

Gesetzentwurf

des Abgeordneten Werner Schulz (Berlin)
und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG)

A. Problem

Das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs wurde 1966 durch eine Koalitionsabsprache zwischen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der SPD geschaffen, um die Bundesminister von der Kontaktpflege zu Fraktionen und Parteien zu entlasten und um „befähigte Parlamentarier für die spätere Übernahme von Ministerämtern heranzubilden“. Eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Schaffung dieses Amtes war nicht gegeben. Die Bezahlung der Kontaktpflege zu Fraktionen und Parteien aus öffentlichen Mitteln ist zu mißbilligen. Die Erfahrungen mit dem Gesetz belegen, daß das Amt nicht der Heranbildung von Ministerinnen und Ministern dient, sondern an Personen verliehen wird, die diese Befähigung gerade nicht besitzen.

B. Lösung

Das Gesetz wird ersatzlos aufgehoben.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die Abschaffung des Amtes der Parlamentarischen Staatssekretäre führt zu relevanten Einsparungen zugunsten der öffentlichen Haushalte. Die jährliche Einsparung ist mit ca. 30 Mio. DM zu veranschlagen.

**Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes
über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG)**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über die Rechtsstellung der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 24. Juli 1974 (BGBl. I

S. 1538), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 1. Januar 1992 (BGBl. 1989 I S. 2218), wird aufgehoben.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 10. November 1993

Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung**A. Allgemeines****I.**

1. Das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs verdankt seine Entstehung einer Koalitionsabsprache im Herbst 1966. Kiesinger und Brandt einigten sich, in die Regierung der großen Koalition Parlamentarische Staatssekretäre zu berufen. Das „Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre“ trat 1967 in Kraft. 1974 wurde es geändert und institutionell stärker als Teil der Regierung ausgestaltet.

Die Schaffung einer für die Politik der Bundesrepublik Deutschland neuen Institution wurde in den Gesetzgebungsberatungen mit der Erwägung gerechtfertigt, Minister müßten von Verpflichtungen repräsentativer Art und notwendiger Kontaktpflege zu Fraktion und Parteien entlastet werden. Auch solle die politische Führung im Ressort gestärkt und die Kontakte zu gesetzgebenden Körperschaften, Parteien und Öffentlichkeit verbessert werden. Als weiteren Grund für die Einführung Parlamentarischer Staatssekretäre wurde genannt, befähigte Parlamentarier für die spätere Übernahme von Ministerämtern auszubilden.

2. Die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre sind im Gesetz von 1974 geregelt. Dieses Gesetz regelt ausschließlich den Status. Danach können Mitgliedern der Bundesregierung Parlamentarische Staatssekretäre beigegeben werden, sie müssen Mitglieder des Deutschen Bundestages sein (§ 1 Abs. 1). Die Parlamentarischen Staatssekretäre stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis (§ 1 Abs. 3). Gemäß § 5 erhalten sie ein Amtsgehalt und eine Dienstaufwandsentschädigung in Höhe von 75 % der Ministerbezüge. Neben ihren Amtsbezügen stehen Parlamentarischen Staatssekretären die Abgeordnetenbezüge zu, allerdings nur zu einem Teil (§ 29 Abs. 1 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes). Parlamentarische Staatssekretäre erhalten Übergangsgeld, Ruhegehalt, Hinterbliebenenversorgung und Dienstunfallfürsorge. Gemäß § 7 gilt ein Berufsausübungsverbot. Hinsichtlich der Funktion, die Parlamentarische Staatssekretäre ausüben, bestimmt § 1 Abs. 2 lediglich, daß die Parlamentarischen Staatssekretäre die Mitglieder der Bundesregierung, denen sie beigegeben sind, bei der Erfüllung ihrer Regierungsaufgaben unterstützen. Eine nähere Spezifizierung, worin diese Unterstützungsfunktion besteht, sieht das Gesetz nicht vor. Gemäß § 14 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung vertritt der Parlamentarische Staatssekretär seinen Minister für Erklärungen vor dem Deutschen Bundestag, vor dem Bundesrat und in den Sitzungen der Bundes-

regierung. Darüber hinaus bestimmen die Bundesminister durch hausinterne Anordnung, welche Aufgaben der Parlamentarische Staatssekretär wahrnimmt.

3. In der Literatur werden als Aufgaben, die Parlamentarische Staatssekretäre wahrnehmen, genannt:
 - Unterstützung des Ministers bei Erfüllung von Regierungs- bzw. politischen Aufgaben, insbesondere Einbeziehung in Ressort-Aufgaben,
 - Kontaktpflege zum Deutschen Bundestag und zum Bundesrat, zu den Fraktionen und Parteien
 - Beantwortung im Deutschen Bundestag von Anfragen in der Fragestunde,
 - Wahrnehmung von repräsentativen Aufgaben,
 - Information von Fraktionen und Parteien.

Über das zeitliche Verhältnis, in dem die Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben zueinander stehen, gibt es keine empirischen Befunde. Ebenso wenig gibt es Aussagen darüber, in welchem Umfang Parlamentarische Staatssekretäre dieses Amt und in welchem Umfang sie ausschließlich Abgeordnetentätigkeit ausüben.

4. Seit Entstehung der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs hat diese sich zahlenmäßig inflationär entwickelt. Zunächst gab es — im Jahre 1967 — sieben Parlamentarische Staatssekretäre. In den siebziger Jahren stieg die Zahl auf 20. Im Januar 1993 waren 33 Parlamentarische Staatssekretäre ernannt. Ende Januar 1993 wurden sieben — auch aufgrund der Kritik, die dieses Amt in der Öffentlichkeit erfahren hatte — entlassen.
5. Unabhängig von einer verfassungsrechtlichen Bewertung läßt sich feststellen, daß die mit der Schaffung des Parlamentarischen Staatssekretärs verbundenen Hoffnungen unerfüllt geblieben sind. Es hat sich in deren Vergangenheit herausgestellt, daß dieses Amt nicht geeignet ist, künftige Minister heranzubilden. Mit Parlamentarischen Staatssekretären ist vielmehr ein „politischer Mittelbau“ institutionalisiert worden; die entsprechenden Stelleninhaber üben das Amt dauerhaft aus. Auch eine Entlastung der Minister ist nicht eingetreten. Dies hängt damit zusammen, daß zum einen ein Minister bestimmte Aufgaben nicht abtreten kann und will, sei es wegen ihrer Bedeutung, sei es wegen seines Ansehens, sei es wegen öffentlicher Erwartungen. Zudem ist es ein Spezifikum von politischen Aufgaben, daß sie unendlich sind. Politische Führung resultiert daher weniger aus Delegation, sondern vielmehr aus Prioritätensetzungen. Insofern verführt die Institution des Parlamentari-

schen Staatssekretärs dazu, Aufgaben wahrzunehmen, die ohne diese Institution nicht oder in geringerem Umfang wahrgenommen würden. Auch hat sich in der Vergangenheit gezeigt, daß die Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs nicht der vorweggenommene Teil einer umfassenden Organisationsreform der Regierung, sondern dessen Ende ist. Diese Reform beabsichtigte, die Zahl der Ministerien zu verkleinern und in diesem Kontext sollten Parlamentarische Staatssekretäre Verantwortung übernehmen. Tatsächlich wurden die Ressorts jedoch erweitert.

Festzuhalten bleibt, daß sich die Erwartungen, die in den Gesetzgebungsberatungen mit der Schaffung des Parlamentarischen Staatssekretärs verbunden wurden, nicht erfüllt haben. Dafür, daß diese Institution trotzdem ein fester Bestandteil des Regierungssystems geworden ist, gibt es Gründe, die nicht in jenen liegen, die den Gesetzgeber veranlaßt hatten, diese Institution zu schaffen: Zu nennen ist hier in erster Linie, daß mit Hilfe Parlamentarischer Staatssekretäre innerparteiliche und koalitionsinterne Proporz- und Konkurrenzverhältnisse austariert werden können.

II.

1. Nach Ansicht von Böckenförde ist die Einrichtung von Parlamentarischen Staatssekretären unter folgenden Voraussetzungen zulässig:
 - Parlamentarische Staatssekretäre dürfen nicht „Nebenminister“, sondern nur „Untermminister“ sein,
 - Parlamentarische Staatssekretäre dürfen nicht Kabinettsmitglied sein, sondern dürfen allenfalls ihren Ressortminister im Kabinett wie im Parlament vertreten,
 - Parlamentarische Staatssekretäre dürfen nicht die Position eines Gegen-Ministers innerhalb eines Ressorts einnehmen.

Die Auffassung von Böckenförde wird in der verfassungsrechtlichen Literatur geteilt bzw. es werden ähnliche Vorstellungen vertreten. Einen Rechtsstreit vor dem Bundesverfassungsgericht über die Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs hat es bislang nicht gegeben.

2. Verfassungsrechtliche Äußerungen zur Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs resultieren überwiegend aus den sechziger und siebziger Jahren. Der Diskussion lagen zwei Prämissen zugrunde, die heute unzutreffend sind. Zum einen setzte die Diskussion einen Typus von Parlamentarischem Staatssekretär voraus, den es in der Realität nicht gibt. Das ist der Parlamentarische Staatssekretär, der potentieller Ministerkandidat ist und der im Ministerium eine spezifische Funktion ausübt. Ins Blickfeld geriet nicht jener Typus von Parlamentarischem Staatssekretär, der heute vorherrscht und der sich dadurch auszeichnet, daß in ihm ministerielle, Abgeordneten-, Fraktions- und Parteifunktionen zusammenfließen. Zum anderen

wurden verfassungsrechtlich lediglich Fragen aus der Optik der Regierung bzw. des Ministers aufgeworfen und insbesondere die Ministerverantwortlichkeit thematisiert. Jenseits dieses Blickes lagen Fragen, die die Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs für die nicht an der Regierung beteiligten Abgeordneten bzw. Fraktionen bzw. Parteien aufwerfen. Verfassungsrechtlich legitimiert wurde ein Typus von Parlamentarischem Staatssekretär, den es in der Realität nicht gab und der Typus von Parlamentarischem Staatssekretär, den es wirklich gibt, blieb unproblematisiert.

3. Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich der Abgeordnetenentschädigung ausgesprochen, daß jedem Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zustehe, unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer ist, ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch ist. Das Grundgesetz kennt im Wahlrecht und im Parlamentsrecht keine für den Status des Abgeordneten erheblichen besonderen, in seiner Person liegenden Umstände, die eine Differenzierung innerhalb des Status rechtfertigen können. Alle Mitglieder des Parlaments seien einander formal gleichgestellt (BVerfGE 40, 317).

Das Verhältnis der Abgeordneten untereinander wird durch den strengen Gleichheitsgrundsatz geprägt. Durch das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre, in Verbindung mit einer durch dieses Gesetz ermöglichten Praxis, wird der strenge Gleichheitsgrundsatz verletzt.

Das Gesetz über Parlamentarische Staatssekretäre enthält keine detaillierte Aufgabenbestimmung. Rechtlich und praktisch hat es daher der Amtsinhaber in der Hand, sein Amt entsprechend seinen Vorstellungen in Abstimmung mit dem zuständigen Minister auszufüllen. Indem das Gesetz keine Aufgabenzuweisung vornimmt, sondern dies dem politischen Kräftespiel überläßt, wird eine Praxis ermöglicht, bei der Abgeordneten formal ein Amt übertragen wird, bei dem aber materiell lediglich besondere Funktionen als Abgeordneter ausgeübt werden. Bei der Übertragung des Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs handelt es sich daher regelmäßig um eine verdeckte Funktionszulage für Abgeordnete, die sich in besonderer Weise für die Fraktion „verdient“ gemacht haben. Die inflationäre Entwicklung der Zahl der Parlamentarischen Staatssekretäre erklärt sich so auf dem Hintergrund, daß die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum strengen Gleichheitsgrundsatz, der das Verhältnis der Abgeordneten untereinander prägen soll, unterlaufen wird. Nur, weil Parlamentarische Staatssekretäre mindestens zu einem Teil ihrer Tätigkeit originär Abgeordnetentätigkeit ausüben, läßt sich auch erklären, daß die Rückführung der Zahl der Parlamentarischen Staatssekretäre von 33 auf 26 offenbar zu keinen Schwierigkeiten geführt hat. Erklären läßt sich auf diese Weise auch, daß der Wechsel von Parlamentarischen Staatssekretären in andere Ministerien offenbar ganz unabhängig von der jeweiligen

Fachqualifikation erfolgen kann. Bei Parlamentarischen Staatssekretären handelt es sich weniger um Staatssekretäre, als um Fraktions- bzw. Parteisekretäre. Die Ungleichbehandlung, denen Abgeordnete unterliegen, die nicht Parlamentarische Staatssekretäre sind, und die Ungleichbehandlung, die Fraktionen erleiden, die nicht an der Regierung beteiligt sind, wird gesetzlich dadurch verdeckt, daß das Gesetz keine Aufgabenzuweisung vornimmt und das dazu führt, daß deswegen das Verhalten der Parlamentarischen Staatssekretäre unüberprüfbar wird.

4. Soweit das Abgeordnetengesetz bestimmt, daß Parlamentarische Staatssekretäre einen Teil ihrer Abgeordnetenbezüge erhalten, ist das Abgeordnetengesetz verfassungswidrig. Die bestehende Gesetzeslage ist in sich widersprüchlich. Das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs ist so dotiert, daß von einer Vollzeitbeschäftigung auszugehen ist. Der Parlamentarische Staatssekretär ist zu einem Beruf geworden. Hierfür erhält er Amtsbezüge. Auch der Status eines Abgeordneten ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zu einem Beruf geworden. Dies ist die Legitimation, ihm über eine Entschädigung hinaus Abgeordnetendiäten zu gewähren. Bereits begrifflich kollidiert daher das Berufsausübungsgebot, dem Parlamentarische Staatssekretäre unterliegen, mit dem Abgeordnetenmandat. Unabhängig von begrifflichen Erwägungen verbirgt sich hinter der Begriffskollision jedoch ein reales Problem, das letztlich die Legitimation des Parlamentarischen Staatssekretärs berührt: Wenn es richtig ist, daß der Parlamentarische Staatssekretär ein Beruf ist, der den Amtsinhaber vollzeitig beschäftigt, stellt sich die Frage, warum diese Person zugleich Abgeordneter sein muß und warum er für diese Funktion, die er nicht ausüben kann, einen Teil der Diäten erhält. Umgekehrt: Wenn der Parlamentarische Staatssekretär notwendigerweise Abgeordneter sein muß, um seine Funktion auszuüben, er also zu einem Teil Abgeordnetenfunktionen wahrnimmt, stellt sich die Frage, warum das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs als Vollzeitamt ausgestaltet ist. Entweder der Parlamentarische Staatssekretär wird in seiner Funktion als Unterstützer des Ministers ausgestaltet. Dann darf er auch nicht einen Teil der Diäten behalten. Sein Abgeordnetenmandat übt er in Wahrheit nicht aus; es ist nur Voraus-

setzung, um Zugangs- und Informationsmöglichkeiten für die Ausübung seiner Tätigkeit als Parlamentarischer Staatssekretär zu erhalten. Oder aber der Parlamentarische Staatssekretär wird ausgestaltet in seiner Funktion für das Parlament. Dann muß er die Abgeordnetendiäten in voller Höhe behalten, darf aber nicht zugleich als Parlamentarischer Staatssekretär besoldet werden. Indem weder das eine noch das andere gemacht wird, erhält der Parlamentarische Staatssekretär zu einem Teil Bezüge, für die es keinen Grund gibt. Dies stellt im Verhältnis zu Abgeordneten, die nicht Parlamentarischer Staatssekretär sind oder sein können, eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes dar.

5. Gemäß § 6 in Verbindung mit dem Bundesministergesetz erhalten Parlamentarische Staatssekretäre Übergangsgeld und Ruhegehalt. Legitimiert werden diese Bestimmungen insbesondere mit dem Risiko, dem angeblich Parlamentarische Staatssekretäre unterliegen. Ein solches Risiko ist Fiktion. Es ist nicht gerade die typische Lebensbiographie eines Parlamentarischen Staatssekretärs, daß er nach Entlassung in ein soziales Loch fällt. Überdies bleibt er auch nach Entlassung Abgeordneter bzw. erhält über sein Abgeordnetenmandat eine Absicherung. Selbst, wenn man entgegen der Realität annimmt, Parlamentarische Staatssekretäre unterlägen einem besonderen Risiko, ist nicht nachvollziehbar, daß ihnen auch dann Übergangsgeld gewährt wird, wenn sie materiell abgesichert sind, indem sie z. B. einen Beruf ausüben.

Die Regelungen über das Übergangsgeld und das Ruhegehalt von Parlamentarischen Staatssekretären lassen sich nicht legitimieren mit den behaupteten Risiken. Es handelt sich in Wahrheit um verdeckte Amtsbezüge. Auch insoweit liegt ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz vor.

B. Besonderer Teil

Das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs wird ersatzlos abgeschafft. Als Folge der Aufhebung des Gesetzes ist die Geschäftsordnung der Bundesregierung ebenfalls zu ändern. § 14 a dieser Geschäftsordnung muß gestrichen werden.

