

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 306

Organisationsformen der wissenschaftlichen Beratung des Parlaments

Eine Untersuchung zur institutionellen Verankerung
einer Technologiebewertungseinrichtung
beim Deutschen Bundestag

Von

Heinz Joachim Quick



Duncker & Humblot · Berlin

HEINZ JOACHIM QUICK

**Organisationsformen der wissenschaftlichen
Beratung des Parlaments**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 306

Organisationsformen der wissenschaftlichen Beratung des Parlaments

Eine Untersuchung zur institutionellen Verankerung einer
Technologiebewertungseinrichtung beim Deutschen Bundestag

Von

Dr. Heinz Joachim Quick



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Quick, Heinz Joachim

Organisationsformen der wissenschaftlichen Beratung
des Parlaments: e. Unters. zur institutionellen
Verankerung e. Technologiebewertungseinrichtung
beim Dt. Bundestag. — 1. Aufl. — Berlin: Duncker
und Humblot, 1976.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 306)

ISBN 3-428-03736-7

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 03736 7

Vorwort

Bestand zur Zeit des bürgerlichen Konstitutionalismus das Hauptanliegen der Volksvertretung darin, Souveränitätsansprüchen des Monarchen zu begegnen, so ist heute an dessen Stelle das Bemühen des Parlaments getreten, seine Informationslage gegenüber einem übermächtigen Apparat der Exekutive zu verbessern. Diesen Informationsvorsprung der Exekutive, der durch die Einrichtung von Regierungs- und Verwaltungsinformationssystemen eine weitere Stärkung erfährt, brauchte man nicht zu beklagen, stellte er nicht ein Grundproblem des Rechtsstaates und eine Lebensfrage für die Freiheit dar: Denn gegenüber dem Unwissenden bedeutet Wissen Macht, deren Beschränkung und Kontrolle die Freiheit gebietet.

Danken möchte ich an dieser Stelle Herrn Prof. Dr. Martin Kriele für die Betreuung der Arbeit als Dissertation sowie Herrn Dr. Peter Lichtenberg für klärende Gespräche und seine freundliche Unterstützung. Gedankt sei auch Herrn Prof. Dr. J. Broermann für die Aufnahme in sein Verlagsprogramm.

Krefeld/Köln im April 1976

Heinz Joachim Quick

Inhaltsverzeichnis

A. Die wissenschaftliche Beratung des Parlaments im deutschen Verfassungssystem	15
I. Einleitung	15
II. Die Beratungsquellen des Deutschen Bundestages	17
1. Interne Beratungsquellen	17
a) Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages	17
b) Der Hilfsdienst der Fraktionen	21
c) Persönliche Assistenten der Abgeordneten	22
d) Öffentliche Informationssitzungen	23
e) Die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft	23
2. Externe Beratungsquellen	26
a) Regierung und Verwaltung als Informanten des Deutschen Bundestages	26
b) Die Wissenschaft als externer Informant des Deutschen Bundestages	27
c) Interessenvertretungen als externe Beratungsquelle des Deutschen Bundestages	27
III. Die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Zentralstelle beim Deutschen Bundestag	28
1. Die Leistungsfähigkeit der parlamentsinternen Beratungskapazität	29
2. Die Abhängigkeit zwischen parlamentsinterner und parlamentsexterner wissenschaftlicher Beratung des Deutschen Bundestages	33
3. Das Postulat eines wissenschaftlichen Beratungsdienstes beim Deutschen Bundestag im Hinblick auf Planung, Kontrolle und Initiative durch das Parlament	35
IV. Die wissenschaftliche Beratung des Parlaments als Minderheitsrecht	38
1. Der Dualismus von Regierung und Parlament	39
a) Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland	39
b) Aufhebung des Dualismus zwischen Regierung und Parlament durch das parlamentarische System	40

2. Auswirkungen des Dualismus Regierung/Regierungsmehrheit—Opposition auf die parlamentarische Gesetzesinitiative	42
a) Das Initiativrecht nach Art. 76 Abs. 1 GG	42
b) Dualismus als Voraussetzung parlamentarischer Initiativen	44
3. Die parlamentarischen Kontrollrechte	47
a) Dualismus als Voraussetzung parlamentarischer Kontrolle	47
b) Die Kontrollfunktion des Parlaments und die Gewaltenteilung	51
4. Die parlamentarische Opposition als Inhaberin von Minderheitsrechten	54
B. Die neueren Tendenzen: „Technology-Assessment“ als Beratungsinstrument der Politik	57
I. Einleitung	57
II. Die Bedeutung der technologischen Bewertung für die wissenschaftliche Beratung des Deutschen Bundestages	58
1. Definition und Zielsetzung der technologischen Bewertung	58
2. Die technologische Bewertung bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen	59
III. Die wissenschaftliche Beratung der Politik durch institutionalisierte Technologiefolgenabschätzung in verschiedenen Ländern und zwischenstaatlichen Organisationen	61
1. Die institutionalisierte Technologiefolgenabschätzung im parlamentarischen Bereich: Das „Office of Technology Assessment“ beim Kongreß der Vereinigten Staaten von Amerika	61
a) Organe des „Office of Technology Assessment“	63
b) Befugnisse und Pflichten des „Office of Technology Assessment“	64
c) Die Finanzierung des „Office of Technology Assessment“ und die Besoldung seiner Mitglieder	65
2. Die institutionalisierte Technologiefolgenabschätzung im exekutiven Bereich	66
a) Großbritannien: Die „Programmes Analysis Unit“ (PAU)	66
aa) Ursprung und Ziele	66
bb) Die Sponsoren der Untersuchung und das Berichtsverfahren	67
cc) Der Assessmentprozeß	68
dd) Andere Tätigkeiten von PAU	70
b) Schweden: Das „Schwedische Sekretariat für Zukunftsstudien“	71

c) Technologiefolgenabschätzung in Frankreich	71
aa) Technologiefolgenabschätzung im Bereich französischer Umweltaktivitäten	72
bb) Technologiefolgenabschätzung im Bereich französischer Raumordnung	73
d) Technologiefolgenabschätzung in Kanada	73
e) Technologiefolgenabschätzung in Japan	75
3. Die institutionalisierte Technologiefolgenabschätzung in zwischenstaatlichen Organisationen	76
a) Technologiefolgenabschätzung in der Europäischen Gemeinschaft (EG)	76
b) Technologiefolgenabschätzung in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	78
C. Die Organisation einer Technologiebewertungseinrichtung zur wissenschaftlichen Beratung des Deutschen Bundestages	80
I. Einleitung	80
II. Institutionelle Alternativen einer Technologiebewertungseinrichtung zur wissenschaftlichen Beratung des Deutschen Bundestages	82
1. Die Integrierung einer Technologiebewertungseinrichtung in den Deutschen Bundestag	82
a) Wissenschaftliche Beratung im Rahmen eines Fraktionsdienstes oder als Teil der Parlamentsverwaltung	82
b) Die Einrichtung eines „Amtes zur Bewertung technologischer Entwicklungen beim Deutschen Bundestag“ analog dem „Office of Technology Assessment“ beim amerikanischen Kongreß	84
aa) Das politische Entscheidungsorgan	85
α) Die Legitimierung der paritätischen Besetzung des „Technology-Assessment Board“ durch das amerikanische Regierungssystem	85
β) Paritätische Besetzung des politischen Entscheidungsorgans nach amerikanischem Vorbild	88
γ) Besetzung des politischen Entscheidungsorgans entsprechend den Mehrheitsverhältnissen im Deutschen Bundestag	90
δ) Paritätische Besetzung des politischen Entscheidungsorgans mit Mitgliedern des Bundestages und Bundesrates	91
bb) Die Verwaltung des Amtes	92
cc) Das Wissenschaftlergremium	94
c) Die Organisation einer Technologiebewertungseinrichtung beim Deutschen Bundestag entsprechend der britischen „Programmes Analysis Unit“ (PAU)	94

aa) Der Bundestag als Auftraggeber	95
bb) Die Bundestagsfraktionen als Auftraggeber	96
cc) Die Bundestagsausschüsse als Auftraggeber	96
dd) Die Einrichtung eines vom Bundestag bestellten Par- lamentariergremiums als Auftraggeber	97
2. Die Organisation einer Technologiebewertungseinrichtung in Form einer dem Deutschen Bundestag nachgeordneten Be- hörde	97
a) Struktur, Aufgaben und Arbeitsweise der Behörde	97
b) Die Aufsicht über die Behörde	99
c) Die Behörde als spezielle Organisationsform der Exekutive	99
3. Die Technologiebewertungseinrichtung als eine dem Deut- schen Bundestag gegenüber verselbständigte Institution	100
a) Die Organisation einer Technologiebewertungsinstitution beim Deutschen Bundestag analog dem Wehrbeauftrag- ten nach Art. 45 b GG	101
aa) Die Rechtsstellung des Wehrbeauftragten nach Art. 45 b GG	101
bb) Die Einrichtung eines „Beauftragten für Technologie- bewertung“ beim Deutschen Bundestag	102
b) Die Organisation einer Technologiebewertungseinrichtung beim Deutschen Bundestag analog dem „Sachverständigen- rat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Ent- wicklung“	105
aa) Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der ge- samtwirtschaftlichen Entwicklung“	105
bb) Die Einrichtung eines „Sachverständigenrates zur Be- gutachtung der technologischen Entwicklung“ beim Deutschen Bundestag	107
c) Die wissenschaftliche Beratungsstelle des Deutschen Bun- destages in Form einer „Anstalt für Technologiebewer- tung“	109
d) Die Angliederung der Technologiebewertungseinrichtung des Deutschen Bundestages an ein unabhängiges Institut	110
e) Die wissenschaftliche Beratungsstelle beim Deutschen Bundestag in Form einer „Parlamentarischen Techno- logiebewertungs-GmbH“	111
4. Ergebnis: Das „Amt zur Bewertung technologischer Entwick- lungen beim Deutschen Bundestag“	113
III. Die innere Ordnung eines „Amtes zur Bewertung technologi- scher Entwicklungen beim Deutschen Bundestag“	114
1. Institutionelle Alternativen eines politischen Entscheidungs- organs	114
a) Das politische Entscheidungsgremium in Form eines Aus- schusses	114

b) Das politische Entscheidungsgremium in Form einer Kommission	116
c) Das politische Entscheidungsgremium analog dem „Technology Assessment Board“	117
2. Institutionelle Alternativen eines Verwaltungsorgans	118
a) Die Verwaltung des Amtes durch eine Dienststelle	118
b) Die Verwaltung des Amtes durch ein Büro	119
3. Das Wissenschaftlergremium	120
4. Der rechtliche Status der nichtparlamentarischen Mitglieder eines „Amtes zur Bewertung technologischer Entwicklungen beim Deutschen Bundestag“	125
5. Die Bindung von Haushaltsmitteln für die wissenschaftliche Beratung des Deutschen Bundestages	127
6. Die Beauftragung des „Amtes zur Bewertung technologischer Entwicklungen“ durch den Deutschen Bundestag	128
7. Aufgaben und Arbeitsweise eines „Amtes zur Bewertung technologischer Entwicklungen beim Deutschen Bundestag“	129
8. Der Zugang des „Amtes zur Bewertung technologischer Entwicklungen beim Deutschen Bundestag“ zu Datenbanken der Bundesregierung	132
9. Die Veröffentlichung von Untersuchungen	134
D. Das „Amt zur Bewertung technologischer Entwicklungen beim Deutschen Bundestag“ im Ordnungsgefüge des Bonner Grundgesetzes ..	138
I. Die Bindung des Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	138
II. Der Grundsatz der Alleinverantwortlichkeit der Regierung	140
III. Die Parlamentsautonomie und ihre Grenzen	144
IV. Die Verfassungswandlung	146
Zusammenfassung	148
Literaturverzeichnis	151

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
Abg.	= Abgeordneter
AktG	= Aktiengesetz
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts (Band/Seite)
BBG	= Bundesbeamtengesetz
BGBL	= Bundesgesetzblatt
BRRG	= Beamtenrechtsrahmengesetz
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Band/Seite)
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Band/Seite)
CDU	= Christlich Demokratische Union
CSU	= Christlich Soziale Union
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung (Jahr/Seite)
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt (Jahr/Seite)
EDV	= Elektronische Datenverarbeitung
FDP	= Freie Demokratische Partei
GeschO BReg.	= Geschäftsordnung der Bundesregierung
GeschO BT	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GG	= Grundgesetz
GmbHG	= Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
Hamb.VerfG	= Hamburgisches Verfassungsgericht
HDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HessStGH	= Hessischer Staatsgerichtshof
JÖR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Band/Seite)
JuS	= Juristische Schulung (Jahr/Seite)
JZ	= Juristenzeitung (Jahr/Seite)
MDB	= Mitglied des Bundestages
MDH	= Maunz-Dürig-Herzog
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
ÖVD	= Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung (Jahr/Seite)
OeZöfR	= Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (Band (Jahr)/Seite)
OVG	= Oberverwaltungsgericht
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (Band/Seite)
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGH	= Staatsgerichtshof
VerwR	= Verwaltungsrecht

VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Band/Seite)
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
ZfPol	= Zeitschrift für Politik (Jahr/Seite)
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik (Jahr/Seite)

A. Die wissenschaftliche Beratung des Parlaments im deutschen Verfassungssystem

I. Einleitung

Als unsere Zivilisation vor ein oder zwei Jahrhunderten noch nicht den ganzen Erdball umspannte, war ein unkoordiniertes Nebeneinander von Industrie, Landwirtschaft, Bergbau, Handel, Verkehrswesen und anderen Einzelsystemen sowie deren unkoordinierte Entwicklung und Veränderung möglich. Zum Teil handelte es sich dabei um Systeme, die sich noch kaum zu durchdringen begonnen hatten, und Eingriffe in die Natur konnten durch natürliche Ressourcen ausgeglichen werden. Heute bewirkt die zunehmende Besiedlung unserer Erde eine immer engere Beziehung und Vernetzung menschlicher Tätigkeiten, Wirkungen und Wechselbezüge, und die enge Vermaschung der Systeme macht einen solchen Ausgleich nunmehr unmöglich. Jeder Eingriff in die Natur wirkt daher — lediglich mit unterschiedlicher Verzögerung — auf uns selbst zurück. Da aber andererseits die Abhängigkeit des Menschen vom Funktionieren der Biosphäre nicht aufgehoben ist, bedingt dieser Umstand eine entsprechende Labilität unserer Zivilisation. Der einzig gangbare Weg aus diesem Dilemma verläuft über ein fundiertes Verstehen und Berücksichtigen der Wechselbeziehungen zwischen Mensch und Biosphäre. Die Konsequenz daraus ist, daß heute Technologien benötigt werden, die im Systemzusammenhang konzipiert und kombiniert sind und deren ursprünglich geplanten Effekte nicht durch unberücksichtigte Nebenwirkungen und Spätfolgen in anderen Gebieten wieder zunichte gemacht werden.

Damit die Wirtschaft gestärkt und die Lebensbedingungen der Gesellschaft verbessert werden, wird der Staat über seine jetzigen Bemühungen hinaus noch in diesem Jahrzehnt große Anstrengungen unternehmen müssen, um Wissenschaft und Technik zu fördern. Diese zunehmende Tätigkeit des Bundes im Bereich der Wissenschafts- und Technologieförderung erschwert zwangsläufig die parlamentarische Kontrolle der Exekutive und stellt an den kontrollierenden Parlamentarier Anforderungen, die mit dem bestehenden Instrumentarium des Parlaments nicht erfüllbar sind. Denn eine politische Körperschaft vermag nur dann eine echte Meinungsbildung zu vollziehen, wenn ausreichende Sachkunde vorhanden ist. Konnte diese Sachkunde 1848 von den Honoratioren der Paulskirchenverfassung noch erwartet werden, so stellt sich

heute zunehmend die Frage, ob ein Parlament ohne ein die erforderliche Sachkunde vermittelndes Hilfsorgan zu einer „*contradictio in adiecto*“¹ wird. Zwar beschloß das Parlament noch nie so viele Gesetze wie in der heutigen Zeit. Aber in diesen überwiegend technischen Spezial- und Detailregelungen, die nur noch ein Experte beurteilen kann² und welche die Exekutive besser beherrscht als die Parlamentarier, ist die Regierung in der Vorhand, zumal sie auch den Vorteil der umfassenden Information hat³, und die parlamentarische Behandlung verlagert sich in die regelmäßig nicht öffentlich tagenden Ausschüsse⁴. Läßt diese Tatsache bereits ein zunehmendes Gewicht der Regierung erkennen, so wird dieses erhöht durch die Notwendigkeit langfristiger Planungen, bei denen das Parlament ebenfalls den Vorrang der Regierung im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht aufzuwiegen vermag⁵.

Hand in Hand mit der Erschwerung einer parlamentarischen Kontrolle schrumpft die Ausübung des parlamentarischen Initiativrechts. Stärkere sachliche Kontrolle und Initiative von seiten der Legislative sollten aber im Bereich der angewandten Forschung erfolgen. Dazu bedarf es genauer systemanalytischer Methoden, die die Legislative bisher nicht anwendet. In Anbetracht der weltweiten Diskussion um den Begriff der Qualität des Lebens, des Wirtschaftswachstums und des Energieproblems erscheint es daher angebracht, bei der Mittelbewilligung im technologischen Sektor stärker die Auswirkungen der beschlossenen Projekte parlamentarisch zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende Initiativen zu ergreifen.

Aufgabe dieser Arbeit soll es nun sein, die organisationsrechtliche Seite einer verstärkten parlamentarischen Kontrolle der Technologie und einer verstärkten Ausübung des parlamentarischen Initiativrechts im technologischen Sektor durch eine institutionalisierte wissenschaftliche Beratung des Deutschen Bundestages zu diskutieren und zur Lösung der dabei auftretenden verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Probleme einen Beitrag zu leisten.

¹ *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 544, bezeichnete einen Staat ohne Organe als „eine unvollziehbare Vorstellung, gleichbedeutend mit der Anarchie (und) daher als eine *contradictio in adiecto*“.

² Vgl. *Deutscher Bundestag*, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/468.

³ *Scheuner*, Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems, in: DÖV 1974/433, 435.

⁴ *Scheuner*, Die Lage des parlamentarischen Regierungssystems, in: DÖV 1974/433, 439.

⁵ *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 230; *Blank*, Die staatliche Aufgabenplanung im Spannungsfeld von Regierung und Parlament, S. 71 ff.; *Böckenförde*, Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 1972/429 ff.

II. Die Beratungsquellen des Deutschen Bundestages

1. Interne Beratungsquellen

a) Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages⁶ unterstützt als Hauptabteilung der Bundestagsverwaltung sowohl den Bundestag, seine Organe als auch die Arbeitskreise und Fraktionen selbst⁷. Als eine allen Abgeordneten zugängliche Einrichtung erbringt der Wissenschaftliche Dienst seine Leistungen daher ohne Ansehen von Personen und Fraktionen, d. h. *parteilosophisch neutral*⁸.

Aufbau und Arbeitsweise des Wissenschaftlichen Dienstes entbehren einer theoretischen Konzeption und entwickelten sich gemäß den parlamentarischen Bedürfnissen nach Dokumentation, Assistenz und Stellungnahme⁹. Dies führte zu dem Entstehen einer Abteilung für „*Wissenschaftliche Dokumentation*“ und einem aus den Ausschußsekretariaten und Gutachtergruppen bestehenden „*Wissenschaftlichen Fachdienst*“¹⁰.

Die Referate und Arbeitsgruppen der Abteilung „*Wissenschaftliche Dokumentation*“ bilden die Material- und Informationsbasis für alle Hilfsdienste des Deutschen Bundestages¹¹. Ihre Leitung obliegt Beamten des höheren Dienstes, die den Weisungen der Bundestagsverwaltung bzw. der Parteien, Fraktionen oder Abgeordneten Folge zu leisten haben¹², es sei denn, es handelt sich nicht um bestimmte technische bzw. organisatorische Aufgaben.

⁶ Mit Ausnahme Bayerns, Bremens, Hamburgs, Hessens und des Saarlandes richteten auch die Bundesländer parlamentarische Hilfsdienste ein. Keller/Raupach, Informationslücke des Parlaments, S. 19 und 23.

⁷ Quaritsch, Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, in: Festschrift für Forsthoff, S. 303, 307.

⁸ Lohmar, Das Hohe Haus, S. 82; Quaritsch, Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, in: Festschrift für Forsthoff, S. 303, 315.

⁹ Quaritsch, Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, in: Festschrift für Forsthoff, S. 303, 307.

¹⁰ Überblick bei: Schäfer, Der Bundestag, S. 180 ff. und Keller/Raupach, Informationslücke des Parlaments, S. 154 ff.; mit Ausnahme von Schreibkräften und Sachbearbeitern umfaßt der „Wissenschaftliche Dienst“ des Deutschen Bundestages nach dem Stand vom Anfang des Jahres 1975 insgesamt 126 Mitglieder. Davon sind 62 Juristen, 18 Volkswirte, 14 Philologen, 8 Bibliothekare, 5 Historiker, 4 Politologen, 3 Mathematiker, 3 Physiker, 2 Diplomingenieure, 7 Sonstige. Vgl. Lohmar, Das Hohe Haus, S. 80; vgl. auch: Kabel, Gutachterzentrale oder Gegenbürokratie? Die wissenschaftliche Abteilung des Bundestages, in: Der Bundestag von innen gesehen, S. 127, 131 ff.

¹¹ Schäfer, Der Bundestag, S. 183; vgl. ausführlich: *Wissenschaftliche Dienste der Verwaltung des Deutschen Bundestages*, hrsg. von der Wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages, Materialien Nr. 2, S. 7 ff.

¹² Creutzig, Die parlamentarischen Hilfsdienste im Bund und in den Ländern, in: DVBl 1967/225, 226.