Zufall der Selbsternennung beruht. Hier ist Selektion das Entscheidende, und die Norm muß der Verwaltung bei der Selektion derer, die hier wirklich Einfluß nehmen können, zu Hilfe kommen.

Zu dem „Wer wirkt ein?" in diesem Zusammenhang ein letztes Wort. Ich glaube, Sie haben den gegenwärtigen Zustand in einer Frage etwas heruntergespielt, nämlich in der Frage: Wie weit wirken organisierte Interessen im stillen bereits jetzt ein? Sie haben, soweit ich es gehört habe, sehr darauf abgestellt:

Hier ist die Verwaltung, ihr gegenüber wirken Verbände ein, und dazu kommen jetzt neu die Bürgerinitiativen. Ob man nicht vielleicht andere Zugänge gewinnen könnte, wenn man in Betracht zieht, wie stark die Verwaltung in der Praxis schon jetzt in Konkordanz mit den Verbänden entscheidet, daß die Verwaltung und die Verbände mitunter geradezu einen gemeinsamen Abwehrkampf gegenüber ad hoc organisierten, amorph organisierten Einwirkungen führen und daß andererseits die Verbände für die Verwaltung eben doch der einzig langfristig berechenbare Partner zur Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit sind. Auch kann eigentlich lediglich bei den Verbänden, weil sie langfristig für bestimmte Interessen verantwortlich sind, von einer gewissen Verantwortung gesprochen werden, während sich Verantwortung bei den Ad-hoc-Gruppen enorm verflüchtigt; sie sind kein verantwortlicher Partner in einem demokratischen Zusammenspiel.

Schließlich zur Frage: *Auf was wird eingewirkt?* Hier hätte man vielleicht die Einwirkung auf die Organisation hervorheben können. Diese Einwirkung auf die Organisation ist doch eine ganz massive Möglichkeit. Hier kann eine Persönlichkeit abgeschossen werden. Wie wirkt es sich auf die Verwaltung aus, wenn dauernd auf *einen* Abgeordneten, *einen* Beamten geschossen wird, vor allem von den Massenmedien! Das ist eine ganz massive Einwirkung. Die kann sachliche Hintergründe haben, sie kann auch ganz unsachlich, persönlich sein. Oder denken Sie an die Einwirkungen durch Tarifrecht und andere Verbandseinflüsse.

Ich habe den Eindruck, Sie sind demgegenüber von der Einwirkung auf die Entscheidung ausgegangen. Gut! Hier könnte man, glaube ich, dann aber noch mehr unterscheiden: Auf welche Entscheidung wird eingewirkt? Wird auf eine Entscheidung eingewirkt, die wirklich nur einzelne betrifft, dann ist die öffentliche Einmischung illegitim. Wird auf eine Entscheidung eingewirkt, die zwar einen konkreten Fall betrifft, die aber auf viele Bereiche ausstrahlt? Oder wird auf die Norm eingewirkt, wo die umfassende Einwirkung, aber auch die souveräne Entscheidung des Gesetzgebers a priori legitim erscheint?

Eine zweite Sache haben Sie, glaube ich, stärker angegeben: die Spannung zwischen streng normgebundener Entscheidung und einer nur durch die Norm ermächtigten, wenig normgebundenen Entscheidung. Hier, glaube ich, liegen leistungsfähige Ansätze für eine mögliche Unterscheidung der Legitimität der Einwirkung. Je normgebundener eine Entscheidung ist, desto

weniger wichtig ist die Einwirkung für die Entscheidungsfindung. Ich bin nicht der Meinung, daß sie unerheblich und ungefährlicher ist. Mitnichten! Wir wissen alle, daß auch scheinbar rechtsgebundene Entscheidungen unter massiven Einflüssen dieser oder jener Art so oder so ausfallen können. Aber gleichwohl: Je größer die Spielräume sind, desto mehr ist es notwendig, daß die Spielräume im Einvernehmen mit den Betroffenen oder unter Ausschöpfung des Kontaktes mit der betroffenen Öffentlichkeit ausgefüllt werden, desto gefährlicher aber ist auch wieder jene Zufälligkeit der Selbsternennung, desto wichtiger ist wieder die Legitimität der Auswahl derer, die wirklich zur Einwirkung zugelassen werden. Ich darf hier an das erinnern, was *Scharpf* über die Kosten des Rechtsstaats gesagt hat, daß es nämlich zwei Modelle der Verwaltung gibt: die normgebundene Verwaltung und die Verwaltung, die den Normwillen erst in der Auseinandersetzung mit den beteiligten Interessen konkretisiert. Dieses zweite Modell scheint mir für die Frage Einwirkung auf die Verwaltung sehr wichtig zu sein.

Schließlich: Eingewirkt wird auf exzeptionelle Fälle, auf exzeptionelle Probleme, auf Problemketten unter Umständen, aber immerhin auf etwas, was herausgenommen wird aus der Gesamtheit, aus dem Komplex dessen, für das die Entscheidungsträger verantwortlich sind. Demokratische Entscheidungen — ich will jetzt gar nicht von der Dauerverantwortung eines Bürokraten sprechen; aber denken wir an einen Gemeinderat, an einen Bürgermeister — sind ein Komplex aus einer unaufzählbaren Fülle von Entscheidungen, die anfallen. Die Prioritäten, aufgrund deren entschieden wird, können nie erschöpfend genannt werden. Hier bricht so eine Einwirkung ganz punktuell ein und zerstört die Programmatik dessen, der hier die Verantwortung trägt, dem gegenüber sie am Schluß auch wiederum nur sehr summarisch nach außen bei der Wiederwahl oder Nichtwiederwahl geltend gemacht werden kann. Hier wird eingebrochen. Wir wissen z. B. alle, daß ein Fall, der skandalös wird, Zeit in Anspruch nimmt. Dann muß alles andere zurücktreten. Und so geht es auch mit den Finanzmitteln usw. So ein Fall durchbricht die Prioritäten allein schon wegen der Konzentration der Entscheidungskraft, die nun auf diesen Fall hinwirkt. Die Einwirkung auf die Verwaltung zerstört die komplexen Zusammenhänge eines Entscheidungsfeldes, für das eine einheitliche Verantwortung geschuldet wird.

**Quaritsch:** Die sehr verehrten Herren Referenten werden es mir nachsehen, wenn ich darauf verzichte, die vielen Leitsätze

im einzelnen aufzuzählen, denen meine volle Zustimmung gilt. Eine solche positive Rezension eines Referates kommt wohl auch eher der noch älteren Generation zu. Ich möchte daher zunächst eine Frage an die Referenten richten. Der Träger der organisierten Einwirkung wurde von Herrn *Schmidt* mit dem Blankettbegriff „Bürgerinitiative" bedacht und von Herrn *Bartlsperger* unter dem nicht minder weiten Begriff der „kritischen Öffentlichkeit" gefaßt.

Nun haben sich beide Referenten meines Erachtens mit Recht die Freiheit genommen, sich weithin soziologischer Methoden und soziologischer Zielsetzungen zu bedienen. Wenn das in diesem Kreise legitim ist: Müßte man dann nicht auch fragen, meinethalben „hinterfragen", welche Ziele diese Träger organisierter Einwirkungen im einzelnen verfolgen? Mit anderen Worten: Genügt es wirklich, Herr *Bartlsperger*, wenn Sie die einzelnen Gruppen, die sich an die Verwaltung wenden, eher formal umschreiben, oder genügt es, wenn Herr *Schmidt* als materielles Abgrenzungsmerkmal das Kriterium „gewaltfrei" oder „nicht gewaltfrei" verwendet?

Wenn ich recht sehe, gibt es drei verschiedene Motive oder Ziele für solche Bürgerinitiativen. Einmal die wohl uneingeschränkt positiv zu bewertende Initiative der Bürger, die einer kurzsichtigen Verwaltung die richtige Brille aufsetzen wollen, d. h. also Sachverstand liefern, der bisher in der Verwaltung nicht vorhanden war. Die zweite Gruppe von Bürgerinitiativen setzt sich aus jenen Inhabern von Rechts- und Interessepositionen zusammen, die sich nicht gegen den Bau der neuen Straße oder des Theaters oder des Patentamtes schlechthin wenden, aber dieses Theater, dieses Patentamt nicht in ihrer Nachbarschaft haben und die Straße mit ihrem Lärm anderen, aber nicht sich selbst zumuten wollen. Wer von konservativen Allgemeinwohlvorstellungen beherrscht ist, würde sagen: sie verfolgen egoistische Einzelinteressen.

Die dritte Art der Initiativen geht von politischen Gruppen aus, die einen vermeintlichen oder tatsächlichen Mißstand politisch zu kapitalisieren suchen, insbesondere Außenseitergruppen oder jene, die in der letzten Wahl unterlegen sind, die also ganz andere Ziele verfolgen, als sie die auf die Barrikaden geschickten Bürger unmittelbar bewegen.

Erstens: Ist es in Ihrem Konzept überhaupt möglich, solche Unterscheidungen zu treffen? Zweitens: Ist eine Auseinandersetzung der Verwaltung mit diesen Gruppen in jedem Falle „legitimationsbegründend" und „demokratisierend"? Es könnte beispielsweise sein, daß es einer Verwaltung einfällt, auf den

Versuch einer politischen Außenseitergruppe, durch Bürgerinitiative auf sich aufmerksam zu machen, dadurch zu reagieren, daß sie ignoriert, was ich z. B. als Steuerzahler für sehr sinnvoll halten würde. Begründet Schweigen demokratische Legitimation, oder ist dazu irgendeine verbale, in die Öffentlichkeit dringende Auseinandersetzung nötig?

Der dritte Punkt, der mich bewegt: Sie haben generell dem Austausch der Argumente, der Beteiligung oder auch der Mitwirkung von Bürgern, welcher Motivation auch immer, demokratische Legitimationsfunktion zugesprochen und haben so den früheren, in dieser Versammlung herrschenden Demokratiebegriff beiseite geschoben. Ist das richtig? Oder, um Verständnis bittend: Haben die Juristen dieser Vereinigung, wenn sie mit einem engeren Demokratiebegriff arbeiteten, nicht der Praxis ihres Berufs gehuldigt, in der es ohne scharfe Begriffe nicht geht, und daß man infolgedessen von Demokratisierung nicht schon dann sprechen kann, wenn bisher nicht Gefragte, wenn bisher von Entscheidungsprozessen Ausgeschlossene an der Entscheidung beteiligt werden? Ich weiß, die Soziologen sprechen von der Demokratisierung der Universitäten, von der Demokratisierung der Wirtschaft usw. Müssen wir das auch tun? Für uns Staatsrechtler war bisher Demokratie und Demokratisierung doch immer wesentlich mit Staatsvolk, mit „demos" verbunden. Äußert sich in allen Formen der Bürgerinitiativen und der kritischen Öffentlichkeit wirklich das Staatsvolk, und sei es auch nur partiell? Ist beispielsweise eine politische Außenseitergruppe Repräsentant des Staatsvolkes? Wahrscheinlich werden Sie sagen: Nein, aber darauf kommt es nicht an. — Wenn das so ist, möchte ich bitten, damit wir uns wirklich verstehen, diese Frage der juristischen Terminologie etwas schärfer zu beleuchten.

**Stern:** Die Referenten haben uns Referate geboten, die von imponierender Geschlossenheit waren, so daß es für denjenigen, der anderer Meinung ist, außerordentlich schwer ist, Gegenpositionen aufzubauen, will er nicht ein eigenes, ein anderes Referat halten, was er aus Zeitgründen nicht kann. Sie haben eine Reihe moderner Erscheinungsformen zutreffend diagnostiziert. Im Ansatz waren beide Referate im wesentlichen auch gleich beeinflußt von der Systemtheorie, auch der Soziologie. Vielleicht war das eine Huldigung an den genius loci. Aber sie waren, wie ich meine, in der Methodik und in den Instrumenten zur Bewältigung der Probleme, zur Lösung dessen, was als Analyse der zweiten Gewalt geboten wurde, doch

von der rechtswissenschaftlichen Betrachtungsweise der Verwaltung weit entfernt.

Ich frage mich indessen: War ihre Therapie für den Patienten Verwaltung die richtige? War sie vielleicht nicht zu radikal? Vorausgesetzt: Ist dieser Patient überhaupt wirklich so krank, daß ihm diese Radikalkur verpaßt werden muß? Wenn ich es auf einen Nenner bringen möchte, dann würde ich sagen: *Otto Mayer* und sein Verwaltungsrecht sind passé; aber es ist auch passé *Hans Peters* mit seinem Lehrbuch der Verwaltung, der eine Betrachtungsweise der Verwaltung an den Tag legte, die von einer rein rechtswissenschaftlichen ganz gewiß entfernt ist.

Hat nicht vielleicht der demokratische oder — in Ihrer Diktion — der partizipatorische, emanzipatorische Ansatz den rechtsstaatlichen doch zu stark überrollt?

Ich bin gern bereit, Ihnen in dem zu folgen, was wir die Verfassungsabhängigkeit des Verwaltungsrechts nennen. Von daher kommt sicher die demokratische Legitimation, von daher kommt auch die rechtsstaatliche Legitimation. Hier möchte ich unseren ehemaligen Ehrenvorsitzenden *Richard Thoma* zitieren, der sagte: „Der Rechtsstaat zeigt sich im wohlgeordneten Verwaltungsrecht." Was bedeutet dieses „wohlgeordnete Verwaltungsrecht?" Es bedeutet das, was Herr *Zacher* und Herr *Quaritsch* bereits gesagt haben: daß Regeln vorhanden sein müssen, die für die Legitimation des Agierens der Verwaltung notwendig sind.

Ich bin auch damit einverstanden — das ist längst Gemeingut bei uns —, daß die sozialstaatlichen Dimensionen in die Verwaltung hineingenommen werden müssen. Aber ich frage mich: Haben Sie nicht doch die Schleusen mit Öffentlichkeit, mit Bürgerinitiativen zu weit geöffnet?

Ich habe in beiden Referaten, wenn ich es recht gehört habe, vermißt den Begriff des Sachverstandes, den Begriff der Gemeinwohlorientierung, der nun einmal zum öffentlichen Dienst gehört. Es ist sicher richtig — und da bin ich Ihrer Meinung —, daß eine Verwaltung, die allein auf das Gesetz reduziert wäre, eine schlechte Verwaltung wäre. Aber auch eine Verwaltung, die vom Gesetz, von der politischen Führung im Stiche gelassen ist, ist nicht die richtige Verwaltung. Ich glaube nicht, daß eine Verwaltung, die ständig auf Bürgerinitiativen hin agieren muß und die ständig von Bürgerinitiativen beeinflußt ist, eine bessere Verwaltung wäre.

Bringt der Appell an den aktiven Bürger und seine Mitverantwortung, den Sie so stark betont haben, wirklich eine bes-

sere Zweite Staatsfunktion hervor? Gestern fiel das Wort „Verteilungskampf". Gerade dieser Verteilungskampf könnte in der Art der Mitwirkung, in der Art der Bürgerinitiativen erfolgen. Wer ist derjenige, Herr *Zacher,* von dem Sie sprachen, der da einwirkt? Ist wirklich der Bürger, der schweigt, der sich zurückhält, der schlechtere Demokrat? Da habe ich ernsthafte Zweifel, und gestatten Sie mir, daß ich in diesem Zusammenhang doch eine erhebliche Sorge gegenüber den neuartigen Legitimationsformen zum Ausdruck bringe. Ich meine, all diese Formen sind doch Formen der Anonymität, jedenfalls schwer greifbarer Verantwortlichkeit: Wer steckt denn dahinter? Oft weiß man es nicht.

Es scheint mir sehr viel wesentlicher zu sein, Formen eines geordneten Verfahrens zu finden. Volle Zustimmung, Herr *Bartlsperger,* wenn Sie sagten: Stärkung des subjektiven Rechts. Und eben dieses subjektive Recht muß es auch sein, das in den Fragen des Rechtsschutzes allein den Ausschlag geben darf. Dies zur grundsätzlichen Frage.

Gestatten Sie mir, daß ich vielleicht noch ein paar Punkte als auf der „Verlustliste" stehend anmerke. Ich fand z. B. nichts über die organisierte und institutionalisierte Einwirkung durch Beiräte, etwa durch den Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, etwa durch Konzertierte Aktion, meines Erachtens Formen, die nicht bloß — um das Thema von gestern wieder aufzugreifen — auf die Gubernative, auf die Regierung, sondern durchaus auch auf die Verwaltung einwirken. Dieser Punkt hätte meines Erachtens auch bei unserem Thema behandelt werden müssen.

Sie hatten, Herr *Schmidt* — wenn ich dies als letztes sagen darf —, in Ihrem Schlußsatz eine Neubestimmung des Verhältnisses von Verwaltungsrecht und Politik gefordert. Ich habe Zweifel, ob mit solcher Neubestimmung wirklich neue Wege in der Bewältigung der Situation der Verwaltung möglich sind. Dies als den grundsätzlichen Zweifel, der zurückführt auf meinen Eingangszweifel.

**Vorsitzender:** Ich muß die Referenten von einem Einwand entlasten. Man kann die Themata von heute und von gestern sehr wohl — und das ist ja vielfach geschehen — methodisch angreifen. Ich möchte nur erklären, daß die Einbeziehung sozialwissenschaftlicher Aspekte nicht eine Huldigung an den genius loci, sondern eine Berücksichtigung von Wünschen des Vorstandes ist, der allen Zorn der Versammlung hiermit bereitwillig auf sich zieht.

**Roellecke:** Herr *Schmidt* hat sich mit Recht von *Habermas* distanziert: Richtigkeitskriterium ist für *Habermas* der zwanglose Konsens. Gleichzeitig sagt *Habermas* aber: Dieser zwanglose Konsens ist nicht herstellbar, wir müssen die Herrschaftsfreiheit der Diskussion fingieren. Das ist in der Tat eine widersprüchliche Argumentation. Nur, Herr *Schmidt,* ich würde Ihnen genau den gleichen Widerspruch vorhalten wie *Habermas.* Sie sagen in These II, 3, es gebe zwei Arten von Interessen: öffentliche und latent öffentliche. Die öffentlichen Interessen sind legitim; das wird unterstellt, davon gehen wir aus. Die latent öffentlichen Interessen müssen es eigentlich auch sein. Nun sagen Sie aber von den latent öffentlichen Interessen in These II, 8 b: Dafür gibt es keine maßstabsfähigen Rechtsnormen. Das heißt doch im Klartext nichts anderes als: Die Legitimität der latent öffentlichen Interessen kann ich gar nicht beurteilen, ich kann sie nur formal bestimmen. Wenn man so argumentiert, müßten unter latent öffentlichen Interessen auch die Interessen eines Ringvereins fallen. Das sollen sie aber offensichtlich nicht, darüber sind wir uns ganz einig. Das heißt aber, Sie gehen im Prinzip von der Unterscheidung zwischen legitimen und illegitimen Interessen aus. Nur wird diese Unterscheidung nicht thematisiert. Und das ist ein prinzipieller Einwand: Denn nur wenn man alle Interessen grundsätzlich für legitim hält, kann man die verfahrensrechtlichen Konsequenzen ziehen, die Sie gezogen haben, d. h. Bürgerinitiativen prinzipiell favorisieren; denn Bürgerinitiativen sind dann spontane Organisation latent öffentlicher Interessen. Diese Konsequenzen kann man nicht mehr ziehen, wenn man zwischen legitimen und illegitimen Interessen unterscheidet.

Sie haben allerdings in einem Nebensatz gesagt: Natürlich darf man nicht die Unterscheidung zwischen Protest auf der einen Seite und Gewalt und Terror auf der anderen Seite vergessen. Da sind wir einer Meinung. Aber die Protestler machen es uns verdammt schwer, diese Unterscheidung zu treffen, und ich muß sagen, Sie erleichtern die Unterscheidung eigentlich auch nicht.

Zu den spontanen Organisationen wie Bürgerinitiativen und ähnlichem noch eine Bemerkung: Die öffentliche Diskussion ist ja voll von Argumentationen, die auf schichtenspezifische Zuordnungen zielen. Ich bin davon überzeugt, wenn man einmal die Bürgerinitiativen auf ihre soziale Zusammensetzung untersuchen würde, würde sich herausstellen, daß der Anteil derjenigen, die aus unterprivilegierten Schichten stammen, erheblich geringer ist als in irgendeiner sonstigen offiziellen staat-

lichen Veranstaltung. An einer solchen Bürgerinitiative nehmen teil: Lehrer, Redakteure, studierte Hausfrauen, Studenten und die betroffenen Bürgermeister.

**Schmidt:** Wenn ich jetzt nur auf einen Punkt eingehe, möchte ich das nicht mißverstanden wissen als Mißachtung der vorherigen Diskussionsredner. Auf deren Darlegungen werde ich nachher zusammenfassend antworten. Es geht um ein kleines Mißverständnis: Der Ringverein, Herr *Roellecke,* hat mich natürlich getroffen. Ich darf auf dieselben Leitsätze verweisen, die Sie gerade zitiert haben, und möchte doch meinen, daß über die Interessen eines Ringvereins in unserer Rechtsordnung in maßstabsfähigen Rechtsnormen bereits entschieden ist, so daß sich die Frage für mich nicht stellt.

**Bullinger:** Wir haben beiden Referenten dafür zu danken, daß sie das Verwaltungsverfahrensrecht in eine Dimension gerückt haben, die bis heute in der Diskussion nicht sonderlich stark gepflegt worden ist. Diese Dimension ist die Stellung des Jedermann als des Mitträgers demokratischer Meinungsbildung im Entscheidungsprozeß der Verwaltung.

Allerdings muß ich meinem Diskussionsvorredner insofern recht geben, als die Gefahren und Nachteile sowohl theoretisch wie praktisch besonders stark, im allgemeinen wohl unüberwindlich sind, wenn es darum geht, den Jedermann in das Verfahren einer konkreten Entscheidungsfindung der Verwaltung einzubeziehen und ihm die Stellung eines Verfahrensbeteiligten zu geben, die herkömmlicherweise mit Anhörungsrechten, Einspruchsrechten und dem Recht der verwaltungsgerichtlichen Klage verbunden ist. Herr *Bartlsperger,* Ihr Leitsatz 22 ist insofern vielleicht fehldeutbar, als er davon ausgeht, daß eine Popularklage auf starke Bedenken stoße, es aber dann genügen läßt, daß „eine Rechtsverletzung" geltend gemacht werde. Dies könnte so verstanden werden, worauf mich Herr *Meyer* mit Recht hingewiesen hat, daß irgendeine Verletzung des (objektiven) Rechts ausreiche. Gemeint ist aber wohl doch die Verletzung eigener Rechte; das wäre vielleicht noch zu präzisieren. Der Jedermann kann m. E. aus praktischen wie theoretischen Gründen nicht generell als Verfahrensbeteiligter zugelassen werden.

Ganz anders steht es mit der Frage, ob nicht dieser Jedermann Zugang zu den Informationen haben sollte, die der Verwaltung zur Verfügung stehen, damit auf diese Weise der Prozeß demokratischer Meinungsbildung in Gang kommen kann.

Mit dieser Frage beschäftigt sich derzeit eine internationale Arbeitsgruppe, die vom Internationalen Institut für Verwaltungswissenschaften eingesetzt worden ist und an der ich mitarbeite. Hier geht es um das Akteneinsichtsrecht nicht des Betroffenen, sondern z. B. des Journalisten oder des Verbandsvertreters. In der Diskussion dieser internationalen Arbeitsgruppe ist die Bundesrepublik, so muß ich gestehen, unter die Entwicklungsländer eingestuft worden, weil in anderen Ländern, wie z. B. in den skandinavischen Ländern und den Vereinigten Staaten, neuerdings selbst in Frankreich, der Zugang des Jedermann zu den Informationen der Verwaltung unter demokratischen Aspekten viel stärker in den Vordergrund gerückt wird als in Deutschland und teilweise auch schon gesetzlich vorgesehen ist.

Beide Referate haben m. E. dazu beigetragen, ganz gleich, wie man im Ergebnis zu ihnen steht, daß das Demokratieproblem eines öffentlichen Zugangs zu Verwaltungsinformationen verstärkt erörtert werden wird, so daß in den Augen der internationalen Arbeitsgruppe die Bundesrepublik vielleicht aus der Reihe der Entwicklungsländer in die Reihe der entwickelten Länder rücken wird.

**Thieme:** Die beiden Referenten haben uns ein Theoriengebäude aufgerichtet, bei dem man sich fragt: cui bono? Die Antwort hängt natürlich davon ab, unter welcher Fragestellung die Referenten selbst ihre Theorien sehen. Möglicherweise war es vom Vorstand intendiert, daß die Besinnung auf „25 Jahre Grundgesetz" zu einer Bestandsaufnahme und zur Aufarbeitung rechtspolitischer, staatspolitischer Defizite führen sollte. Freilich meine ich — auch wenn das die Absicht war —, daß die Frage, ob ein Theoriengebäude haltbar ist, für uns Juristen so zu stellen ist: Was machen wir damit in der Rechtsanwendung? Aus beiden Referaten habe ich nicht heraushören können, ob diese Fragestellung überhaupt angesprochen werden sollte oder nicht. Ich meine aber — und ich glaube, da befinde ich mich mit Herrn *Stern* auf einer Linie —, daß das eine wesentliche Frage ist; denn der Garten, den wir bestellen, der Garten des Rechts, wenn Sie dieses Bild erlauben, verlangt vom Gärtner nicht nur, daß er ständig neue Bäume pflanzt, d. h. daß neue Gesetze gesetzt werden, sondern daß er auch versucht, das Unkraut zu jäten und den Ertrag zu erhöhen.

Nun stellt sich die Frage, ob das in den Referaten nicht möglich gewesen wäre. Ich möchte an ein Stichwort anknüpfen, das unter III in der Themenliste steht, das Problem des Amtsge-

heimnisses. Dieses ist unter einem anderen Topos, der heute nicht zur Debatte steht, nämlich dem Topos des Rechtsstaates, durchaus aktualisiert worden, z. B. bei dem Recht auf Einsicht in Prüfungsakten, ohne daß der Gesetzgeber einzugreifen brauchte. So würde sich auch ganz parallel etwa die Frage stellen — ich will sie nicht beantworten; ich kann sie auch heute nicht beantworten —, ob der Gesichtspunkt des Amtsgeheimnisses — nicht nur der Einsicht in die Akten, sondern generell des Amtsgeheimnisses — unter dem Partizipations- oder, wenn Sie wollen, Demokratisierungsproblem nicht aktuell irgendwelche Antworten erfordert.

Ich stelle die Frage, wo überhaupt, wenn ich die Referate Revue passieren lasse, so etwas einen Anknüpfungspunkt haben könnte. Ich würde Herrn *Bullinger* zustimmen, daß insoweit primär Probleme des Verfahrensrechts in Betracht kommen, daß wir mit den Dingen, die Sie in Ihren Referaten thematisiert haben, kaum im Bereiche des materiellen Verwaltungsrechts einen Anknüpfungspunkt haben, allenfalls im Bereiche des materiellen Staatsrechts; es sind vor allem Fragen des Verfahrensrechts.

Es stellt sich mir die Frage, eine Frage, die ich an beide Herren Referenten weitergeben möchte, ob Sie irgendwo Punkte sehen, die Sie benennen können, in denen Ihre Theorien eine konkrete Auswirkung auf das Verfahrensrecht haben, wobei Sie vor der sehr schwierigen Frage stehen, etwa Aussagen zu machen im Planungsverfahrensrecht, was vielleicht aber angesichts des Standes des Gesetzgebungsprojekts „Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz" gar nicht einmal vor unüberwindliche Schwierigkeiten stellen würde.

Dabei mag vielleicht der Ertrag nur darin bestehen, daß eine Aussage unter dem Gesichtspunkt der Exegese möglich ist. Sie haben insbesondere den Legitimationsgesichtspunkt einbezogen und ihm mit Recht eine große Bedeutung beigemessen. Haben Sie damit zugleich Gesichtspunkte gefunden, die für die Exegese des positiven Rechts eine Bedeutung haben? Zum positiven Recht gehört für mich auch der ungeschriebene, aber geltende Rechtssatz des allgemeinen Verwaltungsrechts.

Für eine Beantwortung dieser Frage wäre ich dankbar.

**Kaiser:** Die Würdigung der beiden Referate findet, Herr Vorsitzender, in einem Punkt Ihrer für die Diskussion vorgeschlagenen Gliederung einen guten Anknüpfungspunkt, nämlich im *Tatbestand.* Beiden Referenten ist voll zuzustimmen, wenn sie vor allem auf der kommunalen Ebene den Tatbestand

ihrer Referate gesucht haben. Soweit ich mir bisher eine Vorstellung von der Einwirkung organisierter Interessen auf Exekutive und andere Instanzen habe verschaffen können, meine ich: auf der kommunalen Ebene findet man wirklich Neues.

Was ist nun die Befundnahme, die wir beiden Referenten verdanken? Ich möchte zwei Punkte aus den Leitsätzen hervorheben, deren Tragweite mir über das heutige Thema hinauszuweisen scheint, beides Befundnahmen, denen ich voll und ganz zustimme, um das vorweg zu sagen.

Die eine finden Sie in den Leitsätzen von Herrn *Bartlsperger* in Ziffer 18, wo er im letzten Satz von der *Planung* sagt, daß hier ein deduktiv-hierarchisches Modell dysfunktional wäre. Mir scheint, daß diese Distanzierung von hierarchischen Vorstellungen noch ein wenig verallgemeinert werden kann.

Ich drücke diese Befundnahme in den Zusammenhang einer These von Herrn *Schmidt,* die Sie unter der Ziffer III, 2 finden, wo er von der Vorstellung einer Einheit der Staatsgewalt in gewisser Hinsicht abrückt, nämlich insofern, als er sich hier stark — wenn ich das einmal so zusammenfassen darf — für eine Dezentralisierung und Differenzierung ausspricht. Meiner Überzeugung nach ergibt eine wirkliche Befundnahme dessen, was wir auf der kommunalen Ebene finden, genau dieses Ergebnis. Mit hierarchischen Vorstellungen allein kommen wir hier nicht weiter. Gewiß teile ich mit Herrn *Stern* die Meinung, ein Verwaltungsrecht solle wohlgeordnet sein; nur ist heute ein Verwaltungsrecht nicht dann schon wohlgeordnet, wenn es hierarchisch gegliedert ist.

In dieser Situation stellt sich nun die Frage nach der *Legitimation* ganz unumgänglich. Der Versuch, in der Partizipation so ein kleines Stück Legitimation oder, wenn Sie wollen, Legitimationsersatz oder was auch immer zu finden, drängt sich auf. Natürlich wird es überaus schwer sein, in dem Maße, in dem die Befundnahme nicht mehr die unmittelbare Anknüpfung an die Einheit der Staatsgewalt zuläßt, oder wo die Befundnahme — um darauf zurückzukommen — dazu nötigt, aus dem hierarchisch geordneten System auch einmal herauszutreten, eine neue, ergänzende Legitimationsgrundlage zu finden. Nichtsdestoweniger kann man dieser Frage nun nicht mehr ausweichen, und der Versuch, der hier unternommen worden ist, gibt uns Anlaß zu längerem Nachdenken.

In diesem Zusammenhang sehe ich auch die Ausführungen von Herrn *Schmidt* über die Bedeutung der *Entscheidung.* Ich halte es für eine unmittelbare Konsequenz der Befundnahme, die ich zu umreißen suchte, daß der Entscheidung in der Tat

eine Rolle zukommt, wie er sie richtig umschrieben hat, und ein intellektuelles Vergnügen war es, von ihm zu hören, wie er die Hilfskonstruktion der „unsichtbaren Hand" *(Adam Smith)* hier treffend falsifiziert hat.

Herr *Ipsen* hat heute morgen die Referate in einem Tenor gewürdigt, mit dem verglichen manche Beiträge heute nachmittag eher kritisch gestimmt waren.

(**Hans Peter Ipsen:** Sie treffen wiederum mal den Nagel auf den Kopf!)

— Was immer unseren Präsidenten veranlaßt haben mag, den Gesamteindruck in jenem Tenor zusammenzufassen, ich versuche nun ebenfalls, Herr *Ipsen*, in dieser Tonlage zu resümieren.

Der Gesamteindruck der Referate rechtfertigt sich nicht zuletzt aus ihrem Ansatz. Es ist dankenswert, daß die Referenten in den Sozialwissenschaften, in der Systemtheorie einen fruchtbaren Ansatz gefunden haben. Ich verkenne nicht, um erneut Herrn *Stern* zu zitieren, die Abhängigkeit des Verwaltungsrechts vom Verfassungsrecht! Keine Frage, solange Sie daraus nicht einen Normativismus und eine hierarchische Deduktion konstruieren, wie wir sie früher einmal gelernt haben.

Neues tut sich auf der kommunalen Ebene mit großem Ertrag auch für die *Verwaltungslehre*. Gerade dafür haben beide Referate außerordentlich viel erbracht, und, meine Herren Kollegen vom Verwaltungsrecht, ich sehe voraus, daß sich von der Verwaltungslehre her einiges im *Verwaltungsrecht* wird reformieren lassen müssen. Auch die Abhängigkeit vom *Verfassungsrecht* ist nicht einseitig. Ich könnte mir vorstellen, daß sich von der *Verwaltungslehre* her auch Konsequenzen für das *Verfassungsrecht* ergeben.

**Vorsitzender:** Gestatten Sie mir eine kurze Zwischenbemerkung. Herr *Kaiser* hat von der hierarchischen Verwaltung gesprochen. Ich meine, das ist sicherlich ein Reizwort, ein Reizwort wie viele Begriffe, die wir gestern auch in dieser Runde gehört haben, und das in gewisser Weise auch problemverdekkend wirkt und hinter dem wiederum eigentlich das Grundproblem, nämlich die Legitimationsfrage, steckt. Ich möchte mir nur die Anregung erlauben, daß man vielleicht aus diesem Reizwortzirkel ausbricht und die Legitimationsströme nachzeichnet, so daß also nicht von vornherein gewissermaßen die Diskussion durch solche Begriffe mehr oder weniger emotionalisiert wird.

**Martens:** Im Grunde genommen müßte ich in Anbetracht der soeben erzielten Übereinkunft zwischen dem Herrn Vorsitzenden und Herrn *Kaiser* meine Wortmeldung zurückziehen. Gleichwohl, auch ich möchte mich einmal wieder gedruckt sehen.

Ich bitte zu Beginn um Nachsicht für mein nicht nur, aber auch terminologisches Defizit, was die sozialwissenschaftliche Nomenklatur angeht. Herr *Schmidt* hat in seiner Bestandsaufnahme bewußt ausgeklammert den Streik im öffentlichen Dienst und den Preis für den Verzicht auf einen solchen Streik, und er hat auch vergleichbare Erscheinungen absichtlich unberücksichtigt gelassen, wie z. B. die epidemische Erkrankung unserer Fluglotsen, und er hat systemsprengende Initiativen in einen Nebensatz verwiesen. Herr *Schmidt* hat damit — und ich akzeptiere das vollkommen — von dem Referentenprivileg der thematischen Begrenzung Gebrauch gemacht. Ich meine nur, daß gerade diese Fragen auch unter dem Aspekt der Legitimation unsere besondere Aufmerksamkeit verdienen und daß sich die damit aufgeworfenen Probleme nicht nahtlos in die Lösungsmodelle beider Referenten einfügen lassen.

Und vielleicht zu dem Problem der demokratischen Legitimation noch ein kurzes Wort in der Befürchtung, es nachher nicht wieder zu bekommen. Was die Initiativen angeht, so will ich nicht sprechen von den Initiativen etwa, die in den Schulen heute verbreitet auftreten, Schülerinitiativen, gerichtet auf Veränderung oder Verhinderung des Unterrichts. Auch hier habe ich ernsthafte Zweifel, was die Lösungsmodelle der Referenten angeht, und meine, daß derartige Vorgänge einer klaren verfassungsrechtlichen Beurteilung zugänglich wären. Ich möchte aber sprechen von Bürgerinitiativen etwa unter dem Titel — ich zitiere —: „Gegen die kapitalistische Stadtsanierung". Solche Bürgerinitiativen, die sich mehr oder weniger spontan bilden, nehmen immer auch in Anspruch, zu sprechen im Namen oder auf Kosten — ich lasse das dahingestellt — anderer, die ja doch ebenfalls eigene, vielleicht nicht inhaltsgleiche, sondern völlig abweichende Interessen haben, die dann absorbiert werden von denjenigen — ich sage das einmal bewußt provokativ —, die Zeit dazu haben, solche Initiativen zu bilden. Vielleicht liegt es an eigener Unfähigkeit; ich habe diese Zeit nicht und meine deshalb, daß es auch anderen so gehen könnte, die dann ihre Interessen in den Händen der immerhin noch gesetzlich gebundenen Verwaltung besser aufgehoben sehen könnten. Denn was bliebe als Alternative? Die Gründung neuer, konkurrierender Initiativen. Und ich frage mich: Wo liegt hier dann die demokratische Legitimität?

**Brohm:** Zwei kurze Bemerkungen! Zunächst eine zu dem Referat von Herrn *Bartlsperger*. Ich halte es für richtungweisend, daß Herr *Bartlsperger* von den Verwaltungsfunktionen oder Staatsfunktionen aus Zulässigkeit, Form und Ausmaß der Einwirkung organisierter Interessen auf die Verwaltung zu beurteilen versucht hat. Weniger fruchtbar scheint mir dabei aber die Anknüpfung an die Unterscheidung von *Smend* zwischen Rechtswert, Wohlfahrtswert und Integrationswert. Das nicht nur deswegen, weil man diese Funktionen organisatorisch bei der Verwaltung gar nicht unterscheiden kann, worauf Herr *Zacher* schon hingewiesen hat; auch inhaltlich, materiell, läßt sich diese Unterscheidung, wie *Smend*, wenn ich mich recht erinnere, selbst eingeräumt hat, nicht operational treffen. Es handelt sich lediglich um verschiedene Gesichtspunkte bei ein und derselben Sache, allenfalls um unterschiedliche Akzentuierungen. Daher habe ich auch Zweifel, ob man aus solchen begrifflich-systematischen Fixierungen irgendwelche rechtlichen Folgerungen, etwa für den Gerichtsschutz, ziehen kann. Mir scheint, für die Beurteilung der Einwirkung organisierter Interessen ist viel entscheidender, inwieweit die Verwaltung normgebunden ist und inwieweit sie Gestaltungsfunktionen wahrnimmt, — also eine Differenzierung nach „Vollzugs-" und „Gestaltungsfunktionen", wie ich sie nannte. Dann ergeben sich auch konkrete Auswirkungen, nach denen Herr *Thieme* gefragt hat, z. B. für die Frage der Legitimation. Denn die Legitimation der Verwaltung kann man nicht nur in der Organisationsstruktur sehen, in der hierarchischen Gliederung, die zur parlamentarischen Verantwortlichkeit führt oder führen soll. — Diese These müßte man ja einmal von den faktischen Gegebenheiten her in Frage stellen, wenn man die vielfältigen Verästelungen der Verwaltung bis hinab in die untersten Instanzen berücksichtigt. — Eine Legitimation erfährt die Verwaltung auch durch das Gesetz. Schließlich ist das Gesetz die Form, in der das Parlament als besonders legitimierte und legitimierende Instanz der Verwaltung bestimmte Direktiven gibt. Dabei spielt es eine Rolle, wie dicht die Gesetzesbindung ist. Bei den Gestaltungsfunktionen der Verwaltung ist eine Bindung durch das Gesetz nicht oder nur in geringem Maße gewährleistet; es gibt nur eine Zielfixierung des Gesetzgebers. Daher besteht für die Verwaltung gerade auf diesem Gebiet ein m. E. unbestreitbares Legitimationsbedürfnis.

Lassen Sie mich — aus „Paritätsgründen" — noch eine Bemerkung zu dem Referat von Herrn *Schmidt* machen. Ich halte es für sehr beachtenswert, daß Herr *Schmidt* das Gemeinwohl

und das öffentliche Interesse gleichsam zu „entmystifizieren" suchte. Wie notwendig das ist, ergab sich auch aus vorangegangenen Diskussionsbeiträgen. Das öffentliche Interesse ist keine feststehende Größe; es ist auch nicht objektiv, wissenschaftlich-rational zu ermitteln; vielmehr bedarf es zu seiner Bestimmung einer politischen Entscheidung. Ein Interesse muß erst als öffentliches Interesse anerkannt werden, und praktisch jedes Interesse kann von den dafür zuständigen politischen Instanzen als öffentliches deklariert werden.

Eine Einschränkung scheint mir bei dieser These aber erforderlich. Ich weiß nicht, ob in dieser Formulierung von Herrn *Schmidt* das Gemeinwohl nicht zu sehr relativiert wird. M. E. kann man das öffentliche Interesse nicht allein verfahrenstechnisch erfassen, sondern muß bei seiner Bestimmung auch eine materielle Komponente beachten. Schließlich ist jedes Einzelinteresse, auch wenn es als öffentliches Interesse anerkannt wird, eingebunden in eine Vielzahl und in eine Gesamtheit von anderen Interessen. Es muß daher gewährleistet sein, daß bei der Anerkennung eines Interesses als öffentliches soweit wie möglich eine Harmonisierung, d. h. die Einordnung in die Gesamtheit, in ein „Gesamtzielsystem" erfolgt. Insofern bestehen für die Anerkennung eines Interesses als öffentliches Interesse materielle Vorgegebenheiten; diese ergeben sich nicht nur aus den Festlegungen in der Verfassung, durch Grundrechte etwa, sondern auch aus anderen Gesichtspunkten, etwa dem der „Systemgerechtigkeit". Daher kann das öffentliche Interesse auch inhaltlich, etwa durch die Gerichtsbarkeit, in gewissen Grenzen festgestellt und seine Anerkennung überprüft werden.

Aus diesem Grunde möchte ich auch hinter Leitsatz II, 8 b von Herrn *Schmidt* ein Fragezeichen setzen. Es kommt nicht allein darauf an, daß Gerichtsschutz zur Durchsetzung eines formellen Rechts auf Verfahrensbeteiligung gewährleistet wird, sondern daß er auch inhaltlich-materiell, selbstverständlich unter Aussparung eines vom Gericht zu respektierenden Gestaltungsspielraums, Platz greifen kann. In diese Richtung gehen ja auch einige neuere Entscheidungen zur kommunalen Neugliederung.

**Dürig:** Wir sollten uns doch vor einem Abstraktionsgrad in unseren Referaten und in unserer Diskussion hüten, bei dem unklar wird, ob er die Probleme vertieft oder verdrängt. Natürlich führt vor allen Dingen die Systemtheorie in einen unwahrscheinlich hohen Abstraktionsgrad. Nichts gegen sozialwissenschaftliche Betrachtungen; aber dann doch wohl auch erst einmal eine Realanalyse: Um welche Entscheidungen geht

es denn eigentlich, mindestens auch und weitgehend? Was ist denn dieser Rohstoff, der vom Staat durch seine Organe täglich zu bewältigen und zu formen ist?

Ich darf an einen Satz von *Hans Schneider,* der gestern sehr kurz ausfiel, anknüpfen. Er sagte, daß gewisse Entscheidungen plebiszitfeindlich seien. Vielleicht könnte man sie so benennen: nämlich alle „unpopulären" Entscheidungen. Dann und deswegen kommt die Vorstellung: Hier klappt die Alternative nicht, der Bürger springt bei unpopulären Belastungen nicht über seinen Schatten, folglich verlagern wir diese unpopuläre Entscheidung in ein Gremium — wir nennen es „Parlament" —, mit Leuten besetzt, die nach Art. 38 des Grundgesetzes dem bonum commune verpflichtet sind und von denen wir erwarten, daß sie sich z. B. nicht als betroffene Steuerzahler fühlen, sondern dem Gemeinwohl als „Vertreter des ganzen Volkes" verpflichtet.

Nun sehen wir uns doch mal den Verwaltungsstoff an! Ich würde beiden Referenten für die langfristige Planungsverwaltung weitgehend zustimmen. Aber die Energiekrise müßte uns doch, gerade wenn wir sozialwissenschaftlich argumentieren und denken, irgendwie geschockt haben. Es mehren sich doch die Knappheitsentscheidungen, damit die belastenden Prioritätsentscheidungen. Wir sollten uns mal über das „Problem des Mangels" unterhalten, der Knappheit an Zeit, der Knappheit der Ressourcen, usw., wo praktisch ständig Knappheitsentscheidungen, d. h. zugleich Krisenentscheidungen zu fällen sind, also ausgesprochen unpopuläre Entscheidungen. Das sind — ich würde das übertragen —, wie es bei Gesetzen plebiszitfeindliche Entscheidungen sind, auch hier in der Verwaltung partizipationsfeindliche Entscheidungen, Entscheidungen, die wir nicht „demokratisierend" hochkreiseln sollten, wo auch von der „kritischen Öffentlichkeit" Hilfreiches nicht zu erwarten ist, wo Sie mit dem *Habermas*schen Diskurs ad infinitum — *Habermas,* Starnberg, das ist ja nur noch eine einzige große Diskussion und Disputation aller mit allen — nicht weiterkommen. Leider wird sich der Kreis der Verwaltungstätigkeiten, die wir früher eben Eingriffsverwaltung genannt haben, unter dem Problem der Knappheit, dem Problem des Mangels wieder vermehren. In diesem ganzen Bereich sollten wir nicht direktdemokratische Hoffnungen beim Bürger erwecken und können wir auch keinen zu diesen unpopulären Maßnahmen stets bereiten Bürger voraussetzen; sondern wir müssen 08/15 wieder zu dem rechtlich strukturierten Staat, zu seinen zuständigen Organen Zuflucht nehmen, zu Leuten, die zuständig sind, die

„kompetent" sind, und wo dann auch die Verantwortung klare personale und institutionelle Bezugspunkte hat.

Das unerhört sympathisch bürgerfreundliche Konzept der Referate ist sicherlich für Planung vor allen Dingen auf der kommunalen Ebene berechtigt. Aber ich fürchte, daß es sich dann eben wieder um solche doch peripheren Fragen handelt wie: Wohin mit dem Patentamt? Aber das sind doch nicht die Probleme, die demnächst auf uns zukommen und in denen wir meiner Meinung nach mitten drin sind.

**Badura:** Beide Vorträge sind von einer grundlegenden Unterscheidung ausgegangen, indem sie gesagt haben: Bei den organisierten Einwirkungen auf die Verwaltung gibt es eine Gruppe von Beteiligten, die in ihren Rechten betroffen sind — dieser Punkt ist für einige Bereiche ausführlich ausgearbeitet worden —, und daneben — und hier ist fast nur darüber gesprochen worden — eine zweite Gruppe, bei der es, wie Herr *Schmidt* es nannte, um „demokratische Legitimation durch verfahrensrechtlich gesicherte Mitwirkung" geht und bei der Herr *Bartlsperger* von der „kritischen Öffentlichkeit" gesprochen hat. Ich darf dazu fragen, ob es nicht möglich ist, diese Gruppe, die so verschieden bezeichnet ist, genauer zu kennzeichnen, und darf dabei auch an einige Vorredner anknüpfen.

Herr *Bartlsperger* hat sich in seiner These 13 einer Unterscheidung bedient, die er auf *Rudolf Smend* zurückgeführt hat; ich glaube, zu Unrecht insofern — Herr *Brohm* hat das schon gesagt —, als eine Trennung von drei Funktionen, wie es hier geschehen ist — „Rechtssystem", „System der technokratischen Wohlfahrtsförderung" und „System der politischen Integration" —, *Rudolf Smend* sicher fremd wäre, noch dazu, wenn man das dann so auseinanderfallen läßt in drei Gedankengebäude, die eigentlich kaum noch hinreichend miteinander verbunden sind. Damit ist eine hinreichende Begründung für das, was dann unter der Gruppe VI der Thesen von Herrn *Bartlsperger* steht, nämlich was „kritische Öffentlichkeit" ist und warum sie — ich zitiere These 14 — „funktionsspezifisch vom politischen System der Verwaltung aufzunehmen" sei, nicht gegeben.

Bei Herrn *Schmidt* erscheint diese Frage, als „demokratische Legitimation durch verfahrensrechtlich gesicherte Mitwirkung", vor allem in These III, 2 nur verhältnismäßig zart angedeutet.

Ich stelle die Frage, ob es sich der Sache nach nicht um etwas handelt, was wir normalerweise Selbstverwaltung nennen würden. Diese partizipatorischen Verfahrensrechte, wenn ich so sagen darf, existieren ja offenbar nicht kraft Rechts; denn es sollen gerade solche Personen sein, denen individuelle Rechtspositionen nicht zur Verfügung stehen. Also muß ihre Beteiligungsberechtigung woanders herkommen. Ich glaube nicht, daß es genügt, dann einfach von demokratischer Legitimation zu sprechen. Man kann dann sagen, es sei eigentlich eine Art Selbstverwaltung, Partizipation in Formen der Selbstverwaltung oder der Autonomie. Das aber müßte in irgendeiner Weise durch Gesetz eingeführt werden. Es kann nicht von sich aus existieren, wenn es Rechtens bestehen soll. Es bleibt meiner Ansicht nach — und das haben auch schon einige Vorredner gesagt — ganz undeutlich, was das eigentlich für eine Gruppe ist, es sei denn, es ist der „Jedermann", wie er hier oben unter der These II, 8 erscheint, allerdings dort auf die rechtliche Seite des Verfahrens bezogen, was gerade hier unter These III, 2 nicht gemeint sein kann.

Vielleicht glaubt sich Herr *Schmidt* dadurch beruhigen zu können, daß er zwischen der Entscheidungsvorbereitung und der Entscheidung eine klare Grenzlinie zieht. Eine solche Grenzlinie kann aber meinem Erachten nach in dieser Form gerade nicht bestehen. Natürlich gibt es einen Unterschied. Aber gerade wenn man eine solche partizipatorische Beteiligung vor Augen hat, ist diese Unterscheidung implizite preisgegeben. Wenn man sich vor Augen führt — wie ich glaube, daß man es muß —, daß das eigentlich Formen der Selbstverwaltungsdemokratie oder der Rätedemokratie, radikal gesprochen, sind, dann zeigt sich gerade, daß Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung nicht in dieser Weise getrennt werden können, wie Sie es getan haben. In diesem Punkt würde ich in der Grundlinie Ihrer Argumentation in den Thesen III, 1 und 2 einen Widerspruch bemerken, und ich wäre für eine Aufklärung dankbar.

**Püttner:** Ich möchte eine kleine Ergänzung zu dem Thema Bürgerinitiativen geben. Es ist hier vielfach gefragt worden: Wer ist denn das eigentlich? Die Referate konnten zu dieser Frage wohl schon aus Zeitgründen nicht näher Stellung nehmen. Mir scheint, man kann nicht davon ausgehen, daß sich Bürgerinitiativen nur spontan bilden, sie entstehen aus ganz verschiedenen Hintergründen. Der Innenminister eines Bundeslandes hat kürzlich eine Untersuchung gemacht und glaubte feststellen zu können, daß die meisten Bürgerinitiativen seiner

eigenen Partei zuzurechnen seien. Schon die Tatsache dieser Zurechnung scheint mir interessant zu sein und dafür zu sprechen, daß man Bürgerinitiativen viel mehr vor dem Hintergrund des Gegensatzes von Regierung und Opposition sehen muß, als das gemeinhin geschieht. Man kann wohl beobachten, daß diejenigen, die politisch agieren wollen und mehr Einfluß brauchen, hierfür ein Etikett benötigen, das einen Bezug zum Allgemeinwohl besitzt, und dieses Etikett liefert ihnen das Stichwort „Bürger". Man nennt sich nicht „politische Initiative X", sondern „Bürgerinitiative", weil das wirksamer ist. Wenn Sie das Spektrum weiter durchgehen, finden Sie auch Bürgerinitiativen, die bestellt worden sind, von oben, von der Verwaltung, von politischen Gruppierungen, einschließlich des Typs der Bürgerinitiativen zwecks innerparteilicher Opposition. Derjenige, der nicht zum Zuge gekommen ist, versucht mit Hilfe einer Bürgerinitiative, durch Einfluß auf einzelne Entscheidungen weiterzukommen. — Aber das nur am Rande; natürlich wird das Legitimationsproblem damit nicht einfacher.

Ich möchte dann noch an Herrn *Zacher* anknüpfen, der zu Anfang die Frage gestellt hat: Wer ist es, der einwirkt? — dazu habe ich eben etwas gesagt —, auf wen wird eingewirkt? usw. Wenn wir schon in dieser Weise aufgliedern, sollten wir auch die Frage stellen: Was heißt denn eigentlich „einwirken"? Die Referenten sind wohl beide davon ausgegangen, daß nur die gewaltsame, die offene, die etwas robuste Einwirkung zum Thema gehört. Ich möchte aber darauf aufmerksam machen, daß es auch andere Formen organisierter Einwirkung geben kann, die sich vielleicht weniger auf die Einzelentscheidung beziehen, die aber darauf gerichtet sind, langfristig auf die Verwaltung Einfluß zu nehmen. Das kann in sehr viel subtileren Formen geschehen, wie wir es bei Interessenverbänden kennen. Es kann z. B. in der Form geschehen, daß man die Verwaltungsbeamten zu einem wissenschaftlichen Symposium einlädt, wobei dann der Umfang der Bewirtung, Herr *Ipsen*, dem Zweck angemessen wird. Damit lassen sich durchaus langfristige Einwirkungen erzielen. Wer mit Wirtschaftsverbänden zu tun hat, kennt diese Form der Einwirkung; und es gibt sie auch auf der kommunalen Ebene. Der Bürgermeister oder der Verwaltungsbeamte, der beim Schützenfest bestimmte Ehrungen erhält, ist dann auch nicht mehr so ganz unabhängig, wenn es um die betreffenden Belange geht.

Wir müssen also beachten, daß es verschiedene Arten von Einwirkungen gibt, verschiedene Einwirkungsstile. Wir dürfen daher nicht nur den Typ der offenen Einwirkung in das Blick-

feld nehmen, obwohl heute die offene Einwirkung das Neue ist und mehr im Vordergrund steht. Die geheime Einwirkung hat an Faszination verloren (was wir äußerlich daran sehen, daß uns allen der Titel Geheimrat nicht mehr verliehen wird).

**Schnur:** Darf ich vorweg etwas bemerken, was nicht eine Rezension im Sinne von Herrn *Quaritsch* sein soll; denn ich bin nur wenige Jahre älter. Dennoch möchte ich meinen: Wer immer den Vorwurf erheben will, daß die Wissenschaft vom öffentlichen Recht nicht willens oder nicht in der Lage sei, aus einem politisch entleerten Normativismus herauszutreten, ist spätestens durch diese Staatsrechtslehrertagung und durch die vier Referate, wenn auch vielleicht in unterschiedlicher Weise, widerlegt worden. Ich glaube, diese Feststellung ist im Hinblick auf das Jubiläum nicht unwichtig; denn auch vor fünfzig Jahren hat die Vereinigung nicht mit harm- und kraftlosen Referaten begonnen. Wir können feststellen, daß wir — 1971 in Regensburg war der Anfang gemacht worden — aus der Defensive gegenüber anderen Wissenschaftsdisziplinen heraustreten konnten, ja, sogar in gewisser Weise zum Gegenangriff angetreten sind. Ich meine das in verfassungspolitischer Hinsicht sogar wörtlich, wenn man sieht, was sich in anderen Disziplinen, die die von uns vernachlässigten oder preisgegebenen Themen aufgenommen haben, abspielt.

Nun zur Sache der beiden Referenten. Zunächst möchte ich sagen: Sie sind in eine Falle gelaufen, in die vielleicht jeder von uns gelaufen wäre. Sie hatten offenbar das Gefühl oder standen unter der Zwangsvorstellung, ans Ende eines grundsätzlich angelegten Referates, das im Sinne des Vorstandes das Thema erst richtig „problematisieren" sollte, noch konkrete Vorschläge anhängen zu müssen. Mit diesem Schwanz, den Sie an das Grundsätzliche des Themas sozusagen angehängt haben, sind Sie dann auch in die Falle gelaufen. Nun zappeln Sie dort, und alle Einwände, die auf dieser Ebene kommen, werden berechtigt und richtig sein. Das sage ich Ihnen voraus. Ich möchte deshalb diesen Schwanz abschneiden und auf der theoretischen Grundlage bleiben, und zwar aus einem praktischen Grund: Es können nämlich bei dem hohen Problemstand, wie ihn die Referenten entschlüsselt haben, noch überhaupt keine praktischen Lösungen stattfinden. Deshalb ist es herrlich leicht, die Defizite der Referate an konkreten Umsetzungsvorschlägen oder deren Mängel festzustellen. Ich möchte versuchen aufzuzeigen, warum das nicht geht.

Es geht nicht nur aus Zeitgründen nicht; es liegt vielmehr an der Sache. Es geht nämlich — und diese Bemerkung wäre

vor allem an Herrn *Schmidt* zu richten — nicht nur um derzeit schlecht organisierte Interessen, deren Position man durch irgendwelche Verfahrensänderungen verbessern könnte. Das wären also Randgruppen usw. Hier wären systemkonforme Reformen möglich. Diese Interessen sind latent öffentlich auch in dem Sinne, daß sie latent organisierbar wären. Herr *Schmidt* und Herr *Bartlsperger* haben aber etliche Beispiele von Interessen genannt, die offenbar überhaupt nicht zu organisieren sind, ich darf darauf verweisen. *Deshalb* entsteht eine Art „Interessenberücksichtigungsdefizit" im derzeitigen Entscheidungsverfahren, vor allen Dingen auf der kommunalen Stufe. Die Frage ist: Woran liegt das? Warum lassen sich *diese* Interessen nicht organisieren und nicht durch Personen in Entscheidungsprozesse einbringen? Ich möchte meinen, hier liegt eine Aporie oder ein fundamentaler Selbstwiderspruch der industriellen Gesellschaft, also nicht des kapitalistischen Systems als solches; denn zunehmend stellen kommunistische Systeme fest, daß auch sie mit dieser Widersprüchlichkeit konfrontiert sind, nämlich bestimmte Interessen nicht organisieren zu können — selbst nicht in ihrem System.

Deshalb hat Herr *Schmidt* nun vielleicht doch zu schnell und zu optimistisch seine Lösungsvorschläge angesetzt; denn wenn es sich hier um eine Aporie der industriellen Gesellschaft schlechthin handelt, dann ist es viel schwieriger, Lösungsvorschläge zu finden. Eigentlich müßten sie theoretisch unmöglich sein; denn: Was organisierbar ist, scheint das zu sein, was ich die *primären* Interessen der Gesellschaften nennen möchte, die sich sofort um Personen kristallisieren. Sie können ferner durch Balance, durch „countervailing powers", die sich organisieren lassen, in Schach gehalten werden (z. B. Sozialpolitik gegen Wirtschaftspolitik). Das funktioniert einigermaßen gut auf der Ebene dieser Primärinteressen. Diejenigen Interessen aber, die sich so überaus schwer, oder, wie ich behaupte, gar nicht organisieren lassen (es ist auch eine Frage der Behördenorganisation, wie man Aufgaben wie Umweltschutz, Raumordnung usw. organisatorisch in die bestehende Organisation der Ministerien einfügen kann), haben wohl folgende Eigenart: Es sind offenbar „Nebenfolgen" (wie sie in der Theorie fatalerweise genannt werden) der fundamentalen Wertentscheidungen der industriellen Gesellschaft, wie wir diese kennen, ob kapitalistisch oder ob kommunistisch organisiert. Es ist bezeichnend, daß die anderen Interessen, die von der Verfolgung der „Primärinteressen" (z. B. grenzenloses wirtschaftliches Wachstum, sozialer Fortschritt usw.) berührt werden, „Nebenfolgen" genannt werden. Auch das ist eine Wertentscheidung. Das scheint

zu zeigen, daß das ganze System der Industriegesellschaft in seiner Prioritätsentscheidung, in der Wertentscheidung hinsichtlich seiner Prioritäten, diese anderen Interessen als „Nebenfolgen" abqualifiziert. „Nebenfolgen" aber lassen sich schlecht gegen „Primärinteressen" organisieren.

Ich habe folgenden Eindruck: Wenn man nicht dazu gelangt, diesen Selbstwiderspruch, also einerseits das Festhalten an einigen Grundentscheidungen, andererseits die Neigung, die Nebenfolgen als immer unerträglicher anzusehen, aufzuheben, dann versuchen wir, mit Verfahrensregelungen von Partizipation ein Problem zu erledigen, das organisatorisch ohne In-Frage-Stellen dieser Prioritätsentscheidung gar nicht zu lösen ist: der Selbstwiderspruch liegt im System der Industriegesellschaft bzw. im einzelnen Bürger selbst. Deshalb sind hier auch die Thesen von der „Demokratisierung" falsch, weil unter *dieser* Wertentscheidungskonstellation mit den jetzigen Organisationsformen oder überhaupt mit Organisationsformen nichts Entscheidendes aufzuarbeiten ist. Solange wir als Hauptziel die Entwicklung der Industriegesellschaft verstehen und als „Nebenfolgen" die dadurch lädierten, aber nicht organisierbaren Interessen, solange wird es sinnlos sein, nach organisatorischen Regelungen dieser Art von Partizipation oder was immer zu suchen: Die organisatorischen Lösungen sind dem Problem nicht angemessen, sie *müssen* unzulänglich bleiben.

Sollte dem so sein, dann ist zu fragen: Wer befaßt sich mit dem Problem einer Abschaffung dieser Konstellation: Hauptziele und unerträglicher werdende Nebenfolgen? Wir könnten sagen: Es ist Sache der Philosophen, der Soziologen und der Politologen und nicht der Juristen, eine neue Sozialphilosophie der industriellen Arbeitswelt zu entwerfen. Darauf hätten dann die Juristen ihr neues System aufzubauen. Angesichts des Standes dieser anderen Disziplinen einerseits und angesichts dessen andererseits, was sich in den letzten Jahren bei uns getan hat, würde ich meinen, daß wir nicht nach Kritik an grundsätzlichen Referaten diesen wichtigen Ansatz rasch wieder kleinhacken, sondern uns noch viel mehr der großen Herausforderung stellen sollten, um auf dieser Linie noch weiter zu gehen und um dieses Grundsatzthema nicht aus dem Griff zu lassen; denn von einer Entscheidung darüber hängen alle anderen Praxisprobleme ab.

**Böckenförde:** Ich möchte den beiden Referenten, und insbesondere Herrn *Schmidt*, in ihrem Grundansatz recht nachdrücklich beitreten. Beide Referenten haben in unterschiedlicher Weise nach der Bestandsaufnahme zu ihrem Ausgangspunkt

die Verwaltung als eine eigenständige Staatsgewalt genommen und dann die Frage gestellt: Wie ist diese Verwaltung als eigenständige Staatsgewalt, die in noch näher zu erläuterndem Umfang nicht in Gesetzesvollziehung und Umsetzung von Verfassungsentscheidungen aufgeht, in das Prinzip demokratischer Legitimation aller Staatsgewalt einzubeziehen, und sind die bisher dafür bestehenden Instrumente schon ausreichend? Herr *Schmidt* ist zu der Schlußfolgerung gekommen, daß die bisherigen Instrumente zwar notwendig und wichtig, daher auch keineswegs abzuschaffen oder zu relativieren seien, aber der Ergänzung bedürften. Das schlägt sich dann in den Leitsätzen III, 1 und 2 nieder. Den theoretischen Ausgangspunkt der Verwaltung als eigenständiger Staatsgewalt hat insbesondere Herr *Bartlsperger* sehr deutlich entwickelt und dabei, wenn ich das als Kompliment sagen darf, einen bemerkenswerten Versuch gemacht: *Lorenz von Stein* mit anderen Mitteln.

Ich meine, daß die Diagnose, die Herrn *Schmidt* zu seinen Schlußfolgerungen führt, im wesentlichen zutreffend ist. Die Verwaltung geht — und im kommunalen Bereich sicher in besonders augenfälliger Weise — nicht darin auf, rechtsanwendende Entscheidungen zu treffen, und auch dort, wo sie sich im gesetzlichen Rahmen bewegt und nach Maßgabe der Gesetze handelt, findet sie zunehmend keine Gesetze mehr vor, die ihre Entscheidungen schon vorprogrammieren, sondern Gesetze, die — nicht aus mangelnder Anstrengung des Gesetzgebers, sondern aus den Gegebenheiten der Regelungsgegenstände heraus — immer mehr nur Rahmenregelungen bieten und bieten können. Sie sind dann von der Verwaltung weiter auszufüllen, aber eben in einer Weise, daß der Verwaltung dadurch eigenständige politische Entscheidungsgewalt zufällt. Diese ist nicht schon dadurch hinreichend demokratisch legitimiert, daß die Verwaltung an die Gesetze gebunden ist, die von der Volksvertretung beschlossen werden, und daß der Minister als parlamentarisch verantwortliche Instanz mit einem Weisungsrecht gegenüber der Verwaltung ausgestattet ist. Durch diese Legitimationsstränge wird dieses Handeln der Verwaltung zunehmend nicht mehr abgedeckt. Umgekehrt wird auch bei dem, was die Verwaltung heute in Erfüllung ihrer Aufgaben tut, dem demokratisch loyalen Staatsbürger immer weniger einsichtig, daß hierfür die Entscheidungen schon auf der Ebene des Parlaments gefallen sind, das er mitgewählt hat, und die Verwaltung nur diese Entscheidungen unter Beiziehung von Sachverstand weiter verfolgt, ausführt und vollzieht.

Wenn das aber so ist, dann stellt sich allerdings die Frage, wie dieser an Umfang zunehmende Handlungsbereich der öffentlichen Verwaltung, der durch den hergebrachten demokratisch-repräsentativen Legitimationsstrang nicht mehr abgedeckt wird, in die demokratische Legitimation einbezogen werden kann. In diesem Bereich der Verwaltung, den man nicht mehr als inhaltlich gesetzesgebundene Verwaltung bezeichnen kann, kommt es heute vermehrt zu einer Erscheinung, die eine Parallele zu dem Vorgang der politischen Willensbildung im Verfassungsbereich darstellt, der aus der Gesellschaft heraus in mannigfachen Formen auf den staatlichen Entscheidungsprozeß zugeht, nämlich einer Willensbildung, die an die Verwaltung herandrängt, auch unter Berufung auf Bürgerrechte, auf Meinungsfreiheit und auf demokratische Mitwirkung. Die Frage ist, ob sich dieser Prozeß so umsetzen und einbauen läßt, daß die Entscheidungsfähigkeit der dazu berufenen Instanzen erhalten bleibt, es aber gleichwohl zu einer legitimierten Entscheidungszuständigkeit kommt.

Hier scheint es mir wichtig zu sehen, daß die Gemeinwohlverantwortung der öffentlichen Verwaltung, von der oft die Rede ist, diese Legitimation noch nicht hinreichend vermittelt. Ich möchte Herrn *Schmidt* insoweit in seinen Thesen sehr nachdrücklich zustimmen. Wir können zwar bestimmte Faktoren des Gemeinwohls definieren. Aber es macht auch die Bedeutung des Gemeinwohlbegriffs aus, den ich keineswegs als Leerformel abqualifizieren möchte, daß er nicht ausdefinierbar ist und daß jeder Versuch, das Gemeinwohl auszudefinieren, totalitär werden muß. Wir haben einige Faktoren des Gemeinwohls in der Verfassung festgelegt; sie sind unverrückbare Bestandteile dessen, was wir unter Gemeinwohl verstehen. Dann geben die Gesetze wieder ein Stück. Aber es bleibt sehr viel offen, und in diesem Bereich ist die Verwaltung zu eigener, auch politischer Entscheidung berufen und genötigt.

Für die Legitimation dieser Entscheidungen ergeben sich zwei Möglichkeiten. Man kann sagen: Wenn die Verwaltung in dieser Weise auch politische Entscheidungsgewalt wahrnimmt und diese nicht mehr allein beim Gesetzgeber konzentriert ist, dann muß ich personalmäßig ansetzen und das Verwaltungspersonal politisieren. Wir erleben das schon zum Teil in der Kommunalverwaltung, die weitere Ausdehnung, insbesondere auch auf die staatliche Verwaltung würde ich für einen schlechten Weg halten. Wir werden uns allerdings darauf einstellen müssen, daß die Diskussion darüber bald kommt. Der andere Weg ist, den Versuch zu machen, den Herr *Schmidt* gemacht

hat, nämlich zu überlegen, ob und in welcher Weise ergänzend zu der bisherigen Legitimation neue Formen der Legitimation durch Beteiligung und rechtlich geregelte Einwirkungen gefunden werden können, die allerdings — darin sind wir uns einig — nicht dazu führen dürfen, daß die auf die Einheit des Volkes bezogene Legitimation dadurch in Frage gestellt oder gar unterlaufen wird.

Die Schwierigkeit im Ansatz von Herrn *Schmidt* in den Thesen III, 1 und 2 liegt in dem gleitenden Übergang von Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung, gerade wenn wir an die Bereiche denken, wo die Verwaltung Gestaltungsfreiheit hat. Die Bauplanung ist ein sehr wesentlicher Bereich davon, ebenso die kommunalen Infrastrukturentscheidungen. Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung sind hier ein gleitender Prozeß. Die Frage ist, wie kann ich das organisatorisch und verfahrensmäßig erreichen: Mitwirkung an der Entscheidungsvorbereitung ja, aber nicht Okkupation der Entscheidungsmacht selbst, die in der Hand der über den demokratisch-repräsentativen Legitimationsweg entscheidungsbefugten Organe bleiben muß? Die Schwierigkeit, die hier besteht und auf die ich jetzt aus der Hand ebenfalls keine Antwort habe, darf uns nicht davon abhalten, weiter darüber nachzudenken, welche sinnvollen Möglichkeiten hier bestehen. Das Ziel muß sein zu erreichen, daß es dem Bürger möglich ist oder wird, sich in diesen politischen Verwaltungsentscheidungen selber wiederzufinden und die demokratische Identifikation damit zu vollziehen.

Die Bedenken, die dagegen aus rechtsstaatlichen Argumenten hergeleitet werden, greifen hier m. E. nicht durch. Sicher dürfen und sollen solche Beteiligungen und Einwirkungsmöglichkeiten nicht den rechtsstaatlichen Rahmen sprengen. Aber mit dem Verweis auf den rechtsstaatlichen Rahmen ist das Problem noch nicht gelöst, sondern es besteht daneben. Außerdem geht auch die rechtsstaatliche Argumentation und Legitimation davon aus, daß das Handeln der Verwaltung im Interesse der Freiheit des Bürgers berechenbar, vorprogrammiert sein soll; *Otto Mayer* — um ihn noch einmal aufzugreifen — hat es mit der ihm eigenen Sprachkraft formuliert: Der Bürger soll wissen, wessen er sich vom Staat zu versehen hat. Genau das ist aber das Problem: daß das Gesetz dem Bürger heute weithin nicht mehr zeigt und zeigen kann, wessen er sich vom Staat zu versehen hat. Dann aber kann es das, was durch die Verwaltung selbst an Versehen-Müssen festgelegt wird, auch nicht mehr rechtsstaatlich legitimieren.

**Schmitt Glaeser:** Ich möchte zu zwei Problemkreisen Stellung nehmen.

Die erste Anmerkung betrifft die Legitimationsproblematik. Sie soll eine Ergänzung sein zu den Ausführungen der Herren *Zacher, Stern* und *Badura*. Mir scheint die Frage der Möglichkeit und Notwendigkeit der Einflußnahme des Bürgers und der Bürgergruppen auf Entscheidungen der Verwaltung einerseits und die Frage einer Legitimation dieser Entscheidungen durch eben diese Einflußnahme andererseits in den Referaten nicht deutlich genug getrennt worden zu sein. Man kann das eine akzeptieren, ohne das andere zu bejahen. Vor allem besagt die Ablehnung einer Legitimationsfunktion der Partizipation nichts über das Bestehen eines status activus. Sie muß auch keinesfalls zu jenem „gehorsamen Bürger" führen, der sich nur am jeweiligen Wahltag gleichsam punktuell auf seine Bürgerrechte besinnt, um anschließend sogleich wieder in politische Apathie zurückzusinken. Staatsbürgerliche Betätigung, sei es in Form der Grundrechtsausübung oder in Form der Partizipation, hat auch dann Bedeutung, kann auch dann die freiheitliche Demokratie fördern und stabilisieren, wenn sie keine legitimierende Wirkung besitzt. Die Ausübung der Meinungsfreiheit als Instrument zur Bildung einer öffentlichen Meinung ist hier ein Beispiel.

Bemerkenswert ist die Aussage in dem Referat von Herrn *Schmidt*, daß die Ansicht, eine Legitimation sei nur über Art. 20 Abs. 2 — und ich will ergänzen: auch noch über Art. 28 Abs. 2 GG — möglich, an der „Schwelle der Demokratie" verharre. Ich weiß nicht, welche Demokratiekonzeption diesem Verdikt zugrunde gelegt ist; es gibt ja sehr viele davon. Geht man vom Demokratieverständnis des Grundgesetzes aus, so ist diese Ansicht jedenfalls „in".

Die Ablehnung einer legitimierenden Wirkung der Partizipation besagt selbstverständlich nicht, daß Partizipation undemokratisch oder ademokratisch wäre. Demokratie ist schließlich nicht nur eine Frage der Legitimation von Herrschaft. Ich bin auch ganz der Ansicht von Herrn *Kaiser*, daß man den Versuch machen kann, Partizipation als einen (zusätzlichen) Legitimationsgrund auszuweisen. Ein möglicher verfassungsrechtlicher Ansatzpunkt ist Art. 28 Abs. 2 GG. Ich kann hier auf die Ausführungen von Herrn *Badura* und auf mein Salzburger Referat (VVDStRL Bd. 31) Bezug nehmen. Gerade eine verfassungsrechtliche Verankerung der behaupteten Legitimationsfunktion der Partizipation habe ich freilich in beiden Referaten vermißt. Und eine Selbsternennung zum Legitimationsträger

dürfte ja wohl — worauf schon Herr *Zacher* hingewiesen hat — ausscheiden. Soviel zum ersten Punkt.

Nun die zweite Anmerkung: Beide Referenten, Herr *Bartlsperger* insbesondere, haben sehr stark auf die „politische Verwaltung" abgehoben, ohne darzulegen, was unter einer solchen Verwaltung zu verstehen sei. Mir ist der Begriff unklar und ich wäre daher für eine Definition dankbar.

Zu wenig Beachtung fand schließlich das Problem der Effektivität der Verwaltung. Darauf hat schon *Dürig* hingewiesen. Wichtig dazu wäre vor allem die Meinung von Herrn *Schmidt;* er will die Einflußnahme auf die Verwaltung möglichst früh, möglichst am Anfang des Entscheidungsprozesses ansetzen. Soweit wir schon Erfahrungen sammeln konnten, gefährdet gerade diese Konzeption die Effektivität in besonderem Maße.

Und eine ineffektive Verwaltung mag vielleicht demokratisch sein, sozial ist sie gewiß nicht.

**Kisker:** Wenn man die beiden Referate miteinander vergleicht, so fällt auf, daß Herr *Bartlsperger* von dem „Druck" spricht, der ausgeübt wird, während man nach dem Beitrag von Herrn *Schmidt* gelegentlich den Eindruck haben könnte, es gehe um ein Problem der Beschaffung von Informationen für die Verwaltung; es stünde das Auslösen und Kanalisieren von Informationsströmen zur Diskussion. Wir wissen, daß die Systemtheorie, vor allen Dingen soweit sie mit der Informationstheorie eng verbunden ist, zu solchen Deutungen neigt. Ich erinnere an das (ich muß sagen: faszinierende) Buch von *Karl Deutsch* „The nerves of government", wonach alle Probleme gesellschaftlicher Organisation durch richtige Steuerung von Informationsströmen erledigt werden. Ich nehme an, Herr *Schmidt,* Sie haben es letztlich nicht so gemeint. Aber man könnte bei manchem, was Sie gesagt haben, auf diesen das Problem verharmlosenden Gedanken kommen.

Geht es also doch um die Auseinandersetzung der Verwaltung mit politischem Druck, so frage ich mich, ob dieser Aspekt nicht in beiden Analysen vielleicht ein wenig zu kurz gekommen ist. Muß man nicht die Technik solcher Druckausübung stärker in die Diskussion einbeziehen, und sollte man nicht auch die verschiedenen Verfahren, die genutzt werden können, um diese Techniken systemgerecht „aufzuheben", präziser herausarbeiten?

**Korinek:** Herr *Zacher* hat als erster in der Diskussion auf die Notwendigkeit hingewiesen, zwischen „mehr normgebundenen Entscheidungen" und „weniger normgebundenen Ent-

scheidungen" zu unterscheiden. Das ist auch in einigen weiteren Beiträgen, insbesondere bei Herrn *Brohm* und bei Herrn *Böckenförde*, betont worden. Ich will das auch aus rechtstheoretischen Überlegungen unterstreichen:

In diesem Zusammenhang möchte ich etwas zu der methodischen Vorbemerkung von Herrn *Bartlsperger* sagen, der mit einem eleganten Satz die Wiener rechtstheoretische Schule gleich am Anfang zur Seite geschoben hat. Ich möchte das nicht deshalb sagen, weil ich durch diese Schule gegangen bin, sondern weil ich glaube, daß gerade durch die Besinnung auf diese theoretischen Erkenntnisse das System klarer wird, in das wir unsere Probleme einordnen können. Herr *Bartlsperger* hat nur einen Teil der vor allem von *Merkl* für das Verwaltungsrecht fruchtbar gemachten Theorie der Wiener Schule gezeigt. Er hat aber nicht dazugesagt, daß die Erkenntnisse *Merkls* vom Rechtskonkretisierungsprozeß auch deutlich machen, daß jeder Akt der Rechtssetzung, also auch jeder Akt der Verwaltungsrechtssetzung, durch eine heteronome Determinante, eben die Anwendung der im Stufenbau übergeordneten Norm und eine autonome Determinante bestimmt ist. Wenn man sich diese Doppelbestimmtheit jedes (generellen und individuellen) Verwaltungsaktes vor Augen hält, wird ganz klar, worum es hier geht: einerseits um die möglichst weitgehende Vorherbestimmung des Verwaltungshandelns durch das Gesetz, aber andererseits — ich darf an Herrn *Böckenförde* anknüpfen; in vielen Dingen, mit denen wir es hier zu tun haben, wird diese starke Bindung an das Gesetz nicht gelingen — um die Frage: Wie kann diese autonome Determinante beeinflußt werden? Wie kann versucht werden, dieses Ermessen in der Richtung, in der es auszuüben ist, zu bestimmen? Ich glaube, daß hier vor allem genaue Verfahrensregelungen von bedeutendem Wert sein können.

Dazu hat Herr *Schmidt* in seinem Referat im Kernpunkt gesagt: Man muß die Entscheidungsvorbereitung ins Zentrum rücken. Ich persönlich habe es als sehr dankenswert empfunden, daß er deutlich gesagt hat, daß man die Entscheidungsvorbereitung von der Entscheidung selbst scharf trennen muß. In diesem Stadium der Entscheidungsvorbereitung müssen alle die Differenzierungen beachtet werden, die Herr *Zacher* so treffend aufgezeigt hat. Vor allem möchte ich auf die Notwendigkeit der Differenzierung zwischen individuell und generell wirkenden Akten, zu denen auch Individualakte zu zählen sind, die andere individuell betreffen, auch solche, an die der Akt gar nicht adressiert ist, aufmerksam machen. Aber: wo

verläuft hier die Grenze? Ich glaube, man wird sich an der individuellen Betroffenheit zu orientieren haben. Soweit es um solche individuelle Betroffenheit geht, kann dem Ziel, das wir verfolgen wollen, wohl am besten durch das Verwaltungsverfahren gedient werden.

Der Ansatzpunkt einer „Legitimation durch Verfahren" für die darüber hinaus wirkenden „generellen" Verwaltungsakte ist eine Mobilisierung der Öffentlichkeit im Stadium der Entscheidungsvorbereitung. Ich meine, daß man nicht erst warten dürfte, bis pressure groups kommen, sondern daß man im Interesse der Objektivierung versuchen müßte, möglichst alle Betroffenen anzusprechen. Ich darf auf ein Beispiel, das vor wenigen Wochen in Wien vor sich gegangen ist, hinweisen. In Wien beginnt man, nach dem neuen Stadterneuerungsgesetz Erneuerungsmaßnahmen zu planen. Man hat hier in das erste für eine Erneuerung vorgesehene Gebiet Beamte einer Magistratsabteilung hingesetzt und versucht dort, mit den Leuten vor der entscheidenden Planung Kontakt zu nehmen; und zwar mit allen Betroffenen und nicht nur mit den Leuten, die sich aus irgendwelchen Gründen interessieren und Wirbel machen. Man ist zu den Menschen hingegangen. Das scheint mir ein interessanter Versuch zu sein.

Eine Bemerkung noch zu dem, was Herr *Stern* als Defizit der Referate aufgezählt hat, weil ich hierzu vielleicht aus der österreichischen Erfahrung etwas berichten kann: ich meine die Einwirkung auf dem Weg über die Beiräte. Die Beiratstätigkeit hat in Österreich eine ganz große Tradition und weite Verbreitung. Es existieren bei uns weit über 100 Beiräte allein bei den Bundesverwaltungsbehörden. Dabei ist das Interessante, daß es hier nie zu einer Beratung der Verwaltung kommt, sondern immer zu einem Dialog mit der Verwaltung. Diese Beiräte, deren Mitglieder zumeist zum Teil unabhängige Experten, zum (größeren) Teil Experten aus den großen Interessenverbänden sind, beraten nicht die Verwaltung in irgendwelchen Exposés, sondern sind im Gespräch mit der Verwaltung; wenn man es überhöht ausdrückt: Es kommt hier zu einem Dialog von Staat und Gesellschaft. Diese Beiräte haben zum Teil eine spezielle Rechtsgrundlage; die Bundesminister können aber auch — was für unser Problem ganz interessant ist — aufgrund einer allgemeinen Rechtsgrundlage im Ministeriengesetz einen Beirat zur „Vorbereitung und Vorberatung" nach ihrem Gutdünken einberufen und hier die Öffentlichkeit (und zwar nicht nur die organisierte) heranziehen.

**Vogel:** Herr *Böckenförde* hat vorhin die Problematik der beiden Referenten aus der Sprache der Sozialwissenschaften in eine Sprache übersetzt, die den meisten von uns vertrauter ist — so, wie auch ich die Referate verstanden habe. Ich möchte an ihn anknüpfen, insbesondere an die Unterscheidung beider Referate zwischen Entscheidung und Entscheidungsvorbereitung, insoweit auch an Herrn *Korinek*. Ausdrücklich hat diese Unterscheidung zwar nur Herr *Schmidt* vorgenommen; sie liegt aber, wenn ich recht sehe, auch dem Referat von Herrn *Bartlsperger* in gewissem Umfang zugrunde. Die Entscheidung, so haben — nach meinem Verständnis — die beiden Herren Referenten gesagt, liegt allein bei den zuständigen Organen und *darf* nur bei ihnen liegen; darin werden wir alle sicherlich zustimmen können. Für eine „Öffnung" plädieren die Referenten demgegenüber nur für die *Vorbereitung* der eigentlichen Entscheidung, und nur darüber möchte ich sprechen.

Solch eine „Öffnung" durch Beteiligung der engagierten, der kritischen Öffentlichkeit an der Vorbereitung der Verwaltungsentscheidung bringt gewiß manche Vorzüge. Sie erweitert den Informations- und den Problemhorizont der Verwaltung; es mag überdies sein, daß eine derartige „Öffnung" heute schon aus sozialpsychologischen Gründen zum Teil unabweisbar ist. Dennoch brächte sie aber doch auch gewichtige Probleme. Man wird vor allem zu fragen haben, ob die Verbesserung der Entscheidungsqualität, die die „Öffnung" des Vorbereitungsverfahrens möglicherweise bewirkt, nicht vielleicht durch andere, abträgliche Umstände aufgewogen oder gar überwogen wird. Wenn ich mich hier auch einmal — zugegebenermaßen recht unvollkommen — in der Systemtheorie versuchen darf: Hat nicht die herkömmliche Beschränkung der Entscheidungsvorbereitung auf den Innenraum der Verwaltung auch eine sehr wichtige latente, nämlich entlastende Funktion, trägt sie nicht bei zur Wahrung der *Unabhängigkeit* des Verwaltungsbeamten? Und hat uns die Systemtheorie nicht — u. a. auch — gezeigt, daß man, wenn man Institutionen und Verfahrensweisen verändert, Bedacht darauf nehmen muß, nicht unversehens solche latenten Funktionen mit aufzugeben? Konkret gesprochen: Meine Sorge ist, daß es nicht möglich sein könnte, die Schotten zwischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung so dicht zu machen, wie es auch nach Auffassung der Referenten erforderlich ist. Die Referenten setzen mit ihrer These einen Verwaltungsbeamten von sehr hoher innerer Unabhängigkeit, von besonderer Verantwortungsfreude voraus, einen Beamten, der bereit ist, auch für ihn persönlich sehr nachteilige Konsequenzen der Entscheidung, die er für richtig hält, in Kauf

zu nehmen. Ich frage mich: Müssen wir nicht davon ausgehen, daß auch Verwaltungsbeamte (wie Politiker) „Menschen" sind? Wird nicht die theoretische Trennung zwischen der Vorbereitung der Entscheidung und dieser Entscheidung selbst dadurch praktisch in Frage gestellt? Und ergeben sich nicht daraus ganz erhebliche Bedenken gegen eine generelle „Öffnung" der Entscheidungsvorbereitung für die „Engagierten", Bedenken, die wir noch einmal sehr gründlich erwägen sollten?

**Doehring:** Ich möchte meine starken Bedenken gegen die Verwendung des Begriffs „Legitimation" in diesen Zusammenhängen überhaupt anmelden. Ich weiß nicht, ob man ihn nicht aussparen sollte. In den Leitsätzen III, 1 und 2 von Herrn *Schmidt* kommt er ungefähr sechsmal vor. Ich möchte das mit einem kurzen Beispiel verdeutlichen. Ich habe hier in dieser Vereinigung ein Rederecht. Ob ich zum Reden legitimiert bin, ist mir völlig gleichgültig, und wenn Herr *Ossenbühl* mir das Wort entzieht, nutzt mir die Legitimation auch nichts. Deswegen meine ich, daß dieses Legitimationsgespräch zwei Demokratiebegriffe voraussetzt oder einführt. Für mich gibt es eine Demokratie nur nach Maßgabe einer konkreten Verfassung. Das heißt, ich würde so lange nicht von Legitimation sprechen, wie ich nicht auf dem Wege der Legalität ein entsprechendes Verfahren eingerichtet habe. Ich halte es für gefährlich, vorher von Legitimation zu sprechen. Die Legitimität der Demokratie ist für mich ihre Legalität. Man kann neue Verfahren erfinden. Aber beim Erfinden sollte man sich nicht schon auf eine rechtlich noch nicht vorhandene Legitimation berufen, weil man mit dem Begriff nichts anfangen kann.

Mehr zu sagen halte ich mich nicht für legitimiert.

**Häberle:** Angesichts der außerordentlichen Zeitknappheit beschränke ich mich auf zwei Fragen an beide Referenten. Zunächst: Ich teile die soeben von Herrn *Kaiser* vertretene Auffassung, die Verfassungslehre könne von der Verwaltungslehre lernen. Beide Referenten haben ja einen ungeheuren Theorievorsprung der Verwaltungslehre erarbeitet. Meine Frage: An welchen Grundsätzen des demokratischen Verfassungsstaates westlicher Prägung, an welchen konkreten Punkten unseres „guten" Grundgesetzes als Idealtypus wird die „Einwirkung auf die Verwaltung" verfassungsdogmatisch festgemacht? Ich habe mir eben sechs Punkte notiert, teilweise auch aus dem Verlauf der Diskussion: 1. der Verfassungsauftrag der Verwaltung, als wirkliche zweite Gewalt, leistungsfähig, eigenständig, politisch und öffentlich, „gut" zu verwalten, „eigenständig" im Sinne von

Herrn *Bachof*, der wohl vor einem Jahrzehnt mit Recht einmal sagte: die Verwaltung soll verwalten; 2. die freiheitliche Demokratie im Sinne der „Bürgerdemokratie", von der aus über die organisierten Einwirkungen neue Legitimation für die Verwaltung gewonnen wird; 3. der soziale Rechtsstaat, der, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können, Impulse aus der Gesellschaft aufnehmen muß; 4. die Grundrechte, ihr status activus processualis, die Entfaltungsfreiheit, hier ergeben sich Bezüge zum gestrigen Thema; 5. das republikanische Prinzip „Öffentlichkeit" und seine Aktivierung; 6. — darauf bin ich durch den Einwurf von Herrn *Badura* gekommen — die verschiedenen Selbstverwaltungsformen. Zu klären wäre das Verhältnis all dieser — unterschiedlich zu akzentuierenden — Gesichtspunkte.

Meine zweite Frage: Ist nicht die von beiden Referenten vertretene Theorie in Idee und Wirklichkeit nur dann haltbar, wenn die Öffentlichkeit in ihren organisierten und nicht-organisierten Erscheinungsformen optimal *pluralistisch* strukturiert ist, insbesondere durch Gewaltenverteilungsstrukturen? Ich erinnere an die Ausführungen zur „kritischen Öffentlichkeit" (Herr *Bartlsperger*, Leitsätze 3, 6) und zum Öffentlichen der Interessen (Herr *W. Schmidt*, Leitsatz III, 3).

**Friauf:** Der Blick des Herrn Vorsitzenden auf die Uhr zwingt mich zur Kürze.

In der Diagnose, auf der die beiden Referate beruhen, können wir — wie ich meine — den Herren Referenten durchaus zustimmen. Herr *Böckenförde* hat es eben noch einmal sehr prägnant formuliert. Soweit die Verwaltung vor Ort ihre einzelne Maßnahme nicht auf unmittelbare gesetzliche Vor-Entscheidungen zurückführen kann, läßt sich ein Legitimationsdefizit feststellen. Das wirft die Frage auf, ob es nicht möglich ist, die fehlende demokratische Legitimation von oben qua Gesetzesbindung durch andere, nunmehr „von unten her" angelegte, Legitimationsstrukturen zu ersetzen.

Nun stellen uns die Sozialwissenschaften ein sehr reiches Bukett von Lösungsmöglichkeiten und Ansätzen zur Verfügung, die in den letzten Jahren ohne jeden Zweifel auf einen hohen Stand geistiger Durchdringung gebracht worden sind. Unser Grundproblem bleibt nur, ob wir derartige Modelle, wie präzise und wie in sich schlüssig sie auch sein mögen, auf die öffentliche Verwaltung im Rahmen der konkreten Ordnung unseres Staates übertragen können, die eine demokratische Ordnung ist, zugleich aber eine rechtsstaatliche und eine sozialstaatliche.

Hier kommt nun die Faszination des Demokratiebegriffs ins Spiel. Sie scheint uns sehr leicht in die Lage zu versetzen, auf unterer Ebene eine zweite demokratische Struktur einzuziehen, indem durch Mitwirkung der Betroffenen, durch Abstimmung über Sachfragen usw. der Anschein eines demokratischen Prozesses auf unterer Stufe erreicht wird. Ungeachtet dieser Faszination müssen wir aber die Frage stellen: Ist *das* die Demokratie unserer res publica? Kann man bei quasi demokratischen Strukturen auf unterer Ebene die übrigen Anforderungen gewährleisten, die unsere Verfassungsordnung mit der Demokratie unabdingbar verbindet, nämlich den Rechtsstaat und den Sozialstaat? Hier stehen wir vor der entscheidenden Schwierigkeit, daß die quasi demokratische Struktur unten niemals in Deckungsgleichheit mit unserer staatlichen Demokratie gebracht werden kann. Es handelt sich in Wahrheit nicht um Demokratie, sondern um Gruppen- und Interessenbeteiligung. Herr *Schnur* hat überzeugend darauf hingewiesen, daß es schlechterdings unmöglich ist, durch Beteiligung auf unterer Ebene eine wirklich sachgerechte Abstimmung sämtlicher in Betracht kommender Belange zu erreichen.

Wer die Praxis der „Demokratisierung" vor Ort betrachtet, wird skeptisch fragen müssen, ob wir hier mit hehren Ansprüchen im Grunde nichts anderes betreiben als eine Art von „Floriansprinzip", daß sich nämlich lautstarke und politisch organisierbare Interessen auf Kosten anderer Betroffener in den Vordergrund schieben? Es wird in der Regel darum gehen, daß eine konkrete Maßnahme verschoben werden soll. Die Autobahn etwa oder das Atomkraftwerk, gegen das sich eine Bürgerinitiative richtet, kann in aller Regel nicht ganz verhindert werden, sondern muß anderen vor die Haustür geraten. Genauso wird ein Erfolg, der bei der Verteilung der knappen staatlichen Ressourcen auf der einen Seite erreicht wird, irgendeine negative Wirkung auf der anderen haben. Mit anderen Worten, durch die Partizipation auf der unteren Stufe wird eine Verschiebung von Maßnahmen erreicht, die für die Belange der jeweils Betroffenen vorteilhaft sein mag, von der aber völlig offenbleibt, ob sie sich für die Gesamtheit unseres Staatswesens und damit unter demokratischen Aspekten der oberen Stufe überhaupt verantworten und vertreten läßt.

Schließlich gibt es keine Möglichkeit, diejenigen, die durch die Auswirkungen der Partizipation auf unterer Stufe negativ betroffen sind, wirksam gegen Nachteile zu schützen. Rechtsstaatliche und sozialstaatliche Garantien bestehen im demokratischen Prozeß der staatlichen Ebene, nicht aber bei der Parti-

zipation unten. Ich glaube, man wird diesen Aspekt mit ins Gesamtkalkül ziehen müssen, wenn man das Legitimationsproblem abschließend erörtert.

Eine kurze Bemerkung zum Schluß: Ich möchte die Zweifel, die Herr *Badura* und unter etwas anderem Blickpunkt Herr *Vogel* eben gegen die unterschiedliche Behandlung des Legitimationsproblems bei einer Partizipation an der Vorbereitung einerseits und der eigentlichen Sachentscheidung andererseits angemeldet haben, durchaus unterstützen. Die Einwirkung Betroffener auf die Vorbereitung von Maßnahmen hat überhaupt nur dann einen Sinn, wenn sie die Sachentscheidung mit beeinflussen kann. Wenn ich im einen Fall Schranken für notwendig halte, muß ich sie deshalb auch im anderen mit berücksichtigen.

**Meyer:** Ich hatte gestern den Eindruck, daß schließlich Klarheit über den fundamentalen politischen Charakter des parlamentarischen Regierungssystems bestand und darüber, daß zum parlamentarischen Regierungssystem auch die Regierung gehört, die ein Teil der zweiten Gewalt ist. Als heute zu Beginn Herr *Zacher* und Herr *Stern* mit erfreulich scharfen Hieben gegen die beiden Referate loszogen, hatte ich den Eindruck, daß der Versuch gemacht wurde, den politischen Charakter der zweiten Gewalt wieder zu ignorieren und eine scharfe Grenze zu ziehen zwischen dem parlamentarischen Regierungssystem inklusive Regierung und der Verwaltung als der zweiten Gewalt, die auf einmal wieder als die heile Welt sachverständiger Bewältigung von Verwaltungsaufgaben unter der Flagge des Gemeinwohls erschien; wobei „Gemeinwohl" hier offensichtlich in unbekümmerter Sentimentalität in der alten Unschuld gemeint war. Das Mittel, diese heile Welt zu retten, war die Forderung, eine Quarantäne, ein Berührungsverbot für die Verwaltung aufzustellen: möglichst niemand darf ihr etwas sagen. Wir alle wissen aber doch, daß z. B. in der Form der Presse Pressionen, verfassungsrechtlich garantiert, tagtäglich vorkommen. Ich kann mir nicht vorstellen, daß es auf einmal etwas furchtbar Schlimmes sein soll, wenn Bürger, die sich zu Initiativen zusammenschließen, Einfluß zu nehmen suchen.

Andererseits möchte ich betonen, daß mir der Begriff „Demokratisierung" für solche Zusammenschlüsse absolut falsch erscheint.

Herr *Badura,* ich bin auch anderer Ansicht als Sie und hier strikt konservativ: Die Sache hat nichts mit Selbstverwaltung und nichts mit Rätedemokratie zu tun. Denn beide Formen

zeichnen sich dadurch aus, daß alle Beteiligten — alle Beteiligten! — an dem Verfahren der Willensbildung teilzunehmen berechtigt sind. Diese Initiativen, die hier gemeint sind, zeichnen sich durch ihre völlige Freiheit, durch ihr Chaotisch-Sein aus. Aus diesem Grunde ist es richtig und sehr konsequent, daß alle diese Initiativen an der Entscheidung selbst nicht beteiligt werden dürfen. Aber es erscheint mir völlig logisch, daß sie in Verfahren der Vorbereitung durchaus Einfluß haben können, und zwar den Einfluß, den man, jetzt will ich sagen: als demokratisches Mitwirkungsrecht jedem Bürger zutrauen, zumuten und zusprechen sollte, nämlich zu sagen, was man von dieser und von jener Sache, was man für eine bessere Lösung hält usw. Ob die Verwaltung so entscheiden wird, ist ihre Sache. Niemand der Referenten hat behauptet, daß Initiativen, die ergriffen worden sind, erfolgreich sein müssen. Ich würde noch gröber sagen: Auch eine demokratische Initiative hat keinen Anspruch darauf, Erfolg zu haben.

Ich möchte auf Herrn *Thieme* zurückkommen und mit einem Bild schließen. Natürlich haben wir es im Verwaltungsrecht mit dem Garten des Rechts zu tun. Aber, meine Herren, der Samen ist die Politik. Aus dem Samen wachsen sowohl Unkraut als auch Blumen und Sträucher, die wertvoll sind. Was Unkraut ist und was nicht Unkraut ist, ergibt sich aus der Rechtsordnung. All die politischen Bestrebungen, die vom Recht verboten sind, müssen ausgerissen werden, d. h. dürfen keinen Erfolg haben. Dann bleiben andere Samenkörner übrig, die wachsen können, und es ist die Aufgabe der Verwaltung zu jäten; denn nicht alle diese Samen können sich entwickeln. Diese Aufgabe hat die Verwaltung. Aber den Samen zu legen, das, finde ich, ist ein demokratisches Recht eines jeden.

Herr *Friauf*, Sie haben die lautstarken Interessengruppen betont. Wer spricht denn von den leisen? Wer spricht denn davon, daß einer von uns zum Minister oder zum Staatssekretär geht und sagt: Hören Sie mal, was Sie da gesagt haben, ist aber nicht sinnvoll? Ein eklatanter Einfluß, der oft zum Erfolg geführt hat! Von dem spricht niemand. Dadurch, daß die Interessen öffentlich werden, kann man ihnen begegnen, und deshalb sind sie wertvoller als die geheimen.

**Blümel:** Ich möchte ein paar Bemerkungen zum Tatbestand und zu den Gefahren der organisierten Einwirkungen machen. Ich werde damit etwas konkreter.

Zunächst zum Tatbestand. Ich meine auf Grund meiner eigenen praktischen Erfahrung, daß bei Herrn *Schmidt* die Verwaltungswirklichkeit etwas zu kurz gekommen ist. Ich will das an

den Thesen I, 6 und II, 8 kurz demonstrieren. Ich schließe damit an das an, was Herr *Zacher* eingangs gesagt hat. Ich unterscheide mich damit zugleich von Herrn *Kaiser*.

Zu These I 6: Ich bin der Meinung, das ist zu einseitig. Bürgerinitiativen finden sich nicht nur im kommunalen Bereich. Angesprochen sind nicht nur kommunale Organe. Wenn Sie die Diskussion der Soziologen verfolgen, werden Sie finden, daß die Bürgerbeteiligung inzwischen auch für die Regional- und die Landesplanung entdeckt worden ist. Wir haben das gerade eben beim Deutschen Juristentag festgestellt. Adressaten sind nicht nur kommunale Parlamente und Verwaltungen, sondern auch die staatliche Verwaltung. Außerdem verbünden sich Bürgerinitiativen — das hat Herr *Bartlsperger* nur kurz angedeutet — heute auch *mit* den Gemeinden gegen staatliche Planungsträger. Denken Sie nur an den Kampf gegen Flughäfen oder Kernkraftwerke oder neuerdings gegen die Schnellbahntrassen der Bundesbahn!

Zu der These II, 8 b, zu der bereits die Herren *Brohm* und *Badura* gesprochen haben. Erstens: Herr *Schmidt*, was machen Sie — Sie sprechen ja von dem Recht auf Verfahrensbeteiligung, das gerichtlich geschützt werden muß — mit 100 000 „Jedermännern" wie etwa im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren für das Kernkraftwerk Wyhl am Rhein? Zweitens: Herr *Schmidt*, ich bin der Meinung, Sie überschätzen das Recht auf Verfahrensbeteiligung. Was gewinnen Sie denn eigentlich damit, wenn Sie den Herrn „Jedermann" auf das inzwischen gerichtlich anerkannte Recht auf Verfahrensbeteiligung verweisen? Sie wissen selbst, daß die Verwaltungsgerichte kaum geneigt sind, wegen eines Verstoßes gegen die Beteiligungspflicht die Entscheidung aufzuheben.

Soviel zu diesen beiden Punkten.

Zu Herrn *Bartlsperger* nur ein kritischer Einwand, und der betrifft die Leitsätze 15 und 16, auch hier im Anschluß an Herrn *Zacher*. Wenn ich Herrn *Bartlsperger* richtig verstanden habe, dann verlangt er eine scharfe, auch verfahrensmäßige Trennung von Öffentlichkeitsbeteiligung und Betroffenenbeteiligung. Ich bin zwar, wie Sie wissen, für eine klare Differenzierung in diesem Bereich. Aber mir geht die von Ihnen vorgeschlagene Trennung zu weit. Denken Sie nur daran, daß das traditionelle Planfeststellungsverfahren schon immer eine Doppelfunktion gehabt hat!

Zum Schluß nur eine kurze Bemerkung zu den Gefahren der organisierten Einwirkungen. Ich habe in meinem Beitrag zur Festschrift für *Werner Weber* auf dieses Problem hingewiesen,

vor allen Dingen auf die im Augenblick so wichtige Frage: Wie reagiert die Verwaltung nun auf den Mißbrauch der Verfahrensmöglichkeiten? Hier befürchte ich, daß die rechtsstaatlichen Sicherungen, die dem Schutz der unmittelbar Betroffenen dienen, bei dieser Gelegenheit noch weiter abgebaut werden könnten.

**Frowein:** Eine Frage an uns alle als Diskutierende: Sind wir nicht im Unrecht, wenn wir die Referate von Herrn *Schmidt* und Herrn *Bartlsperger* vor allem unter dem Eindruck von Bürgerinitiativen der rein protestierenden, häufig mit der Studentenbewegung zusammenhängenden Art sehen? Müssen wir nicht auch an Dinge denken, wie sie der amerikanische Anwalt *Nader* innerhalb weniger Jahre in das Bewußtsein der Vereinigten Staaten gebracht hat, und, um ein anderes Beispiel zu nennen, an die Elterninitiativen, die bei uns heute gegen Rahmenrichtlinien verschiedenster Provenienz mit immerhin nicht unerheblichem Erfolg laufen. Mit anderen Worten, meine Herren, ist es nicht so, daß das, was Herr *Meyer* eben gesagt hat, nämlich Art. 5 und 8 GG als Legitimationsproblem, in der Tat von uns nie bestritten worden ist, wenn Sie an ihre eigenen Schriften und Darlegungen in der Vorlesung denken? Daß wir die Spontandemokratie auch dann vermeiden und auf das geregelte Verfahren achten können, scheint mir klar zu sein.

**Bachof:** Es ist mißlich, nach den Grundsatzerörterungen mit Einzelfragen zu beginnen. Ich möchte es trotzdem tun, um ein, wie mir scheint, in diesem Kreise weitverbreitetes Mißverständnis auszuräumen. Mein Widerspruch gilt der These Nr. 16 von Herrn *Bartlsperger,* wo es heißt: „Jeder von einer Verwaltungsentscheidung in seinem individuellen Interesse konkret Betroffene hat ein subjektives öffentliches Recht gegenüber der Verwaltung." Gemeint ist: ein Recht auf rechtmäßige Entscheidung.

Ich darf von einem fiktiven Fall ausgehen: Von meiner Wohnung aus sehe ich die von *Uhland* so schön besungene Wurmlinger Kapelle in etwa 8 km Entfernung. Dazwischen liegen einige Hügel und Täler, und dazwischen liegt das medizinische Klinikum der Universität. Gesetzt den Fall, das Klinikum — das wird kommen — wird ausgebaut; eines Tages entsteht da ein sechs- oder siebengeschossiges Gebäude, das mir jene Sicht nimmt. Ich meine, ich bin dann in meinem individuellen Interesse konkret betroffen. Ich bestreite trotzdem nachdrücklich, daß ich hier, auch im Falle objektiver Rechtswidrigkeit der Bauerlaubnis, ein subjektives Recht auf Unterlassung gegen-

über der Behörde hätte, und zwar aus einem dogmatischen und aus einem praktischen Gesichtspunkt.

Zunächst der *dogmatische* Gesichtspunkt. Ich frage: Woraus will Herr *Bartlsperger* hier eigentlich ein subjektives Recht ableiten? Daß Interesse und Recht nicht einfach identisch sind, wird auch er nicht bestreiten wollen. Ich brauche also den „Transformator", der das individuelle Interesse durch Hinzufügung der Rechtsmacht irgendwie zum subjektiven Recht erstarken läßt.

Die wohl herrschende Meinung bewirkt das mit Hilfe der Schutznormlehre, indem sie sagt: Erforderlich ist eine (mindestens auch) dem individuellen Interesse dienende Schutznorm. Diese Ansicht hat Herr *Bartlsperger* schon früher in einem Aufsatz abgelehnt und inzident auch wohl heute. Aber ich habe nicht den Eindruck, daß Sie Herr *Bartlsperger,* der Sache nach tatsächlich von der Schutznorm Abschied genommen haben. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, so wollen Sie den Transformator in der Verfassung — speziell in den Freiheitsrechten — erblicken, jedenfalls bei Akten der Eingriffsverwaltung; auch ich lasse die Leistungsverwaltung aus Zeitnot jetzt einmal außer Betracht. Wenn Sie so argumentieren, dann behaupte ich, daß Ihre Auffassung in Wahrheit dieselbe ist wie die der herrschenden Lehre und daß die scheinbare Divergenz nur auf einem Mißverständnis dieser herrschenden Lehre beruht. Denn die herrschende Lehre behauptet *nicht,* daß es zur Begründung eines subjektiven Rechts in jedem Fall einer *speziellen,* insbesondere einer einfach-gesetzlichen Schutznorm bedürfe.

Selbstverständlich sind auch die Grundrechte — genauer: nicht auch, sondern sogar in erster Linie — solche Schutznormen. Wenn beispielsweise mein Grundstück durch einen öffentlichen Weg rechtswidrig angeschnitten wird und ich dadurch in meinem Eigentum verletzt werde, so ist es ganz selbstverständlich, daß ich hier keiner sondergesetzlichen Schutznorm bedarf, sondern daß ich mein Abwehrrecht unmittelbar aus Art. 14 GG herleiten kann. Aber um solche unproblematischen Fälle geht es nicht. Denn einerseits kann der einfache Gesetzgeber über die Grundrechtsverbürgungen hinaus zusätzliche Rechte gewähren; auch das ist noch unproblematisch. Zum anderen aber — und nur da allein wird es kritisch — geht es um diejenigen Fälle, in denen es gerade fraglich ist, *ob* mein Grundrecht — z. B. das Eigentum — tangiert ist. Denn was *ist* Eigentum? „Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt", so sagt Art. 14 GG; ob etwas in den Randzonen des Eigentumsbegriffs nun noch zum geschützten Eigentum gehört

oder nicht, das kann eben nur das Gesetz bestimmen. Und ob ich dann — z. B. — sage: „Diese nachbarrechtliche Norm ist eine Schutznorm", oder ob ich mit dem Bundesverwaltungsgericht sage: „Durch diese nachbarrechtliche Norm ist das Eigentum dessen, dem sie zugute kommt, angereichert", das sind letztlich zwar zwei verschiedene Ansätze, die jedoch zum gleichen Ergebnis führen.

Wenn es sich etwa um vorgeschriebene Grenzabstände oder dergleichen handelt, so steht mir in der Tat eine Schutznorm (oder eine das Eigentum anreichernde Norm) zur Seite. In dem Fall, den ich vorher erwähnt habe, also in dem Fall mit der schönen Aussicht, da entdecke ich eine solche Norm jedoch nicht; denn ich bin der Meinung, daß eine Norm, die etwa bestimmt: „Hier darf nur sechs- und nicht siebengeschossig gebaut werden", keine Schutznorm für alle diejenigen ist, die von irgendwo — vielleicht 3, 8 oder gar 10 km vom störenden Objekt entfernt — zufällig eine solche Aussicht haben. Diese Norm reichert eben mein Eigentum nicht an. Nur Fälle solcher Art sind überhaupt problematisch.

Ich meine also, auf die interessenschützende Norm als Voraussetzung des subjektiven Rechts können wir nicht verzichten. Diese Norm kann sich unmittelbar aus den Grundrechten ergeben, sie kann sich aus einem einfachen Gesetz ergeben, sie kann sich auch aus der „Anreicherung" einer Grundrechtsnorm, z. B. durch eine Inhaltsbestimmung des Eigentums, ergeben. Ich könnte dies ebenso an der Berufsfreiheit und an anderen Grundrechten exemplifizieren. Aber ich meine, das Eigentum ist ein sehr einleuchtendes Beispiel. Mir scheint, in der Sache sind Herr *Bartlsperger* und ich gar nicht weit auseinander. Die Rechtsprechung mag manchmal zu ängstlich mit der Annahme subjektiver Rechte sein. Das gebe ich Ihnen ohne weiteres zu. Aber mein vorher entwickelter Ansatz scheint mir unaufgebbar zu sein.

Nun noch kurz zu dem *praktischen* Argument. Ich beschränke mich darauf, Sie auf die Fristen hinzuweisen! Die gesetzlichen Rechtsbehelfsfristen sind aus Gründen der Rechtssicherheit unentbehrlich. Das Ingangsetzen dieser Fristen setzt aber voraus, daß die Verwaltung diejenigen, die subjektive Rechte haben und geltend machen können, kennt, um sie zu benachrichtigen. Die Verwaltung kann aber nur diejenigen kennen, die entweder unmittelbar aus einer Grundrechtsnorm oder aber aus einer speziellen Schutznorm Rechte herzuleiten vermögen. Wenn eine Genehmigung für ein 3 km von meinem Grundstück entferntes Gebäude erteilt wird, so erfahre ich das in der Regel

gar nicht. Ich sehe eines Tages, daß da schon vier oder fünf Stockwerke hochgezogen worden sind. Da stehen sie! Soll ich nun noch sagen können: Ich bin dadurch in meinem Recht betroffen; ich fechte das an mit der Folge eines Baustopps und mit allen weiteren einschlägigen Folgen? Man könnte mir entgegenhalten, das gehe ja jedenfalls nur innerhalb der gesetzlichen Höchstfrist eines Jahres. Ich würde sofort replizieren: Wiedereinsetzung! Denn ich wäre ja ohne mein Verschulden in Unkenntnis der Baugenehmigung geblieben. — Dies also war das praktische Argument. Auch dieses muß m. E. zu der Einsicht führen, daß wir auf die das subjektive Recht hervorbringende *Norm* nicht verzichten können. —

Schließlich noch eine Bemerkung zu Herrn *Häberles* Zitat meines früheren Ausspruches, „die Verwaltung solle verwalten." Ohne seinen Zusammenhang könnte jener Satz als Banalität erscheinen. Ich habe mich damals, wenn ich recht erinnere, an die österreichischen Kollegen gewandt, welche bekanntlich der Mangel eines totalen Gesetzesvorbehalts der deutschen Verwaltung stört. Ich habe dem Sinne nach gesagt: Ihr Österreicher wäret ja schon zufrieden, wenn wir in der Verfassung einen Satz hätten: „Die Verwaltung soll verwalten." Aber — so meinte ich damals und so meine ich heute: einen solchen ausdrücklichen Satz brauchen wir nicht; denn in der im Grundgesetz erfolgten Einsetzung der Verwaltung in ihre verfassungsmäßigen Funktionen ist eine solche Ermächtigung enthalten.

**Hans Schneider:** Mein Beitrag ist prosasich, aber kurz. Es geht um das Bemühen, ein Verfahren zu finden, um etwa bei Bürgerinitiativen oder bei sonstigen Masseneingaben die Betreffenden zu erfassen und zu einem Adressaten der Verwaltung zu machen, mit dem die Verwaltung sprechen und verhandeln kann. Das ist eine Frage, die auch schon in der Rechtsgeschichte immer bewältigt worden ist, im Konkursrecht, im Zwangsverwaltungsverfahren, und es gibt auch ein Gesetz von 1899, welches es gestattet, die Inhaber von Schuldverschreibungen zusammenzufassen. Wenn mehr als 300 Schuldverschreibungen ausgegeben sind, so werden die gemeinsamen Interessen der Inhaber solcher Schuldverschreibungen durch eine Versammlung wahrgenommen. Diese Versammlung wird von dem Schuldner oder von dem Amtsgericht einberufen. Dieses Verfahren — das Gesetz von 1899 gilt noch (BGBl. III 4134-1) — ließe sich in ähnlicher Weise auch übertragen. Bei Bürgerinitiativen könnten die Betreffenden durch öffentliche Zustellung etwa, wie sie das Bundes-Immissionsschutzgesetz erlaubt, wenn mehr als 500 Verfahrensbeteiligte vorhanden sind, aufge-

fordert werden, eine solche Versammlung zu besuchen. Und dann wählt die Versammlung ihrerseits einen Vertreter, der als Adressat der Verwaltung tätig werden kann. Die Beschlüsse, so heißt es in dem Gesetz von 1899, die Beschlüsse der Mehrheit dieser Interessentengemeinschaft binden alle. Das ließe sich auch in etwa übertragen. Ich wollte mir nur erlauben, einen solchen Hinweis auf ein noch geltendes Gesetz zu geben.

**Zuleeg:** Wenn ich recht sehe, haben beide Referenten zur Verbandsklage nein gesagt. Die eine Ausnahme von Herrn *Schmidt* bezeichnet nur eine Durchsetzungsmöglichkeit für das Recht auf Verfahrensbeteiligung. Ich möchte dem zustimmen, und ich möchte auch der These zustimmen, daß es in einem solchen Fall der Gesetzgeber in der Hand hat, eine Popularklage einzuführen.

Das ist freilich bisher noch nicht geschehen, und deswegen ist nach wie vor eine Abgrenzung derjenigen Klagen, die zulässig sein sollen, und derjenigen Klagen, die nicht zulässig sein sollen, erforderlich. Hier möchte ich eine Gegenposition zu Herrn *Bachof* und auch zu Herrn *Schmidt* aufstellen. Herr *Schmidt* hat im Leitsatz II, 8 a gesagt, daß die Entscheidungsbetroffenen die Schutznormen zu ihren Gunsten geltend machen können, daß sie Rechte ausüben können. Ich nehme an, daß das auch für den Prozeß gilt. Im Leitsatz II, 8 b heißt es, daß Interessen, die noch nicht in maßstabsfähigen Rechtsnormen vorentschieden sind, nicht rechtsschutzfähig seien. Das halte ich nun nicht für angemessen. Einmal glaube ich, daß es eine Überforderung des Gesetzgebers ist, von ihm zu verlangen, alle Bereiche des Lebens mit Normen durchgestaltet zu haben, auf die man dann im Konfliktfall zurückgreifen kann. Und zum anderen: Es gibt rechtsfreie Bereiche — ich verweise insoweit auf Herrn *Böckenförde* —, die geradezu nach Rechtsschutz und nach rechtlicher Durchgestaltung und damit auch nach der Möglichkeit rufen, das im Prozeß zu bewältigen. Ich denke in erster Linie an die Subventionen.

Nun hat Herr *Bartlsperger* meines Erachtens das richtige Stichwort gegeben. Er hat einmal gesagt, daß die subjektiv-öffentlichen Rechte nicht enumerativ aufgezählt werden sollten. Er hat auf das Grundrechtssystem verwiesen, und ich meine, daß wir gerade in diesem Zusammenhang den Art. 2 Abs. 1 GG in der Gestalt herausstellen müssen, die ihm das Bundesverfassungsgericht gegeben hat. Dann ist in der Tat derjenige, der konkret und unmittelbar betroffen ist, derjenige, der auch die Möglichkeit hat, um Rechtsschutz nachzusuchen. Allerdings füge ich gleich hinzu, daß auch dann eine Abgrenzung

erforderlich ist, daß nicht jeder, der auch nur entfernt betroffen ist oder betroffen zu sein glaubt — ich denke also an denjenigen, der die schöne Aussicht verfechten will —, auch zu Gericht gehen darf.

Und hier kann man, glaube ich, einen Aspekt, den Herr *Schmidt* gebracht hat, einbeziehen. Sie, Herr *Schmidt,* haben einmal gesagt, daß das partikulare Interesse sich mit dem öffentlichen Interesse decken kann. Hier kann man also durchaus Maßstäbe haben, um die Interessen auszusondern, die nicht schutzwürdig sind, und andere Interessen zuzulassen, die schutzwürdig sind. Herr *Brohm* hat sich bereits in diesem Sinne geäußert. Insoweit möchte ich auf Herrn *Brohm* verweisen.

**Bartlsperger:** Ich gehöre der Vereinigung zwar nicht solange an, daß ich Geschichtsschreibung für die Vereinigung treiben könnte. Aber es ist, glaube ich, der erste Fall, daß die Referenten nur ein einziges Wort zur Beantwortung der Fragen bekommen.

(**Hans Peter Ipsen:** Das ist früher immer so gewesen!)

— Entschuldigung! Dann nehme ich das zurück. Trotzdem bitte ich um Nachsicht, wenn das eine oder andere in der Aussprache vorgetragene Argument vielleicht etwas kürzer behandelt wird.

Wenn man als Referent einige Fragen und Gegenpositionen gehört hat, vor allem am Anfang der Diskussion, dann muß man sich überlegen, ob es nicht zu gefährlich war, das Thema überhaupt zu übernehmen. Gestatten Sie mir, meine persönliche Einstellung zu dem Einwirkungsthema durch eine Anekdote zu bezeichnen. Es soll nicht nur eine Anekdote sein, sondern ein Teil meiner Stellungnahme. Zur Zeit der Fußballweltmeisterschaft sagte im Fernsehen eine Journalistin, wie schlimm es doch eigentlich sei, daß die Leute jetzt ständig vor dem Fernsehen säßen und Fußballspiele anschauten. Möglicherweise gingen dieselben Leute auch nach der Fußballweltmeisterschaft noch auf den Fußballplatz. Sie sollten doch lieber Bürgerinitiativen machen. Meine Herren, bei einer solchen Einstellung sehe ich Schlimmes auf uns zukommen. Ich hoffe, damit auch meine Meinung noch einmal klar bezeichnet zu haben. Was wäre das für eine traurige Welt, wenn alle Bürger Bürgerinitiativen machen würden!

Ich habe im übrigen an zwei Stellen in meinem Referat — darauf möchte ich noch einmal hinweisen — zur Erwägung gestellt, ob die ganze Einwirkungsproblematik nicht vielleicht doch ein ephemeres Thema ist, über das wir später einmal

lächeln werden und jetzt mit leichterer Hand hinweggehen können. Gleichwohl ist das Thema im Augenblick aktuell. Die Referenten haben aus diesem Anlaß eine verwaltungstheoretische Problematisierung versucht.

Erlauben Sie auch noch eine Vorbemerkung, die sich speziell an Herrn *Stern* richtet: Es war für mich sehr amüsant, als Sie sagten, es sei für die Referate eine „Verlustliste" aufzustellen. Sie haben sich darauf bezogen, daß wir in unseren Referaten die Problematik der Beiräte und der Verbändedemokratie nicht erörtert haben. Herr *Stern*, Sie waren damals, als Sie vor der Vereinigung referierten, in der glücklichen Lage, ein relativ konkretes Thema zu haben. Bei der Lektüre Ihres Referats fällt auf, daß Sie selbst bei diesem konkreten Thema in Ihren Schlußsätzen bereits eine Verlustliste zugegeben haben. Wörtlich haben Sie das Wort von der „Verlustliste" gebraucht. Ich hoffe, Herr *Stern*, daß Sie mir deshalb auch eine Art Generalpardon zugestehen.

Nun zu den einzelnen Diskussionsbeiträgen! Ich muß mit Herrn *Zacher* beginnen. Dieser Diskussionsbeitrag war sehr umfangreich. Er ist auch der schwierigste Fall; den will ich hinter mich bringen.

Vielleicht klingt es aus meinem Mund und nach meinem Referat etwas überraschend, wenn ich feststellen muß, daß mir die Einwürfe von Herrn *Zacher* sehr abstrakt erschienen sind. Herr *Zacher* hat zunächst eine Gegenposition zu meinem Versuch bezogen, den Problemen im Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit von einer Staatsfunktionenlehre aus näher zu kommen. Sie meinten, dieser Versuch könne auf keinen Fall tragen. Dazu ist auf folgendes hinzuweisen: Ich habe mich bemüht, mit der Unterscheidung von Staatsfunktionen, vor allem mit der Trennung von rechtlichem System und politischem System der Verwaltung, einige praktische Fälle zu bewältigen. Diese sind auch literarisch von Kollegen aus unserem Kreise schon aufgegriffen worden, etwa das Verhältnis von Öffentlichkeitsbeteiligung und Betroffenenbeteiligung in der Verwaltung. Mir schien es verhältnismäßig einleuchtend, die geforderte Trennung dieser beiden Verfahren auch von einer Funktionenlehre her deutlich zu machen. In meinen Ausführungen zu einer Staatsfunktionenlehre habe ich einen theoretischen Beitrag hierzu gesehen.

Zum zweiten — und damit greife ich auch eine Bemerkung auf, die Herr *Brohm* gemacht hat — erschien mir die funktionensystematische Betrachtung wertvoll für eine Lösung der Probleme um die verwaltungsgerichtliche Klagebefugnis. Wenn

das Rechtssystem, und darin eingeschlossen die Betroffenenbeteiligung sowie die Entscheidung über Individualrechte Betroffener, vom politischen System abgehoben wird, kann man der verwaltungsgerichtlichen Klagebefugnis schärfere Konturen geben. Herr *Brohm* hat bereits in literarischen Äußerungen den nach meiner Ansicht sehr gefährlichen Weg beschritten, das subjektive öffentliche Recht und die verwaltungsgerichtliche Klagebefugnis im Sinne einer Partizipation an der Verwaltung zu funktionalisieren. Ich hoffe, klar genug zum Ausdruck gebracht zu haben, daß ich das nicht will. Zur theoretischen Begründung dieser Position, Herr *Zacher,* hat sich die Betrachtung von einem Funktionensystem aus angeboten. Sie ermöglicht es nach meiner Ansicht, der verwaltungsgerichtlichen Klagebefugnis eine Grenze zu ziehen. Ob diese in anderen Grenzbereichen und Fällen trägt, ist eine weitere Frage. Dies Zugeständnis muß ich machen.

Ein weiterer Ihrer Einwürfe, Herr *Zacher,* betrifft die „Höhe der Region", wie Sie es selbst formuliert haben. Sie sehen es als einen Mangel an — und ich muß zugeben: zu Recht —, daß das Schwergewicht zu sehr auf die Einwirkungen im Bereich der lokalen und kommunalen Verwaltung gelegt wurde. Das war für die Referenten nur ein Rationalisierungseffekt. Ich möchte es deshalb nicht dabei bewenden lassen. Es ist darauf hinzuweisen, daß auch bereits in der politikwissenschaftlichen Literatur die Funktion der Einwirkungen auf lokaler und kommunaler Ebene in größerem Zusammenhang gesehen wird. Das halte ich für richtig. Eine sogenannte komplexe Demokratietheorie hat herausgestellt, daß in den Einwirkungen einer kritischen Öffentlichkeit auf die untere Verwaltung zugleich das Defizit ausgeglichen wird, das sich durch mangelnde politische Führung der Zentralinstanzen einstellt. Die Einwirkungen auf lokaler und kommunaler Ebene tragen also gar nicht so sehr das Merkmal des Augenblicklichen, des Marginalen und des Punktuellen. In ihnen sind immer zugleich die politischen Zentralinstanzen angesprochen, soweit diese kein Programm geben oder geben konnten, etwa im Bereich der städtebaulichen Ordnung. Übrigens darf ich anfügen, daß ich zu dieser komplexen Demokratietheorie auch hier berichtet hätte, wenn mir ausreichende Zeit zur Verfügung gestanden hätte.

Ein zweiter Aspekt, den Sie in diesem Zusammenhang angesprochen haben, erscheint mir sehr richtig, nämlich das Phänomen der Entscheidungsverschiebung von unten nach oben. Wenn man mehr Zeit hätte, könnte man auch noch Belegmaterial dafür beibringen, daß diese Verschiebung nach oben in

der Tat stattfindet. Mir fällt im Augenblick der Fall der Genehmigung einer Ölraffinerie ein, bei dem sich auch Bürgerinitiativen — ich nenne sie einmal ganz allgemein „Initiativgruppen"; ob da immer nur Bürger beteiligt waren, ist eine ganz andere Frage — zunächst nur an die lokale Verwaltung gewandt hatten. Als das ohne Erfolg blieb, wurden höhere Instanzen, ich glaube sogar ein Landtagsausschuß und einzelne Abgeordnete, eingeschaltet. Das Ergebnis dieses Vorgangs war, daß die Standortbestimmung für diese Raffinerie formell in ein Raumordnungsverfahren übernommen wurde. Das ist ein sehr anschaulicher Fall, der belegt, was Sie erwähnten und was ich zu erwähnen einfach nicht Zeit hatte. Ich hoffe, es ist damit nachgetragen.

Ein weiterer Komplex, den Sie angesprochen haben, betrifft die Frage, wer einwirkt und auf wen eingewirkt wird. Hinsichtlich des Betroffenenkreises ging es mir nur um die Betroffenen-Kategorie als solche. Ich wollte einmal die Betroffenen-Kategorie gerade in einer juristischen Erörterung stärker herausstellen, weil, wie Sie wissen, in der politikwissenschaftlichen Literatur hierzu keine Klarheit besteht. Dort wird einmal von Betroffenen gesprochen, wobei man deutlich sieht, daß nur Interessierte gemeint sind. Diese habe ich auch „Engagierte" genannt. Dann wird wieder von Interessierten, von kritischer Öffentlichkeit und von aktiver Öffentlichkeit gesprochen. Ich habe mich bemüht, dies rechtsbegrifflich klarer zu formulieren, und deshalb die Betroffenen-Kategorie gebraucht. Daß dabei Abgrenzungsschwierigkeiten auftreten, ist klar. Aber ich hoffe, die Tendenz, die ich im Auge hatte, ist klar geworden. Ich glaube, wir waren hierbei im Ergebnis nicht so weit auseinander.

Sie haben in diesem Zusammenhang die weitere Frage gestellt, was man unter den sogenannten Engagierten zu verstehen habe. Sind das die Selbsternannten? Ich kann darauf nur global antworten. Man wird wohl nicht darum herumkommen, daß es immer wieder die Selbsternennung einer kritischen Öffentlichkeit geben wird. Es geht im Augenblick nicht so sehr um eine endgültige verwaltungstheoretische Lösung dieses Problems, als vielmehr um die Bewältigung derjenigen Einwirkungsfälle, die schon vorgekommen sind. Ich habe mich an die Fälle angelehnt, die auch literarisch schon aufgearbeitet sind. Es handelt sich hierbei um Münchener Fälle. Bei diesen hat es zum großen Teil Nutzen gebracht, daß sich jemand engagiert hat. Es waren Interessierte, eine kritische Öffentlichkeit, eine aktive Öffentlichkeit, also jedenfalls ein weiterer

Kreis als derjenige, den wir Juristen gemeinhin als den Kreis der Betroffenen bezeichnen.

Ein weiterer Punkt betrifft die von Ihnen angesprochene Verbrüderung von Verbänden und Verwaltung. Ihre Ausführungen hierzu waren mir allerdings etwas zu abstrakt. Ich dachte, ich hätte mich in meinem Referat von der Pluralismusproblematik distanziert. Es war nicht mehr meine Aufgabe, diese aufzuarbeiten. Eine meiner Ausgangsthesen und ein Bestandteil meiner Diagnose war gerade die Feststellung, daß das Pluralismus-Modell — ich nenne es einmal abgekürzt so —, d. h. die Verbrüderung von Verbänden und Verwaltung, nicht funktioniert hat. In den von mir erwähnten Münchener Fällen waren gerade Ad-hoc-Gruppen tätig, die vielleicht in dem einen oder anderen Fall über das Ziel hinausgeschossen sind, aber doch im Effekt Sinnvolles erreicht haben. Daß die Pluralismus-Problematik noch besteht, ist klar.

Das Problem massiver Einwirkungen auf einzelne Personen in der Verwaltung ist ein weiterer Fragenbereich. Ich zähle es ganz freimütig zur „Verlustliste", daß mein Bericht hierzu kaum etwas enthielt. Allerdings bin ich ganz kurz darauf eingegangen, indem ich meinte, es bedürfte vielleicht noch einer gruppentheoretischen Untersuchung dieser Fälle: Wer steckt denn eigentlich hinter diesen Einwirkungen auf einzelne Personen? Sind es Privatleute, die einen solchen Druck ausüben oder sind es Gruppen? Und kann man diese Gruppen auch identifizieren, kann man ihren politischen Standort ausmachen?

Und nun zu einem ganz wichtigen Komplex, den nicht nur Sie, Herr *Zacher,* angesprochen haben, sondern vor allem auch Herr *Brohm* und dann zuletzt Herr *Korinek,* nämlich das Problem, inwieweit die Verwaltung nicht bereits dadurch programmiert und legitimiert ist, daß sie normgebunden ist. Dies ist natürlich nicht zu leugnen. Es wurde auch in einem Diskussionsbeitrag darauf hingewiesen. Ich bedauere, daß ich dazu nichts Näheres vortragen konnte. Einmal wäre eine nähere Definition der sogenannten Konditionalprogramme zu geben gewesen, die der Gesetzgeber für die Verwaltung aufstellt — wir kennen das juristisch eher als Verknüpfung von Tatbestand und Rechtsfolge. Zweitens ist die spezifische Rolle zu erwähnen, die heute gesetzliche Zweckprogramme — spezifizierte und weniger spezifizierte Zweckprogramme — für die Verwaltung spielen. Drittens besteht die Frage, wie das Verhältnis von Konditionalprogrammen und Zweckprogrammen sowohl aus der Sicht des Gesetzgebers als auch aus der Sicht der Verwaltung im Interesse ihrer Selbständigkeit am besten ge-

staltet werden kann. Nur eine Entgegnung gestatten Sie mir, Herr *Zacher:* Nicht *Scharpf* erscheint mir in diesem Punkte die Autorität zu sein. Sie haben seine Schrift „Die politischen Kosten des Rechtsstaates" zitiert. *Scharpf* hat dazu in dem Sinne Stellung genommen, den der Titel der genannten Schrift zum Ausdruck bringt. Er hat sich gegen die zu starke Programmierung der Verwaltung gewandt. Wir sind uns wohl darüber einig, daß der Problembereich der gesetzlichen Programmierung der Verwaltung in der rechtssoziologischen Systemtheorie verfeinert worden ist. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Arbeiten von *Luhmann.*

Herr *Korinek* fand ein Wort zur Verteidigung der Reinen Rechtslehre. Ich wollte nicht der Wiener Schule oder gar den Österreichern erneut eines auswischen. Sie werden es mir nachsehen, daß ich mir die Reine Rechtslehre einfach als Extremfall ausgewählt habe, um am Anfang des Referats das verwaltungstheoretische Problem von Öffentlichkeit und Verwaltung einmal ganz plastisch darzustellen. Es ist mir bekannt, daß die Aussagen der Reinen Rechtslehre zum Verhältnis von Demokratie und Verwaltung einen Extremfall darstellen. Was ich Herrn *Zacher* über die Gesetzestechnik bei der Programmierung der Verwaltung geantwortet habe, scheint mir das Entscheidende zu sein. Es ist schade, daß ich darauf nicht näher eingehen konnte und daß wir in der Diskussion nicht mehr Zeit hierfür haben.

Sehr gerne wende ich mich nun Herrn *Quaritsch* zu; denn Herrn *Quaritschs* Einwände geben mir Anlaß, abermals etwas nachzutragen, was ich nicht referieren konnte, nämlich die politische Standortbestimmung mancher Öffentlichkeitsaktionen. Ich hätte gerne die verschiedenen demokratietheoretischen Paradigmata vorgetragen, den Integrationsansatz, die Konflikttheorie, die Theorie vom staatlichen Monopolkapitalismus und wie sie alle heißen. Die Agenturtheorie habe ich sogar als einzige in meine Leitsätze aufgenommen. Es wäre dabei in einem Abschnitt auch auf die Fähigkeiten und Möglichkeiten der Verwaltung einzugehen gewesen, in bestimmten Aktionen einer kritischen Öffentlichkeit eine Realisierung politischer Extrempositionen zu erkennen. Autoren wie etwa *Offe* haben das ihre dazu beigetragen, daß die heutige Verwaltung eher in der Lage ist, den wirklichen politischen Standort und die Fruchtbarkeit solcher Aktionen zu durchschauen, d. h. jedenfalls zu erkennen, wo es nur um Gegenmachtpositionen gegen das Verwaltungssystem geht und wo die Strategie verfolgt wird, die Verwaltung einfach zu sprengen. Dies gilt sowohl in zeit-

licher Dimension, indem man Forderungen stellt, die zeitlich nicht zu erfüllen sind, als auch in sachlicher Dimension, indem man Forderungen stellt, die sachlich nie erfüllbar sind, als auch in der sozialen Dimension, indem man die Aktionen so gestaltet, daß die Verwaltung keine sachlichen Verhandlungen führen kann. Man besetzt Häuser, geht kollektiv vor und erklärt sich nicht bereit, der Verwaltung einen Verhandlungspartner zu präsentieren. Damit möchte ich — etwas global vielleicht — Ihre Einwürfe beantworten und eine Ergänzung meines Referats gegeben haben. Hier liegt noch ein weites Feld vor uns.

Ich darf mich noch einmal an Herrn *Stern* wenden und zugleich an Herrn *Dürig*. Beide Herren haben festgestellt, daß mein Referat von der Systemtheorie beeinflußt sei. Es wäre wohl nicht zutreffend, den Ansatz meines Referats in jeder Hinsicht als systemtheoretisch zu bezeichnen. Vielmehr habe ich versucht — offenbar ist das nicht voll gelungen —, mich von der rechtssoziologischen Systemtheorie zu distanzieren. Ein Abschnitt des Referats widmete sich ausschließlich der Erörterung, daß das Problem von Verwaltung und Öffentlichkeitsaktionen nicht mit den Aussagen der rechtssoziologischen Systemtheorie zu bewältigen ist, sondern nur von einer politischen Sicht her. Das habe ich staatstheoretisch zu belegen versucht. Herr *Stern* hat auch das Stichwort vom wohlgeordneten Verwaltungsrecht gebracht, das allein uns in Stand setzen könne, mit den neuen Problemen im Verhältnis von Öffentlichkeit und Verwaltung fertig zu werden. Ich akzeptiere vieles, was hierzu im Zusammenhang des Partizipationsthemas auf der vorletzten Tagung der Vereinigung gesagt wurde. Es geht nur darum — und hierzu haben mir Herr *Böckenförde* und andere Diskussionsredner schon viel Arbeit abgenommen —, auch diejenigen Probleme zu bewältigen, die sich in der gegenwärtigen Situation für die Verwaltung stellen und nicht mit Partizipationsformen aufgefangen werden können. Ich wollte also nicht das politische System überbewerten, sondern das Verhältnis von Verwaltung und kritischer Öffentlichkeit im Rahmen des Themas, wie es der heutigen Verhandlung gestellt war, einmal grundsätzlich anhand eines staatstheoretischen Systems zur Diskussion stellen.

Sehr dankbar bin ich Herrn *Bullinger* dafür, daß er eine vielleicht mißverständliche These aus dem Bereich der verwaltungsgerichtlichen Klagebefugnis angesprochen hat. In meinem Leitsatz 22 ist davon die Rede, daß allenfalls solche verwaltungsgerichtlichen Klagen zugelassen werden sollten, in denen eine Rechtsverletzung geltend gemacht wird. Hierbei war ge-

meint, daß die Verletzung von Normen geltend gemacht werden muß, aus denen sich ein subjektives öffentliches Recht ergeben kann. Der Diskussionsbeitrag von Herrn *Bullinger* gibt Anlaß zu weiteren Ausführungen. Die Leitsätze werden hoffentlich durch meinen Vortrag korrigiert: Ich habe mich weder für eine Verbandsklage ausgesprochen noch für eine Popularklage oder eine Bürgerklage im Umweltrecht. Es sollte nur festgestellt werden, daß die Verbandsklage begrifflich bisher zu unscharf formuliert worden ist. Im Augenblick erscheint daher lediglich die Popularklage konsequent. Gegen eine solche Systemveränderung der Verwaltungsgerichtsbarkeit hätte ich indessen erhebliche praktische Bedenken. Dazu konnten heute keine weiteren Ausführungen mehr gemacht werden. Es ist jedoch festzustellen, daß eine Erweiterung der verwaltungsgerichtlichen Klagebefugnisse auch systemtheoretische Bedenken hervorrufen muß; dazu habe ich einiges darzulegen versucht. Ich wollte herausstellen, daß eine erweiterte Klagebefugnis allenfalls zur Geltendmachung einer Rechtsverletzung eröffnet werden sollte.

Zu Herrn *Thiemes* Bemerkung über die Konsequenzen der Einwirkungsproblematik für das Verfahrensrecht möchte ich kurz folgendes feststellen: Wir haben bereits einen Gesetzgebungsvorschlag auf dem Tische liegen, nämlich den Vorschlag zur Novellierung des Bundesbaugesetzes, der sich zur Zeit in der ersten Lesung befindet. Wie weit man in dieser Richtung noch gehen kann, ist eine bedeutsame Frage. Herr *Schnur* hat dankenswerterweise darauf hingewiesen, daß die Arbeit an einem Verwaltungsverfahrensrecht, das die Beziehungen der Verwaltung zur Öffentlichkeit regelt, jetzt erst beginnen kann. Es war nicht unsere heutige Aufgabe, konkrete Vorschläge hierzu zu machen. Sehr dankbar bin ich Ihnen, Herr *Thieme*, daß Sie das Kodifikationsproblem angesprochen haben. Nach meiner ursprünglichen Absicht wollte ich hierzu in einer Art Schlußwort Stellung nehmen. Thesenartig läßt sich folgendes sagen: Ich glaube, der heutige Beratungsgegenstand hat gezeigt, daß unser Optimismus hinsichtlich einer Teilkodifikation des allgemeinen Verwaltungsrechts oder hinsichtlich einer Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts nicht berechtigt ist.

Auf Herrn *Dürigs* Bemerkung zum „Verwaltungsstoff" brauche ich nicht mehr einzugehen. Ich kann insoweit auf meine vorhergehende Stellungnahme zu dem Diskussionsbeitrag von Herrn *Stern* verweisen.

Herr *Badura* hat kritisiert, daß der Begriff „kritische Öffentlichkeit" verwendet, aber nicht definiert worden sei. Hierzu

ist zu sagen, daß eine Klärung dieses Problembereichs in den Referaten nicht zu bewältigen gewesen wäre. Ich habe mich gleichwohl um eine Begriffsbestimmung für die Zwecke des heutigen Verhandlungsthemas bemüht: Aus der Sicht der Verwaltung, also verwaltungstheoretisch, kommt es allein darauf an, daß alle Öffentlichkeitsaktionen gegenüber der Verwaltung durch das Moment des Druckes gekennzeichnet sind. Ich habe sogar deutlich herauszustellen versucht, daß es sich hier um ein Auftreten der Öffentlichkeit handelt, das in seiner Grundstimmung autoritär und emanzipativ gegen die Verwaltung gerichtet ist.

Am Herzen liegt mir, Herrn *Badura* auch auf seine Bedenken gegenüber meiner *Smend*-Interpretation zu antworten. *Smend* ist ein klassischer Stoff geworden, und klassische Stoffe haben es so an sich, daß man sie verschieden interpretieren kann. Sie haben Ihre Interpretation vorgetragen, ich habe meine Auslegung von *Smends* Staatsfunktionenlehre entwickelt. Sie kennen Herrn *Smend* noch selbst, ich kenne ihn leider nicht. Ich muß mich an das Objektivierte an *Smends* Integrationslehre halten. Ich darf auch daran erinnern, daß die Integrationslehre von *Smend* selbst später modifiziert worden ist. Mir ging es nicht darum, *Smends* Vorstellungen von einer Staatsfunktionenlehre authentisch für mein Thema zu verwenden. Vielmehr sah ich es als sinnvoll an, die Begriffsbildung der Integrationslehre aufzunehmen und den Gedanken einer Staatsfunktionenlehre für das Verhandlungsthema fruchtbar zu machen.

Zur funktionsspezifischen Aufnahme der Öffentlichkeitsaktionen in das politische System der Verwaltung möchte ich noch folgendes sagen: Die hierzu erforderlichen Verfahren müssen noch ausgeformt werden. Eine konkrete Folgerung habe ich jedenfalls vorgetragen: Es gehört nicht zu den funktionsspezifischen Aufgaben des politischen Systems der Verwaltung, Öffentlichkeitsaktionen mit Mitteln gegenüberzutreten, die nur in das Verfahren der Betroffenheitsbeteiligung gehören, also in das Verfahren, in dem über Individualrechte entschieden wird.

Zu Herrn *Schmitt Glaeser* noch ein Wort! Herr *Schmitt Glaeser*, Sie haben dankenswerterweise den Begriff der Volkswahl noch einmal aufgegriffen und auch ins Spiel gebracht, daß für die Verwaltung das Gesetzmäßigkeitsprinzip allein maßgeblich sein sollte. Sie haben damit einen Gedanken vorgetragen, den Sie schon in Ihrem Salzburger Referat vor der Vereinigung dargelegt haben. Ich möchte dazu noch folgendes ergänzen: Was Sie angesprochen haben, war die aus der Politikwissenschaft bekannte Auffassung von der antizipierenden Reaktion der

Verwaltung auf künftige Wahlen. Die Verwaltung muß bei ihren Maßnahmen die Augenblicksreaktionen der Öffentlichkeit im Hinblick auf die künftige Wahl einplanen. In der Politikwissenschaft ist indessen ebenso bekannt, daß diese antizipierende Reaktion der Verwaltung nicht ausreicht, um den Konfliktstoff im Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit aufzuarbeiten. Zu der Bekräftigung einer ausschließlichen Gesetzesbestimmung der Verwaltung durch Herrn *Doehring* brauche ich nur noch kurz Stellung zu nehmen: Dieser Gesichtspunkt reicht für die Verwaltungstheorie heute einfach nicht mehr aus. Ich glaube, auch für Herrn *Schmidt* sprechen zu dürfen, wenn ich sage, daß die Referenten sich bemüht haben, mit dem von der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht gelösten Rest von Problemen im Augenblick einmal verwaltungstheoretisch fertig zu werden.

Herr *Häberle* und Herr *Friauf* haben die Frage aufgeworfen, an welcher Stelle die verfassungsdogmatische Verankerung der Öffentlichkeitseinwirkungen liege. Meine Antwort hierzu lautet: Nirgends! Ich habe auch in einem Leitsatz herausgestellt, daß diese Frage für mich kein verfassungstheoretisches Problem auf dem Boden des Grundgesetzes ist. Vielmehr liegt das Problem auf der Ebene der Politik und der Verwaltungstheorie. Hierzu bin ich allerdings der Auffassung, daß das Grundgesetz auch außerhalb der ausdrücklich geregelten Verfassungsinstitutionen Raum läßt für die Entwicklung einer demokratischen Ordnung. Besonderen Wert möchte ich in diesem Zusammenhang auf die Feststellung legen, daß ich die Öffentlichkeitsaktionen als emanzipative Erscheinungen gegenüber der Verwaltung ansehe und daß auf diese Weise ein Konflikt mit dem Staatsrecht besteht, der nie behoben werden kann. Denn die Verwaltung muß sich kraft Verfassungsrechts auf die Öffentlichkeitsaktionen immer partizipativ einstellen. Die Öffentlichkeitsaktionen, wie wir sie heute behandelt haben, werden dagegen der Verwaltung zunächst immer emanzipativ gegenübertreten. Die Verwaltung muß daher versuchen, aus diesem Konflikt das Beste zu machen.

Zum Schluß sei noch ein Wort zur Problematik der Verbandsklage erlaubt, obwohl dies für meine Ausführungen nicht den in der Diskussion gewünschten solennen Schluß abgibt. Meine Erwiderung gilt in diesem Zusammenhang Herrn *Bachof*. Die in meinem Referat vertretene Auffassung zur Theorie vom subjektiven öffentlichen Recht und zur verwaltungsgerichtlichen Klagebefugnis habe ich bei anderen Gelegenheiten schon mehrfach dargelegt. Herr *Bachof* hat hier

seine Position vorgetragen. Unsere vielleicht unterschiedlichen Auffassungen bräuchten an dieser Stelle nicht nochmals erörtert zu werden. Mir ging es heute lediglich darum aufzuzeigen, daß ein Teil der Öffentlichkeitsproblematik gelöst werden kann, wenn man eine Kongruenz zwischen dem Betroffenenkreis und den Trägern subjektiver öffentlicher Rechte gegenüber der Verwaltung herstellt. Ich habe heute von Ihnen, Herr *Bachof*, die Prügel bekommen, die an sich für eine Reihe von Kollegen bestimmt gewesen sein müßten, die in den letzten Jahren über das subjektive öffentliche Recht geschrieben haben und für eine weitere Subjektivierung des öffentlichen Rechts eingetreten sind. Andere Herren, etwa Herr *Zuleeg*, gehen viel weiter als ich. Ich stimme weitgehend mit Ihnen, Herr *Bachof*, überein. Ihre frühere Auffassung zum subjektiven öffentlichen Recht hat allerdings in der Rechtsprechung nicht viel bewirkt. Sie hat z. B. dazu geführt, daß ein Mitglied des Bundesverwaltungsgerichts noch jüngst sagen konnte, man müsse sich in der Frage der verwaltungsgerichtlichen Klagebefugnis von Fall zu Fall pragmatisch vortasten. Das reicht mir im Zusammenhang meines heutigen Themas nicht aus. Für das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit ist es bedeutsam, daß eine Kongruenz zwischen Betroffenenstatus und subjektiven öffentlichen Rechten hergestellt wird. Deshalb erschien es mir sinnvoll, daß die Problematik heute noch einmal angesprochen wurde.

Ich möchte mich — an dieser Stelle — nur thesenartig gegen die Popularklage und gegen eine Ausdehnung des subjektiven öffentlichen Rechts wenden, wie sie Herr *Zuleeg* auch hier vorgetragen hat. Insoweit halte ich an der Gesetzesabhängigkeit des subjektiven öffentlichen Rechts fest, wie ich das auch in Publikationen mehrmals betont habe.

Meine Ausführungen sollen nun auch einen solennen Schluß haben. Ich bedanke mich für die vielfachen Anregungen. Diesen Dank spricht zwar jeder Referent aus. Aber ich glaube, ich kann das wirklich aufrichtig heute noch einmal wiederholen.

**Schmidt:** Wenn ich gleich an die letzten Worte von Herrn *Bartlsperger* anschließe, so könnte mir das eine Wiederholung am Ende ersparen. Ich möchte mit dem Dank für die wertvollen Beiträge und die Anregungen aus der Diskussion beginnen. Auf Grund der Fülle dieser Beiträge und angesichts der Knappheit der Zeit möchte ich auch von vornherein den Generalpardon in Anspruch nehmen, der in dieser Vereinigung noch jedem Referenten für sein Schlußwort gewährt worden ist: Denn es ist, wie leicht einzusehen, nicht möglich, jetzt binnen einer

knappen Viertelstunde auf jeden Beitrag in einer jedem Diskussionsredner angemessenen Weise zu antworten.

Ein gut Teil dessen, was ich zu sagen hätte, hat inzwischen Herr *Bartlsperger* schon vorweggenommen. Auch das entlastet meine Antwort. Wir sind uns also im Schlußwort so einig, wie viele von Ihnen in der Diskussion uns einig gesehen haben. Wenn Sie nachträglich die gedruckten Texte lesen, wird Ihnen auffallen, daß es da auch Unterschiede gibt.

Erschrecken Sie bitte nicht, wenn ich gleichwohl jetzt fünf Problempunkte vorweg bezeichne, auf die ich mit unterschiedlicher Intensität noch etwas Zeit verwenden möchte.

Das ist einmal das zentrale Thema: Wie halten wir's mit einer Erweiterung unseres Legitimationsbegriffs? Von da führen gewisse Spuren zum Thema: Was ist aus diesem Vortrag für die Praxis etwa im Verwaltungsverfahren, im Verwaltungsrecht zu gewinnen? Das kann weiter überleiten zur Frage des öffentlichen Interesses — ich denke an den Beitrag von Herrn *Brohm* — und schließlich vielleicht noch zu einer kurzen Bemerkung zur Verbandsklage im Zusammenhang mit dem Beitrag von Herrn *Zuleeg*. Der fünfte Punkt fällt aus dieser Reihe heraus. Er soll noch einmal kurz anknüpfen an Herrn *Schnurs* Hinweis auf die Herausforderung der Sozialwissenschaften für unsere Arbeit.

Zum ersten: dem zentralen Thema der von mir so bezeichneten demokratischen Legitimation durch verfahrensrechtlich gesicherte Mitwirkung. Ich möchte möglichst knapp noch einmal die fünf Prämissen in Erinnerung rufen, auf denen ich aufbaue und von denen her ich zu der Schlußfolgerung komme, daß man hier unseren Legitimationsbegriff erweitern könnte. Ich meine, Sie müssen die Prämissen erschüttern, wenn Sie die Schlußfolgerung stürzen wollen.

Das ist zum ersten, daß alle diese Überlegungen nur gelten für die Verwaltung als eigenständige Staatsgewalt, die nicht gesetzlich vorprogrammiert ist. Das ist zum zweiten die Überlegung, daß in diesem Bereich die Verwaltung aus eigener Kraft nicht imstande ist, die Probleme zu lösen, sondern der Kommunikation mit ihren Bürgern bedarf. Das ist zum dritten die Trennung zwischen Entscheidung und Entscheidungsvorbereitung. Alles, was ich sage, bezieht sich auf das Stadium der Entscheidungsvorbereitung. Das ist zum vierten die Aufforderung, die Mitwirkung verfahrensrechtlich zu strukturieren und nicht informell im Bereich der Meinungsfreiheit zu belassen, und zum letzten, sie zu öffnen für jedermann, auch für denjenigen, der nicht in seinen Individualrechten oder —

diese unterscheide ich davon — im Hinblick auf Schutznormen zu seinen Gunsten betroffen ist.

Bei diesen fünf Prämissen registriere ich unabhängig vom Streit im einzelnen, daß die Prämissen 1 und 2 in der Diskussion im Grunde wenig bis gar nicht bestritten worden sind. Daß es die Verwaltung als eigenständige Staatsgewalt gibt, und zwar auch in Bereichen, wo sie gesetzlich nicht vorprogrammiert ist, und daß sie hier durchaus auch der Kommunikation mit den Bürgern — der zweiseitigen Kommunikation, nicht einseitiger Informationsströme; insofern möchte ich das in der Tat klarstellen, Herr *Kisker* — bedarf, ist im großen und ganzen hier auf Konsens gestoßen.

Die Punkte 3 bis 5, Trennung zwischen Entscheidung und Entscheidungsvorbereitung — stark bestritten von Herrn *Badura* und anderen —, verfahrensrechtliche Strukturierung und Öffnung für jedermann, haben ihre Vorbilder in schon vorhandenen gesetzlich geregelten Verwaltungsverfahren. Ihre Bedenken müßten sich zum Teil schon gegen die vorhandenen Regelungen richten, natürlich verstärkt gegen eine Intensivierung dieser Art Beteiligung und eine Ausweitung solcher Verfahrensregelungen und ihre Übertragung auf andere Verwaltungsbereiche.

Das also sind die fünf Prämissen, die mich zu dem Schluß kommen lassen, daß, wenn Sie jede einzelne für sich genommen stehen lassen, Sie am Ende darüber nachdenken müssen, daß sich auf der Grundlage der zu beobachtenden, und zwar der jetzt intensiv zu beobachtenden Ausweitung der Beteiligung an solchen Verwaltungsverfahren für jedermann am Ende unausweichlich die Frage stellt, ob wir hier nicht demokratische Teilhabe und parallel zu ihr demokratische Legitimationsprozesse vor uns haben. Dieser „Jedermann" ist in der Tat der „Jedermann" des Staatsvolkes; und auch bei Wahlen ist es ja so, daß nicht jeder Wahlberechtigte seine Stimme abgeben muß, sondern daß man hingehen und wählen und es auch bleiben lassen kann und sich dann vielleicht sagen muß: Hätte ich doch nur gewählt oder hätte ich anders gewählt! Ich stimme Herrn *Häberle* zu, daß es sich hier um eine notwendige Weiterentwicklung der „Bürgerdemokratie" und eine notwendige Aktivierung ihrer „Öffentlichkeit" handelt.

Zum zweiten Punkt: der praktischen Bedeutung für das Verwaltungsverfahren. Herr *Bartlsperger* hat schon auf die Novelle zum Bundesbaugesetz hingewiesen, die ja auch ich in meinem Bericht ausdrücklich als Beispiel zitiert hatte. Diese Novelle ist insofern recht aufschlußreich, als in der Begrün-

dung gesagt wird — und ich würde dem durchaus zustimmen —, über die jetzt hier eröffneten erweiterten Beteiligungsformen durch eine Vorverlegung der Veröffentlichung von Verwaltungsabsichten lasse sich Konkretes noch nicht sagen, das müsse sich in der praktischen Entwicklung erst herausstellen, bewähren und ausformen. Sehr viel weiter haben wir, die Referenten, hier auch nicht gehen können. Wir können nur die Richtung angeben, in der weitergearbeitet werden muß, in der auch wir aufgefordert sind, weiter mitzuarbeiten und die Entwicklung kritisch zu verfolgen.

Nun zur Frage der öffentlichen Interessen. Ich stimme Herrn *Brohm* zu, daß es bei der Umsetzung der von mir latent öffentlich genannten Interessen in öffentliche Interessen durch die Entscheidung demokratisch legitimierter staatlicher Organe auch eine wesentliche Rolle spielt, ob diese neu anerkannten Interessen in den Kontext der bisher schon anerkannten öffentlichen Interessen hineinpassen. Ich werde in meinen Überlegungen weiter verfolgen, ob in diesem Zusammenhang nicht gar schon von einer gewissen Maßstabsfähigkeit der Rechtsordnung die Rede sein könnte, die hier die Entscheidung über die Anerkennung eines Interesses als öffentliches Interesse erleichtert.

Bei der Durchsetzung der latent öffentlichen Interessen liegt es nahe zu fragen, wie es sich anschließend mit der Rechtsschutzfähigkeit, etwa in Form der Verbandsklage, verhalten soll. Hier möchte ich zu Herrn *Zuleeg* sagen: Es ist nicht das Problem des Gesetzgebers, sondern es ist das Problem der Gerichte, ganz konkret: der Verwaltungsgerichte, die in diesem Falle überfordert sind, und ich möchte daran erinnern, wieviel Schwierigkeiten bereits das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder mit kaum noch maßstabsfähigen Normen der Verfassung haben. Ich möchte diese Situation ungern auf die Breite der Verwaltungsgerichtsbarkeit übertragen wissen.

Bei allen Fragen, die wir heute behandelt haben, sollten wir uns — und das ist zugleich auch eine sehr summarische Antwort auf die Bedenken, die gegen den methodischen Standort beider Referenten geäußert worden sind — bewußt sein, daß wir diese Fragen nicht nur in dieser Vereinigung diskutieren, daß wir diese Diskussion jedenfalls weder auf diese Vereinigung beschränken sollten noch überhaupt können. Denn jede dieser Fragen wird gegenwärtig in den angrenzenden Sozialwissenschaften erörtert, und es wäre nicht gut, wenn wir uns weiter einigelten mit dem Argument, das sei nach unseren

strengen wissenschaftlichen Maßstäben ohnehin überwiegend Quark und Qualm. Wir sollten im Gegenteil sehen, daß uns da Bälle zugespielt werden, und wir sollten diese Bälle placiert zurückspielen. Denn ich meine, wir haben einiges zu sagen, was vielleicht die Diskussion in den benachbarten Sozialwissenschaften durchaus fruchtbar vorantreiben kann. Es sind Fragen, die wir auf Dauer nicht nur durch vornehmes Schweigen erledigen können.

# Verzeichnis der Redner

Bachof S. 312
Badura S. 141, 170, 292
Bartlsperger S. 221, 316
Blümel S. 310
Böckenförde S. 132, 297
Brohm S. 288
Bull S. 137
Bullinger S. 283
Doehring S. 305
Dürig S. 290
Friauf S. 129, 162, 307
Frowein S. 155, 311
Häberle S. 134, 306
Huber S. 124
Ipsen, Hans Peter S. 287, 317
Kaiser S. 124, 164, 285
Kewenig S. 172
Kisker S. 160, 173, 302
Klein S. 153
Knöpfle S. 142
Korinek S. 168, 302
Kröger S. 159
Krüger S. 145, 146, 148
Martens S. 287
Maurer S. 170
Mayer-Tasch S. 134
Merten S. 136
Meyer, Hans S. 69, 123, 144, 149, 153, 159, 173, 309
Oppermann S. 7, 148, 167, 170, 178
Ossenbühl S. 272, 281, 287
Püttner S. 163, 293
Quaritsch S. 161, 277
Rauschning S. 165
Roellecke S. 281
Scheuner S. 121
Schmidt, Walter S. 183, 283, 327
Schmitt Glaeser S. 300
Schneider, Hans S. 167, 172, 315

Schneider, Hans Peter S. 157, 177
Schnur S. 130, 294
Soell S. 166
Stein S. 160
Stern S. 126, 163, 169, 174, 175, 279
Thieme S. 284
Vogel S. 120, 130, 144, 148, 167, 304
Wilke S. 171
Zacher S. 138, 177, 178, 273
Zippelius S. 128
Zuleeg S. 125, 315

# Verzeichnis der Mitglieder der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

Stand: April 1975

Vorstand

1. *Ipsen,* Dr. Hans Peter, o. Professor,
   3141 Raven über Lüneburg, Haus Opferberg,
   Tel. (04172) 6 70 (Universität Hamburg)
2. *Vogel,* Dr. Klaus, o. Professor,
   69 Heidelberg, Zeppelinstr. 39, Tel. (06221) 4 53 70
3. *Ossenbühl,* Dr. Fritz, o. Professor, 5309 Meckenheim,
   Bergstr. 15, Tel. (02225) 26 28 (Universität Bonn)

Mitglieder

1. *Abelein,* Dr. Manfred, o. Professor, 53 Bonn, Rheinweg 12,
   Tel. (02221) 2 56 92 (Universität Regensburg)
2. *Abendroth,* Dr. Wolfgang, Professor, 355 Marburg,
   Wilhelm-Roser-Str. 53, Tel. (06421) 50 77
3. *Achterberg,* Dr. Norbert, o. Professor, 4401 Roxel,
   Breslauer Str. 15, Tel. (025034) 74 22
   (Universität Münster)
4. *Adamovich,* Dr. Ludwig, Universitätsdozent,
   A 1090 Wien, Roosevelt-Platz 4, Tel. (0222) 42 73 95
5. *Antoniolli,* Dr. Walter, o. Universitätsprofessor,
   A 2344 Maria Enzersdorf, Ottensteinstr. 35,
   Tel. (02236) 4 99 45 (Universität Wien)
6. *Armbruster,* Dr. Hubert, o. Professor, 65 Mainz,
   An der Allee 69, Tel. (06131) 3 19 50
7. *Arnold,* Dr. Rainer, Privatdozent, 8702 Zell am Main,
   Küsterbergstr. 22, Tel. (0931) 59 62 79
   (Universität Würzburg)
8. *Baade,* Dr. Hans W., Professor, University of Texas,
   6002 Mountain Climb Drive, Austin/Texas, USA. 78 731,
   Tel. (512) 452-5071 und 471-5151
9. *Bachof,* Dr. Dr. h. c. Otto, o. Professor, 74 Tübingen,
   Auf dem Kreuz 3, Tel. (07071) 6 11 44

10. *Badura*, Dr. Peter, o. Professor, 8 München 40, Habsburgerstr. 2, Tel. (089) 34 24 57
11. *Barbey*, Dr. Günther, Privatdozent, 1 Berlin 12, Hardenbergstr. 32
12. *Barfuß*, Dr. jur. Dr. rer. pol. Walter, Universitätsdozent, A 1010 Wien, Tegetthoffstr. 3, Tel. (0222) 52 68 41
13. *Bartlsperger*, Dr. Richard, o. Professor, 8521 Uttenreuth, Schleifweg 55, Tel. (09131) 5 99 16 (Universität Erlangen)
14. *Bäumlin*, Dr. Richard, o. Professor, CH 3067 Ball-Sinneringen, Schloßrain
15. *Bayer*, Dr. Hermann-Wilfried, Wiss. Rat und Professor, 463 Bochum 7, Nußbaumweg 25, Tel. (02321) 71 57 24
16. *Becker*, Dr. jur. Dr. phil. Erich, o. Professor, 672 Speyer, Philipp-Melanchthon-Str. 10, Tel. (06232) 34 39
17. *Berchtold*, Dr. Klaus, Universitätsdozent, A 1010 Wien, Köllnerhofgasse 5/43, Tel. (0222) 5 20 90 52
18. *Bernhardt*, Dr. Rudolf, o. Professor, 69 Heidelberg, Gustav-Kirchhoff-Str. 2 a, Tel. (06221) 4 36 99
19. *Bettermann*, Dr. Karl August, o. Professor, 2 Hamburg 63, Alte Landstr. 173, Tel. (040) 5 36 20 64
20. *Bleckmann*, Dr. Dr. Albert, apl. Professor, 69 Heidelberg 1, Baden-Badener Str. 3, Tel. (06221) 3 31 96
21. *Blümel*, Dr. Willi, o. Professor, 48 Bielefeld 1, Dürerstr. 13, Tel. (0521) 87 42 40
22. *Blumenwitz*, Dr. Dieter, o. Professor, 8011 Zorneding, Herzog-Albrecht-Str. 26, Tel. (08106) 26 82 (Universität Augsburg)
23. *Böckenförde*, Dr. jur. Dr. phil. Ernst-Wolfgang, o. Professor, 48 Bielefeld, Graf-von-Stauffenberg-Str. 7, Tel. (0521) 10 15 04
24. *Böckstiegel*, Dr. Karl-Heinz, o. Professor, 404 Neuss, Thywissenstr. 27, Tel. (02101) 40 02 79
25. *Bogs*, Dr. Harald, o. Professor, 3406 Bovenden, Dresdener Str. 7, Tel. (0551) 8 15 95 (Universität Göttingen)
26. *Böhmert*, Dr. Viktor, o. Professor, 23 Kiel, Graf-Spee-Str. 9, Tel. (0431) 4 77 77
27. *Bothe*, Dr. Michael, Privatdozent, 6901 St. Ilgen, Kurlandstr. 1, Tel. (06224) 35 60
28. *Brohm*, Dr. Winfried, o. Professor, CH 8280 Kreuzlingen, Burggrabenstr. 22, Tel. (072) 8 17 36 (Universität Konstanz)

29. *Brunner,* Dr. Georg, o. Professor, 8702 Lengfeld über Würzburg, Sonnleite 3, Tel. (0931) 2 36 36
30. *Bülck,* Dr. Hartwig, o. Professor, 6121 Schöllenbach, Hohe Roth (Hochschule Speyer)
31. *Bull,* Dr. Hans Peter, o. Professor, 2 Hamburg 55, Friedrich-Legahn-Str. 18, Tel. (040) 86 81 98
32. *Bullinger,* Dr. Martin, o. Professor, 78 Freiburg/Br., Sundgauallee 46, Tel. (0761) 8 22 29
33. *Burmeister,* Dr. Joachim, Privatdozent, 503 Hürth-Mitte, Deutscher Ring 4, Tel. (02233) 7 68 28
34. *Frhr. v. Campenhausen,* Dr. Axel, o. Professor, 8 München 19, Volpinistr. 54, Tel. (089) 15 53 31
35. *Carstens,* Dr. Karl, o. Professor, 5309 Meckenheim, Dechant-Kreiten-Str. 43, Tel. (02225) 24 55
36. *Dagtoglou,* Dr. Prodromos, o. Professor, 84 Regensburg, Richard-Wagner-Str. 16, Tel. (0941) 94 32 65 4/5 (dienstl.)
37. *Delbrück,* Dr. Jost, o. Professor, 34 Göttingen, Leuschnerweg 7, Tel. (0551) 2 14 45
38. *Denninger,* Dr. Erhard, Professor, 6374 Steinbach/Taunus, Rossertstr. 10, Tel. (06171) 7 17 78 (Universität Frankfurt/M.)
39. *Doehring,* Dr. Karl, o. Professor, 69 Heidelberg, Bergstr. 58, Tel. (06221) 4 58 80
40. *Drath,* Dr. Martin, Professor, 75 Karlsruhe, Dragonerstr. 9, Tel. (0721) 5 77 12 (Universität Darmstadt)
41. *Dreier,* Dr. Ralf, o. Professor, 34 Göttingen, Wilhelm-Weber-Str. 4—6, Tel. (0551) 5 91 14
42. *Dürig,* Dr. Günter, o. Professor, 74 Tübingen 9, Staufenstr. 9, (07071) 21 29 66
43. *Ehmke,* Dr. Horst, o. Professor, 534 Rhöndorf/Rhein, Konrad-Adenauer-Str. 19, Tel. (02224) 61 08
44. *Eichenberger,* Dr. Kurt, o. Professor, CH 4144 Arlesheim bei Basel, Bärenbrunnenweg 4, Tel. (061) 72 33 86
45. *Erbel,* Dr. Günter, Professor, 53 Bonn-Bad Godesberg, Jahnstr. 3, Tel. (02221) 6 35 13
46. *Erichsen,* Dr. Hans-Uwe, o. Professor, 463 Bochum, Cranachstr. 44, Tel. (02321) 43 29 70
47. *Erler,* Dr. Georg, o. Professor, 34 Göttingen, Schlegelweg 11, Tel. (0551) 5 93 43

48. *Ermacora*, Dr. Felix, o. Universitätsprofessor, A 1010 Wien I, Karl-Lueger-Ring, Universität, Tel. (0222) 42 76 11
49. *Evers*, Dr. Hans-Ulrich, o. Universitätsprofessor, A 5020 Salzburg, Wolfsgartenweg 30, Tel. (06222) 20 78 67
50. *Faber*, Dr. Heiko, Professor, 6236 Eschborn 2 (Niederhöchstadt), Lindenweg 1, Tel. (06173) 6 27 34
51. *Fleiner*, Dr. Thomas, o. Professor, CH 1723 Marly FR, Le Riedelet 9, Tel. (037) 46 12 61 (Universität Freiburg/Schweiz)
52. *Folz*, Dr. Hans-Ernst, Professor (Wiss. Rat), 66 Saarbrücken, Rotenbühlerweg 72, Tel. (0681) 3 69 25
53. *Friauf*, Dr. Karl Heinrich, o. Professor, 506 Bensberg-Frankenforst, Eichenhainallee 17, Tel. (02204) 6 19 84 (Universität Köln)
54. *Friesenhahn*, Dr. Dr. h. c. Ernst, o. Professor, 53 Bonn, Wegeler Str. 2, Tel. (02221) 65 75 38
55. *Fröhler*, Dr. Ludwig, o. Hochschulprofessor, A 4010 Linz-Urfahr, Altenberger Str. 39
56. *Fromont*, Dr. Michel, Professeur de droit public, F 21 Dijon, 44 Rue des Marmuzots, Tel. (80) 32 68 35
57. *Frotscher*, Dr. Werner, Privatdozent, 23 Kiel, Projensdorfer Str. 70, Tel. (0431) 33 38 05
58. *Frowein*, Dr. Jochen A., o. Professor, 48 Bielefeld, Wasserfuhr 1, Tel. (0521) 10 23 11
59. *Fuß*, Dr. Ernst-Werner, o. Professor, 8702 Zell am Main, Küsterbergstr. 8, Tel. (0931) 59 71 16 (Universität Würzburg)
60. *Gallwas*, Dr. Hans-Ulrich, Wiss. Rat und Professor, 8 München 23, Hans-Leipelt-Str. 16, Tel. (089) 32 83 66
61. *Geck*, Dr. Wilhelm Karl, M. A., o. Professor, 6671 Oberwürzbach-Reichenbrunn, Tel. (06894) 73 26 (Universität des Saarlandes)
62. *Gerber*, D. Dr. Hans, o. Professor, 78 Freiburg/Br., In der Röte 5, Tel. (0761) 5 33 06
63. *Görg*, Dr. Hubert, Professor, 5062 Hoffnungsthal-Ellersberg, Tel. (02205) 25 40 (Universität Marburg)
64. *Götz*, Dr. Volkmar, o. Professor, 34 Göttingen, Nikolausberger Weg 56, Tel. (0551) 4 31 19

65. *Grabitz*, Dr. Eberhard, Privatdozent, 2 Hamburg 52, Waitzstr. 59, Tel. (040) 82 42 71
66. *Grawert*, Dr. Rolf, o. Professor, 48 Bielefeld 16, Römerstr. 11, Tel. (0521) 33 10 42 (Universität Bochum)
67. *Grewe*, Dr. Wilhelm G., o. Professor, Deutsche Botschaft, CPO Box 955, Tokyo/Japan
68. *Gröll*, Dr. Florian, a. o. Universitätsprofessor, A 9020 Klagenfurt, Babenberger Str. 10
69. *Gygi*, Dr. Fritz, o. Professor, CH 3006 Bern, Beatusstr. 28, Tel. (031) 44 86 38
70. *Häberle*, Dr. Peter, Professor, 355 Marburg/Lahn, Universitätsstr. 6 (Savignyhaus), Tel. (06421) 28 31 25/28 31 28 (dienstl.)
71. *Häfelin*, Dr. Ulrich, o. Professor, CH 8049 Zürich, Müseliweg 1, Tel. (051) 56 84 60
72. *Hahn*, Dr. LL. M. Hugo J., o. Professor, 8702 Würzburg-Lengfeld, Am Weinberg 7, Tel. (0931) 2 39 04
73. *Haller*, Dr. Walter, Privatdozent, CH 8122 Pfaffhausen-Zürich, Gättenhusenstr. 8, Tel. (01) 85 36 71
74. *Hamel*, Dr. Walter, Professor, 355 Marburg/Lahn, Calvinstr. 21, Tel. (06421) 28 62
75. *Heckel*, Dr. Martin, o. Professor, 74 Tübingen, Lieschingstr. 3, Tel. (07071) 6 14 27
76. *Hellbling*, Dr. Ernst C., o. Universitätsprofessor, A 1130 Wien 13, Volksgasse 12
77. *Henke*, Dr. Wilhelm, o. Professor, 8501 Rückersdorf, Strengenbergstr. 47, Tel. (09123) 27 85 (Universität Erlangen-Nürnberg)
78. *Herrmann*, Dr. Günter, Professor, 5042 Erfstadt-Bliesheim, Gregor-Vosen-Str. 8, Tel. (02235) 4 16 33 (Universität Mainz)
79. *Herzog*, Dr. Roman, o. Professor, 53 Bonn-Röttgen, Eichenweg 18, Tel. (02221) 25 19 74 (Hochschule Speyer)
80. *Hesse*, Dr. Konrad, o. Professor, 7802 Merzhausen ü. Freiburg/Br., Schloßweg 29, Tel. (0761) 40 38 11
81. *Hettlage*, Dr. Karl Maria, o. Professor, 532 Bad Godesberg, Friedrich-Ebert-Str. 83, Tel. (02221) 36 43 61
82. *Frhr. v. d. Heydte*, Dr. Friedrich August, o. Professor, 8702 Gerbrunn über Würzburg, Gieshügeler Str. 45, Tel. (0931) 70 69 14

83. *v. Hippel*, Dr. Ernst, o. Professor, 6531 Perscheid ü. Bingen, Tel. (06744) 5 20 (Universität Köln)

84. *Hoegner*, Dr. Wilhelm, Honorarprofessor, 8 München 9, Am Blumengarten 17, Tel. (089) 43 42 41

85. *Hoffmann*, Dr. Gerhard, Professor, 355 Marburg/Lahn, Friedrichstr. 31, Tel. (06421) 6 32 74

86. *Hofmann*, Dr. Hasso, Wiss. Rat, 8521 Uttenreuth, Breslauer Str. 6/B, Tel. (09131) 5 26 43 (Universität Erlangen-Nürnberg)

87. *Hollerbach*, Dr. Alexander, o. Professor, 7801 March-Hugstetten ü. Freiburg/Br., Parkstr. 8, Tel. (07665) 22 51

88. *Hoppe*, Dr. Werner, o. Professor, 44 Münster, Von-Ossietzky-Str. 41, Tel. (0251) 79 55 00

89. *Huber*, Dr. Ernst Rudolf, o. Professor, 78 Freiburg-Zähringen, In der Röte 2, Tel. (0761) 5 37 13

90. *Huber*, Dr. Dr. h. c. Hans, o. Professor, CH 3074 Muri b. Bern, Mannenriedstr. 5, Tel. (031) 52 09 25

91. *Ipsen*, Dr. Hans Peter, o. Professor, 3141 Raven ü. Lüneburg, Haus Opferberg, (Tel. (04172) 6 70

92. *Ipsen*, Dr. Knut, o. Professor, 463 Bochum-Weitmar, Nevelstr. 59, Tel. (02321) 43 12 66

93. *Isensee*, Dr. Josef, o. Professor, 66 Saarbrücken 3, Akazienweg 12, Tel. (0681) 81 38 97 (Universität Bonn)

94. *Jaenicke*, Dr. Günther, Professor, 6906 Leimen, Waldstr. 13, Tel. (06224) 35 71 (Universität Frankfurt/M.)

95. *Jahrreis*, Dr. jur. Dr. h. c. Dr. h. c. Dr. h. c. LL. D. h. c. Hermann, o. Professor, 5 Köln 41, Nasse-Str. 30, Tel. (0221) 41 35 53

96. *Jakob*, Dr. Wolfgang, o. Professor, 8 München 23, Wilhelmstr. 25, Tel. (089) 39 05 06 (Universität Augsburg)

97. *Kaiser*, Dr. jur. Dr. rer. pol. h. c. Joseph H., o. Professor, 7813 Staufen, Rothofweg, Tel. (07633) 57 28 (Universität Freiburg/Br.)

98. *Kewenig*, Dr. Wilhelm, o. Professor. 23 Kiel, Schillerstr. 16, Tel. (0431) 5 58 29

99. *Khol*, Dr. Andreas, Universitätsdozent, A 1030 Wien, Jacquingasse 43, Politische Akademie, Tel. (0222) 72 51 86

100. *Kimminich*, Dr. Otto, o. Professor, 84 Regensburg, Killermannstr. 6, Tel. (0941) 2 41 75

101. *Kipp*, Dr. Heinrich, o. Universitätsprofessor, A 6080 Kurort Igls, Lanserstr. 61, Tel. (05222) 72 09 (Universität Innsbruck)
102. *Kirchhof*, Dr. Paul, o. Professor, 4401 Havixbeck, Südostring 37, Tel. (02507) 75 48 (Universität Münster)
103. *Kisker*, Dr. Gunter, Professor, 6301 Leihgestern ü. Gießen, Albert-Schweitzer-Str. 3, Tel. (06403) 31 30
104. *Klecatsky*, Dr. Hans R., o. Universitätsprofessor, A 6020 Innsbruck, Reithmannstr. 20, Tel. (05222) 52 21 44
105. *Klein*, Dr. Hans H., o. Professor, 3406 Bovenden, Kolberger Str. 8, Tel. (0551) 8 17 04 (Universität Göttingen)
106. *Kloepfer*, Dr. Michael, Professor, 1 Berlin 33, Dievenowstr. 12, Tel. (030) 8 24 53 14
107. *Knemeyer*, Dr. Franz-Ludwig, o. Professor, 87 Würzburg 7, Unterdürrbacher Landstr. 83, Tel. (0931) 5 91 18
108. *Knies*, Dr. Wolfgang, o. Professor, 66 Saarbrücken 1, Sonnenweg 4, Tel. (0681) 5 41 80
109. *Knöpfle*, Dr. Franz, o. Professor, 89 Augsburg 22, Birkenstr. 39
110. *Koja*, D. Dr. Friedrich, o. Universitätsprofessor, A 5020 Salzburg, Lederwaschgasse 22, Tel. (06222) 22 27 12
111. *König*, Dr. jur. Dr. rer. pol. Klaus, o. Professor, 672 Speyer, Wimphelingstr. 5, Tel. (06232) 59 01
112. *Kopp*, Dr. Ferdinand O., o. Universitätsprofessor, A 8010 Graz, Kaiserwaldweg 53 d, Tel. (03122) 3 15 81
113. *Korinek*, Dr. Karl, o. Universitätsprofessor, A 1130 Wien, Auhofstr. 225—227, Tel. (0222) 8 20 91 53 (Universität Graz)
114. *Krause*, Dr. Peter, Assistenzprofessor, 6604 Güdingen/Saar, Bühler Str. 70, Tel. 87 82 72
115. *Krawietz*, Dr. Dr. Werner, Wiss. Rat und Professor, 44 Münster, Nienbergweg 29, Tel. (0251) 5 38 46
116. *Kriele*, Dr. Martin, o. Professor, 509 Leverkusen-Wald, Richard-Wagner-Str. 10, Tel. (02172) 5 15 64 (Universität Köln)
117. *Kröger*, Dr. Klaus, Professor, 63 Gießen-Wieseck, Hölderlinweg 14, Tel. (0641) 5 22 40
118. *Krüger*, Dr. Herbert, o. Professor, 2 Hamburg 50, Philosophenweg 14
119. *Küchenhoff*, Dr. Erich, Wiss. Rat und Professor, 44 Münster, Kanalstr. 403, Tel. (0251) 2 13 06

120. *Küchenhoff*, Dr. Günther, o. Professor, 87 Würzburg, Seinsheimer Str. 13, Tel. (0931) 7 83 34
121. *Lange*, Dr. Klaus, Wiss. Rat und Professor (Universität Bochum), 34 Göttingen, Weserstr. 36, Tel. (0551) 7 28 56
122. *Leibholz*, Dr. jur. Dr. phil. Gerhard, o. Professor, 34 Göttingen, Herzberger Landstr. 57, Tel. (0551) 5 70 40
123. *Leisner*, Dr. Walter, o. Professor, 852 Erlangen, Kochstr. 2, Tel. (09131) 8 70 71 — 356
124. *Lerche*, Dr. Peter, o. Professor, 8035 Gauting b. München, Junkersstr. 13, Tel. (089) 8 50 20 88
125. *Liermann*, D. Dr. Hans, o. Professor, 852 Erlangen, Rathsberger Str. 63 — Appart. 1013 —, Tel. (09131) 82 52 72
126. *Link*, Dr. Heinz-Christoph, o. Universitätsprofessor, A 1170 Wien, Dornbacher Str. 25, Tel. (0222) 46 89 42
127. *Lorenz*, Dr. Dieter, o. Professor, 7751 Dettingen, Sonneneck 9, Tel. (07533) 68 22 (Universität Konstanz)
128. *Mallmann*, Dr. Walter, Professor, 63 Gießen, Arndtstr. 14, Tel. (0641) 7 74 88
129. *v. Mangoldt*, Hans, Privatdozent, 69 Heidelberg 1, Berliner Str. 48, Tel. (06221) 4 21 33
130. *Martens*, Dr. Wolfgang, o. Professor, 2 Hamburg 50, Hohenzollernring 23, Tel. (040) 8 80 68 00
131. *Marti*, Dr. Hans, ao. Professor, CH 3000 Bern, Schwanengasse 9, Tel. (031) 22 16 83
132. *Maunz*, Dr. Theodor, o. Professor, 8032 Gräfelfing b. München, Hartnagelstr. 3, Tel. (089) 85 16 30
133. *Maurer*, Dr. Hartmut, Professor, 3551 Wehrda, Freiherr-vom-Stein-Str. 20, Tel. (06421) 6 60 21 (Universität Marburg)
134. *Mayer*, Dr. Franz, o. Professor, 84 Regensburg, Maximilian-Aschenauerstr. 22, Tel. (0941) 5 42 17
135. *Mayer-Tasch*, Dr. Peter Cornelius, Wiss. Rat und Professor, 8919 Utting am Ammersee, Zur Ludwigshöhe 7, Tel. (08806) 5 27 (Universität München)
136. *Meder*, Dr. Walter, o. Professor, 1 Berlin 33, Buchsweiler Str. 20, Tel. (030) 8 31 12 89
137. *Meessen*, Dr. Karl Matthias, apl. Professor, 53 Bonn, Am Wichelshof 16, Tel. (02221) 65 07 11
138. *Meissner*, Dr. Boris, o. Professor, 5 Köln, Kleine Budengasse 1, Tel. (0221) 23 97 54

139. *Melichar,* Dr. Dr. h. c. Erwin, o. Universitätsprofessor, A 1010 Wien I, Schulerstr. 20, Tel. (0222) 52 88 83

140. *Menger,* Dr. Christian-Friedrich, o. Professor, 44 Münster, Vredenweg 14, Tel. (0251) 5 13 20

141. *Menzel,* Dr. Eberhard, o. Professor, 23 Kiel-Schulensee, Am See 8, Tel. (0431) 6 52 51

142. *Merten,* Dr. Dr. Detlef, o. Professor, 672 Speyer, Karl-Leiling-Allee 3, Tel. (06232) 7 20 71 (dienstl.)

143. *Meyer,* Dr. Hans, Professor, 53 Bonn, Alfred-Bucherer-Str. 20, Tel. (02221) 62 20 02 (Universität Frankfurt/M.)

144. *Morscher,* Dr. Siegbert, Universitätsdozent, A 6020 Innsbruck, Allerheiligenhöfe 31 k, Tel. (05222) 31 53 33

145. *Mosler,* Dr. jur. Dr. jur. h. c. Hermann, o. Professor, 69 Heidelberg, Mühltalstr. 117, Tel. (06221) 4 00 82

146. *Müller,* Dr. Friedrich, o. Professor, 69 Heidelberg, Gaisbergstr. 51, Tel. (06221) 2 53 91

147. *Müller,* Dr. Jörg P., o. Professor, CH 3032 Hinterkappelen, Kappelenring 42 a, Tel. (031) 55 42 69 (Universität Bern)

148. *Münch,* Dr. Fritz, apl. Professor, 69 Heidelberg, Zur Forstquelle 2, Tel. (06221) 3 35 99

149. *v. Münch,* Dr. Ingo, o. Professor, 2 Hamburg 52, Hochrad 9, Tel. (040) 86 92 24

150. *Mußgnug,* Dr. Reinhard, o. Professor, 1 Berlin 33, Bitterstr. 17, Tel. (030) 8 32 71 87

151. *v. Mutius,* Dr. Albert, Wiss. Rat und Professor, 4401 Nordwalde, Krummer Timpen 20, Tel. (02573) 7 04 (Universität Münster)

152. *Naumann,* Dr. Richard, o. Professor a. D., Honorarprofessor, 314 Lüneburg, Wittenkamp 1, Tel. (04131) 4 47 15 (Universität Hamburg)

153. *Nicolaysen,* Dr. Gert, o. Professor, 2 Hamburg 52, Sohrhofkamp 11, Tel. (040) 82 18 50

154. *Novak,* Dr. Richard, o. Universitätsprofessor, A 8020 Graz, Thadd.-Stammel-Str. 8/4

155. *Obermayer,* Dr. Klaus, o. Professor, 852 Erlangen, Niendorfstr. 25, Tel. (09131) 8 76 06

156. *Oberndorfer,* Dr. Peter, o. Hochschulprofessor, A 4020 Linz, Wolf-Huber-Str. 2, Tel. (07222) 34 96 94

157. *Öhlinger*, Dr. Theo, o. Universitätsprofessor, A 1130 Wien, Seuttergasse 52/10, Tel. (0222) 8 27 61 34
158. *Oppermann*, Dr. Thomas, o. Professor, 74 Tübingen, Burgholzweg 122, Tel. (07071) 56 24
159. *Ossenbühl*, Dr. Fritz, o. Professor, 5309 Meckenheim, Bergstr. 15, Tel. (02225) 26 28 (Universität Bonn)
160. *Papier*, Dr. Hans-Jürgen, Professor, 48 Bielefeld 15, Jupiterstr. 4, Tel. (05206) 1 22
161. *Partsch*, Dr. Karl Josef, o. Professor, 53 Bonn, Lennéstr. 53 (Gartenhaus), Tel. (02221) 65 54 53
162. *Pernthaler*, Dr. Peter, o. Universitätsprofessor, A 6020 Innsbruck, Philippine-Welser-Str. 27, Tel. (05222) 93 22 83
163. *Graf v. Pestalozza*, Dr. Christian, Privatdozent, 8 München 22, Veterinärstr. 5/I, Tel. (089) 21 80 33 36
164. *Pirson*, Dr. jur. Dr. theol. Dietrich, o. Professor, 5038 Rodenkirchen (Bez. Köln), Moritz-von-Schwind-Str. 1, Tel. (0221) 30 24 98
165. *Podlech*, Dr. phil. Dr. jur. Adalbert, Professor, 6101 Weiterstadt, Vorm Heiligenkreuz 2, Tel. (06150) 43 44 (Technische Hochschule Darmstadt)
166. *Püttner*, Dr. Günter, o. Professor, 6 Frankfurt 50 (Niederursel), Krautgartenweg 30, Tel. (0611) 58 26 55 (Hochschule Speyer)
167. *Quaritsch*, Dr. Helmut, o. Professor, 6749 Niederschlettenbach, Bergstr. 23, Tel. (06394) 2 24 (Hochschule Speyer)
168. *Randelzhofer*, Dr. Albrecht, Universitätsdozent, 8 München 90, Wirtstr. 10, Tel. (089) 69 25 53
169. *Rasenack*, Dr. Christian, Privatdozent, 1 Berlin 37, Dahlemer Weg 63 a, Tel. (030) 7 73 38 96
170. *Rauschning*, Dr. Dietrich, o. Professor, 3401 Rodetal über Göttingen, Tel. (05594) 3 31
171. *Ridder*, Dr. Helmut, Professor, 6301 Biebertal I —Ortsteil Vetzberg, Krofdorfer Str. 43, Tel. (06409) 5 23 (Universität Gießen)
172. *Rill*, Dr. Heinz Peter, o. Hochschulprofessor, A 1180 Wien, Peter-Jordan-Str. 145/2, Tel. (0222) 4 75 76 15
173. *Ringhofer*, Dr. Kurt, o. Universitätsprofessor, A 5020 Salzburg, Anton-Behacker-Str. 9
174. *Roellecke*, Dr. Gerd, o. Professor, 75 Karlsruhe 41, Kreuzackerstr. 8, Tel. (0721) 4 51 81 (Universität Mannheim)

175. *Rudolf,* Dr. Walter, o. Professor, 65 Mainz-Lerchenberg, Rubensallee 55, Tel. (06131) 74 21

176. *Rüfner,* Dr. Wolfgang, o. Professor, 23 Altenholz ü. Kiel, Dreiangel 21, Tel. (0431) 32 12 22

177. *Rühland,* Dr. Curt, o. Professor, 33 Braunschweig, Dürerstr. 26, Tel. (0531) 33 21 16

178. *Rumpf,* Dr. Helmut, Honorarprofessor, 53 Bonn-Bad Godesberg, Bismarckstr. 27, Tel. (02221) 6 81 48

179. *Rupp,* Dr. Hans Heinrich, o. Professor, 65 Mainz-Bretzenheim, Am Marienpfad 29, Tel. (06131) 3 45 88

180. *Saladin,* Dr. Peter, o. Professor, CH 3084 Wabern b. Bern, Looserstr. 6, Tel. (031) 44 80 06 (Universität Basel)

181. *Salzwedel,* Dr. Jürgen, o. Professor, 53 Bonn-Holzlar, Siebengebirgsstr. 11, Tel. (02221) 48 17 10

182. *Sasse,* Dr. Christoph, o. Professor, 3141 Echem ü. Lüneburg, Nr. 16, Tel. (040) 41 23 45 71 (dienstl.) (Universität Hamburg)

183. *Sattler,* Dr. Andreas, Wiss. Rat u. Professor, 34 Göttingen, Ludwig-Beck-Str. 17, Tel. (0551) 2 23 40

184. *Schack,* Dr. Friedrich, o. Professor, 8 München 19, Kuglmüllerstr. 22, Tel. (089) 13 17 69

185. *Schäffer,* Dr. Heinz, Universitätsdozent, A 1140 Wien, Linzer Str. 352/3/6, Tel. (0222) 9 41 88 34

186. *Scheuner,* Dr. Ulrich, o. Professor, 53 Bonn-Bad Godesberg, Beethovenstr. 77, Tel. (02221) 603/61 72 (dienstl.)

187. *Schick,* Dr. Walter, o. Professor, 85 Nürnberg, Karolinenstr. 51/III, Tel. (0911) 20 31 92-93

188. *Schiedermair,* Dr. Hartmut, Privatdozent, 69 Heidelberg, Kaiserstr. 36, Tel. (06221) 2 34 31

189. *Schindler,* Dr. Dietrich, o. Professor, CH 8702 Zollikon ZH, Alte Landstr. 44, Tel. (01) 65 41 40 (Universität Zürich)

190. *Schlaich,* Dr. Klaus, o. Professor, 5205 St. Augustin 2 (Niederberg), Rheinstr. 39, Tel. (02241) 2 75 09 (Universität Bonn)

191. *Schlochauer,* Dr. Hans-Jürgen, Professor, 6 Frankfurt/Main, Senckenberganlage 31, Tel. (0611) 7 98 31 92 (dienstl.)

192. *Schmid,* Dr. Carlo, Professor, 53 Bonn, Adenauer-Allee 120 (Universität Frankfurt)

193. *Schmidt,* Dr. Reiner, o. Professor, 8901 Gessertshausen, Bachwiesenstr. 4, Tel. (08238) 71 31 (Universität Augsburg)

194. *Schmidt,* Dr. Walter, Professor, 6 Frankfurt/Main, Senckenberganlage 31, Tel. (0611) 7 98 21 89 (dienstl.)

195. *Schmidt-Aßmann,* Dr. Eberhard, o. Professor, 463 Bochum, Königsallee 63, Tel. (02321) 3 44 21

196. *Schmitt Glaeser,* Dr. Walter, Professor, 355 Marbach bei Marburg/Lahn, Höhenweg 54, Tel. (06421) 2 43 57

197. *Schneider,* Dr. Hans, o. Professor, 69 Heidelberg, Ludolf-Krehl-Str. 44, Tel. (06221) 4 03 81

198. *Schneider,* Dr. Hans-Peter, o. Professor, 7809 Denzlingen b. Freiburg/Br., Schwarzwaldstr. 24, Tel. (07666) 26 05 (Techn. Universität Hannover)

199. *Schneider,* Dr. Peter, o. Professor, 65 Mainz, Goldenluftgasse 23/10, Tel. (06131) 2 32 73

200. *Schnorr,* Dr. Gerhard, o. Universitätsprofessor, A 6020 Innsbruck, Franz-Fischer-Str. 40, Tel. (05222) 23 63 94

201. *Schnur,* Dr. Roman, o. Professor, 7407 Rottenburg 5, Lindenstr. 49, Tel. (07472) 2 22 24 (Universität Tübingen)

202. *Scholler,* Dr. Heinrich, apl. Professor, 8 München 71, Zwenggauer Weg 5, Tel. (089) 79 64 24

203. *Scholz,* Dr. Rupert, o. Professor, 1 Berlin 33, Thielallee 52, Tel. (030) 8 38 30 14

204. *Schwerdtfeger,* Dr. Gunther, Privatdozent, 2 Hamburg 67, Gussau 99, Tel. (040) 6 03 87 91

205. *Scupin,* Dr. Hans Ulrich, o. Professor, 44 Münster, Robert-Koch-Str. 46, Tel. (0251) 49 07 09

206. *Seidl-Hohenveldern,* Dr. Ignaz, o. Professor, 5072 Schildgen b. Köln, Klutstein 31, Tel. (02202) 89 10

207. *Selmer,* Dr. Peter, o. Professor, 22 Elmshorn, Nibelungenring 21, Tel. (04121) 7 41 41 (Universität Hamburg)

208. *Siedentopf,* Dr. Heinrich, Professor, 6721 Freisbach, Jahnstr. 17, Tel. (063406) 29 70 (Hochschule Speyer)

209. *v. Simson,* Dr. Werner, o. Professor, 78 Freiburg/Br., Luisenstr. 3, Tel. (0761) 3 58 63

210. *Smend,* D., Dr. jur. Dr. jur. h. c. Dr. rer. pol. h. c. Dr. rer. pol. h. c. Rudolf, o. Professor, 34 Göttingen, Am Goldgraben 13, Tel. (0551) 5 65 07

211. *Soell*, Dr. Hermann, o. Professor, 8411 Etterzhausen/ Nittendorf, Domspatzenstr. 34, Tel. (09404) 2 09 (Universität Regensburg)

212. *Söhn*, Dr. Hartmut, Professor, 8 München 40, Rheinstr. 39/VI, Tel. (089) 33 55 48 (Technische Hochschule Darmstadt)

213. *Spanner*, Dr. Hans, o. Professor, 8 München 90, Candidstr. 24/VII, Tel. (089) 65 21 41

214. *Staff*, Dr. Ilse, Professorin, 6233 Kelkheim, Am Forum 4, Tel. (06195) 33 08 (Universität Frankfurt)

215. *Starck*, Dr. Christian, o. Professor, 34 Göttingen-Geismar, Unter den Linden 20, Tel. (0551) 7 13 44

216. *Steiger*, Dr. Heinhard, Wiss. Rat u. Professor, 44 Münster, Mierendorffstr. 37, Tel. (0251) 7 32 46

217. *Stein*, Dr. Ekkehart, o. Professor, 7750 Konstanz, Jakob-Burckhardt-Str. 49, Tel. (07531) 6 32 57

218. *Steinberger*, Dr. Helmut, o. Professor, 68 Mannheim, Schloß West 140, Tel. (06221) 3 69 54

219. *Steiner*, Dr. Udo, o. Professor, 48 Bielefeld 1, Hollensiek Nr. 63, Tel. (0521) 10 31 68

220. *Stern*, Dr. Klaus, o. Professor, 5 Köln-Lindenthal, Gyrhofstr. 8 c, Tel. (0221) 4 70 22 89

221. *Stock*, Dr. Martin, Universitätsdozent, 8 München 40, Nordenstr. 7, Tel. (089) 28 92 43

222. *Stödter*, Dr. Rolf, Professor, 2057 Wentorf b. Hamburg, Golfstr. 7, Tel. (040) 7 20 26 46

223. *Stolleis*, Dr. Michael, Professor, 6 Frankfurt 50, Landgraf-Philipp-Str. 57, Tel. (0611) 51 18 38

224. *Suhr*, Dr. Dieter, Assistenzprofessor, 1 Berlin 41, Hähnelstr. 2, Tel. (030) 8 52 19 10

225. *Thieme*, Dr. Werner, o. Professor, 2 Hamburg 63, Am Karpfenteich 58, Tel. (040) 59 49 92

226. *Tomuschat*, Dr. Christian, o. Professor, 5205 St. Augustin-Hangelar, Graf-Zeppelin-Str. 36, Tel. (02241) 2 75 41 (Universität Bonn)

227. *Tsatsos*, Dr. Dimitris, Wiss. Rat u. Professor, 53 Bonn, Mittelpfad 150, Tel. (02221) 5 06 50

228. *Uber*, Dr. Giesbert, o. Professor, 4403 Hiltrup, Roseneck 5, Tel. (02501) 31 59 (Universität Münster)

229. *Ule,* Dr. Carl Hermann, o. Professor, 69 Heidelberg, Oberer Gaisbergweg 9, Tel. (06221) 2 78 32 (Hochschule Speyer)

230. *v. Unruh,* Dr. Georg Christoph, o. Professor, 2305 Kiel-Kitzeberg, Steenkamp 2, Tel. (0431) 23 14 59

231. *Vogel,* Dr. Klaus, o. Professor, 69 Heidelberg, Zeppelinstr. 39, Tel. (06221) 4 53 70

232. *Voigt,* Dr. Alfred, o. Professor, 852 Erlangen, Burgbergstr. 58, Tel. (09131) 8 82 99

233. *Wacke,* Dr. Gerhard, o. Professor, 2 Hamburg 52, Ordinger Weg 14, Tel. (040) 82 64 37

234. *Wagener,* Dr. Frido, o. Professor, 672 Speyer, Otto-Mayer-Str. 7, Tel. (06232) 7 91 65

235. *Wagner,* Dr. Heinz, o. Professor, 1 Berlin 33, Trabener Str. 33, Tel. (030) 8 86 48 00

236. *Walter,* D. Dr. Robert, o. Hochschulprofessor, A 1190 Wien 19, Iglaseegasse 72/1—2, Tel. (0222) 32 14 13

237. *Weber,* Dr. Werner, o. Professor, 34 Göttingen, Wackenroder Weg 1, Tel. (0551) 5 94 03

238. *Wehrhahn,* Dr. Herbert, o. Professor, 66 Saarbrücken 15, St.-Johannes-Stadtwald, Tel. (0681) 3 02 31 88

239. *Weides,* Dr. Peter, o. Professor, 5 Köln-Lindenthal 41, Albertus-Magnus-Platz 1, Tel. (0221) 47 01

240. *Wenger,* Dr. jur. Dr. phil. Karl, o. Universitätsprofessor, A 1130 Wien, Meytensgasse 18, Tel. (0222) 8 22 72 44

241. *Wengler,* Dr. jur. Dr. rer. pol. Wilhelm, o. Professor, 1 Berlin 37, Werderstr. 15, Tel. (030) 84 65 35

242. *Wertenbruch,* Dr. Wilhelm, o. Professor, 5353 Katzvey (Post Mechernich), An der Rodung 44, Tel. (02256) 3 18 (Universität Bochum)

243. *Wildhaber,* Dr. Luzius, o. Professor, CH 3065 Bolligen/Bern, Gerenstr. 14, Tel. (031) 58 55 49

244. *Wilke,* Dr. Dieter, o. Professor, 1 Berlin 33, Auf dem Grat 7, Tel. (030) 8 38 30 11 (dienstl.)

245. *Wimmer,* Dr. Norbert, Universitätsprofessor, A 6020 Innsbruck, Sadrach 131

246. *Winkler,* Dr. Günther, o. Universitätsprofessor, A 1010 Wien I, Hafnersteig 5/I/7

247. *Wolff,* Dr. Hans J., o. Professor, 44 Münster, Görresstr. 26, Tel. (0251) 2 31 96

248. *Zacher,* Dr. Hans F., o. Professor, 8134 Pöcking, Starnberger Weg 7 (Universität München)

249. *v. Zezschwitz,* Dr. Friedrich, Professor, 63 Gießen, Petersweiher 66, Tel. (0641) 7 61 52

250. *Zieger,* Dr. Gottfried, Professor, 34 Göttingen, Leuschnerweg 10, Tel. (0551) 2 22 55

251. *Zippelius,* Dr. Reinhold, o. Professor, 852 Erlangen, Niendorfstr. 5, Tel. (09131) 5 80 53

252. *Zuleeg,* Dr. Manfred, Wiss. Rat u. Professor, 5 Köln-Rodenkirchen, Schützstr. 32, Tel. (0221) 30 54 66

# Satzung

(Nach den Beschlüssen vom 21. Oktober 1949, 19. Oktober 1951, 14. Oktober 1954, 10. Oktober 1956, 13. Oktober 1960, 5. Oktober 1962 und 1. Oktober 1971)

## § 1

Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer stellt sich die Aufgabe:

1. wissenschaftliche und Gesetzgebungsfragen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts durch Aussprache in Versammlungen der Mitglieder zu klären;
2. auf die ausreichende Berücksichtigung des öffentlichen Rechts im Hochschulunterricht und bei staatlichen und akademischen Prüfungen hinzuwirken;
3. in wichtigen Fällen zu Fragen des öffentlichen Rechts durch Eingaben an Regierungen oder Volksvertretungen oder durch öffentliche Kundgebungen Stellung zu nehmen.

## § 2

Mitglied der Vereinigung kann werden, wer auf dem Gebiet des Staatsrechts und mindestens eines weiteren öffentlich-rechtlichen Fachs

a) seine Befähigung zu Forschung und Lehre durch hervorragende wissenschaftliche Leistung nachgewiesen hat, und
b) an einer deutschen oder deutschsprachigen Universität oder an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer als Forscher und Lehrer tätig ist*).

Das Aufnahmeverfahren wird durch schriftlichen Vorschlag von drei Mitgliedern der Vereinigung eingeleitet. Ist der Vorstand einstimmig der Auffassung, daß die Voraussetzungen für den Erwerb der Mitgliedschaft erfüllt sind, so verständigt er in einem Rundschreiben die Mitglieder von seiner Absicht, dem Vorgeschlagenen die Mitgliedschaft anzutragen. Erheben mindestens fünf Mitglieder binnen Monatsfrist gegen die Absicht

---

*) Mit der oben abgedruckten, am 1. 10. 1971 in Regensburg beschlossenen Fassung des § 2 hat die Mitgliederversammlung den folgenden erläuternden Zusatz angenommen:
„Eine hervorragende wissenschaftliche Leistung im Sinne dieser Vorschrift ist eine den bisher üblichen Anforderungen an die Habilitation entsprechende Leistung."

des Vorstandes Einspruch oder beantragen sie mündliche Erörterung, so beschließt die Mitgliederversammlung über die Aufnahme. Die Mitgliederversammlung beschließt ferner, wenn sich im Vorstand Zweifel erheben, ob die Voraussetzungen der Mitgliedschaft erfüllt sind. Von jeder Neuaufnahme außerhalb einer Mitgliederversammlung sind die Mitglieder zu unterrichten.

§ 3

Eine Mitgliederversammlung soll regelmäßig einmal in jedem Jahre an einem vom Vorstand zu bestimmenden Orte stattfinden. In dringenden Fällen können außerordentliche Versammlungen einberufen werden. Die Tagesordnung wird durch den Vorstand bestimmt.

Auf jeder ordentlichen Mitgliederversammlung muß mindestens ein wissenschaftlicher Vortrag mit anschließender Aussprache gehalten werden.

§ 4

Der Vorstand der Vereinigung besteht aus einem Vorsitzenden und zwei Stellvertretern. Die Vorstandsmitglieder teilen die Geschäfte untereinander nach eigenem Ermessen. Der Vorstand wird am Schluß jeder ordentlichen Mitgliederversammlung neu gewählt.

Zur Vorbereitung der Mitgliederversammlung kann sich der Vorstand durch Zuwahl anderer Mitglieder verstärken. Auch ist Selbstergänzung zulässig, wenn ein Mitglied des Vorstandes in der Zeit zwischen zwei Mitgliederversammlungen ausscheidet.

§ 5

Zur Vorbereitung ihrer Beratungen kann die Mitgliederversammlung, in eiligen Fällen auch der Vorstand, besondere Ausschüsse bestellen.

§ 6

Über Eingaben in den Fällen des § 1 Ziffer 2 und 3 und über öffentliche Kundgebungen kann nach Vorbereitung durch den Vorstand oder einen Ausschuß im Wege schriftlicher Abstimmung der Mitglieder beschlossen werden. Ein solcher Beschluß bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitgliederzahl; die Namen der Zustimmenden müssen unter das Schriftstück gesetzt werden.

§ 7

Der Mitgliederbeitrag wird von der Mitgliederversammlung festgesetzt. Der Vorstand kann den Beitrag aus Billigkeitsgründen erlassen.