

torisch rückgekoppelt ist an das „Fraktionenparlament“ und damit an die Funktionsprinzipien des „neuen Dualismus“.

So sind Anzahl, Wahl und Abwahl von Vizepräsidenten ohne den Begriff „Fraktionenparlament“ nicht zu verstehen, dem Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition aber gleichzeitig systematisch entzogen. Funktionsprinzipien des „neuen Dualismus“, der Fraktionen zwingend voraussetzt, bieten für Vizepräsidenten keine Rollenmuster. Ebenso unerlässlich sind Vizepräsidenten für die Aufgabenerfüllung der Parlamente, ohne sich aber arbeits- oder redeparlamentarischen Strukturen zuordnen zu lassen. Weder nehmen sie unmittelbar an der Ausarbeitung von Gesetzen in Ausschüssen teil, noch können sie in ihrer präsidentialen Eigenschaft in Plenardebatten als Redner auftreten. Sie schaffen vielmehr die Voraussetzungen dafür, dass Rede- und Arbeitsparlament funktionieren.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen: Vizepräsidenten sind Ausfluss der Parlamentsautonomie (das heißt sie repräsentieren den Anspruch nach institutioneller Unabhängigkeit von der Regierung), sie üben ihre Aufgaben nach innen präsidential aus (also überparteilich und unabhängig von Fraktionszugehörigkeit) und vertreten Landesparlamente nach außen als eigenständiges Verfassungsorgan (also nicht als Repräsentant der Mehrheit). Gleichzeitig sind sie politisch und legitimatorisch unlösbar mit den Funktionsprinzipien eines Fraktionenparlamentes verknüpft. Vizepräsidenten gehen aus Fraktionen hervor und hängen von deren Akzeptanz ab. Konkret bleibt allerdings abzuwarten, ob es auch mit der AfD dauerhaft gelingen kann, Leitungsgremien in Landesparlamenten so zu installieren und zu legitimieren, dass deren Vizepräsidenten ihre Funktionen effektiv erfüllen können.

Mehr Unabhängigkeit und Professionalität von Abgeordneten durch Wissenschaftliche Dienste – Perspektiven für ein Landesparlament wie die Hamburgische Bürgerschaft

Steffen P.J. Jänicke

Die Idee ist weder als solche im Allgemeinen noch für Hamburg im Besonderen¹ neu, jedoch aus mehrerlei Hinsicht von besonderer Aktualität: Wissenschaftliche Dienste sind Einheiten innerhalb von Parlamentsverwaltungen, die der Beratung von Abgeordneten bei ihrem Ringen um optimale politische Lösungen dienen. Die Parlamente der meisten Bun-

1 Einen Gesetzentwurf über die Einführung eines Parlamentarischen Gesetzgebungs- und Kontrolldienstes für Hamburg hatte bereits 1966 die CDU-Fraktion der Hamburgischen Bürgerschaft vorgelegt (Bürgerschafts-Drs. 6/363 vom 30. November 1966). Der Entwurf war beeinflusst durch die Einführung entsprechender Dienste in Niedersachsen und Baden-Württemberg und sah vor, dass fünf Beamte des höheren Dienstes (gedacht war an Juristen, Volkswirte und Politikwissenschaftler) diesem parteipolitisch unabhängigen Dienst angehören sollten. Hauptaufgabe des Dienstes sollte es sein, das Parlament bei seinen Kontrollaufgaben zu unterstützen. Der Gesetzentwurf wurde nach Beratung im Sonderausschuss „Fragen der Verfassungsreform“ am 6. Dezember 1967 für erledigt erklärt. Die Bürgerschaft hat stattdessen für die Fraktionen laufende Zuschüsse beschlossen, die es ihnen ermöglichten, die Fraktionsstäbe auszubauen. Vgl. *Günter Pumm*, *Parlamentarischer Hilfsdienst in einem Feierabend-Parlament: Die Bürgerschaftskanzlei in Hamburg*, in: *ZParl*, 15. Jg. (1984), H. 2, S. 265 – 277, S. 275.

desländer², der Deutsche Bundestag³ und andere nationale Parlamente⁴ sowie das Europäische Parlament⁵ verfügen über Wissenschaftliche Hilfsdienste. Für die Hamburgische Bürgerschaft ist festzustellen, dass innerhalb der Parlamentsverwaltung – in Hamburg heißt sie Bürgerschaftskanzlei – zwar parlamentarische Hilfsdienste wie eine Parlamentsbibliothek und -dokumentation eingerichtet sind, ein Wissenschaftlicher Dienst jedoch bisher nicht existiert.⁶

Zunehmenden Schwung und Auftrieb hat die Forderung nach einer solchen Einheit, die den Mitgliedern der Bürgerschaft exklusiv mit interner Unterstützungs- und Beratungsfunktion zur Seite steht, in aktuellen Debatten erhalten. Der Abschlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft „Elbphilharmonie“ hat die Idee eines Wissenschaftlichen Dienstes neu artikuliert.⁷ In der Parlamentsdebatte über den Bericht war zu beobachten, dass nahezu alle Redebeiträge die Idee ausdrücklich aufgriffen und sich alle Fraktionen mit der Frage auseinandersetzten, woher die Bürgerschaft ihre Expertise beziehen solle. Kritisch wurde gefragt, welchen personellen Umfang ein Wissenschaftlicher Dienst haben müsste, dessen Experten für alle möglichen Fragen die richtigen Antworten geben sollen.⁸ Gegenüber einem parlamentarischen Beratungsdienst, auf dessen Fachwissen die Fraktionen und Abgeordneten jederzeit zurückgreifen könnten, wurde auch die Möglichkeit externer Beratung erörtert.⁹ Mit Blick auf deren Rolle im Projekt Elbphilharmonie wurde darauf hingewiesen, dass man sich „auf diese fremde Expertise nicht einfach verlassen“ könne, und es wurde Bezug genommen auf das Vertragswerk zur Elbphilharmonie, das „nicht gut kontrolliert“ worden sei sowie zum so genannten Pauschalpreis, von dem durch Externe (unzutreffend) festgestellt worden sei,

- 2 Vgl. *Jürgen Creutzig*, Die parlamentarischen Hilfsdienste im Bund und in den Ländern, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 82. Jg. (1967), H. 6, S. 225 – 230, S. 226 f.; *Hans Herz*, Die Verwaltung der Parlamente. Stellung, Organisation und Funktionen der Landtagsverwaltungen und ihr Verhältnis zu den Landtagen, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 3, S. 528 – 546, S. 540 f.; *Lars Brocker*, Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz, in: Die Verwaltung, 35. Jg. (2002), H. 1, S. 131 – 137, S. 132.
- 3 Vgl. *Jürgen Creutzig*, a.a.O. (Fn. 2), S. 226; *Sven Hölscheidt*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 125. Jg. (2010), H. 2, S. 78 – 84; *Jürgen Jekewitz*, Organisation und Funktion der Verwaltung des Deutschen Bundestages, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 84. Jg. (1969), H. 13, S. 513 – 524.
- 4 Hierzu *Kai-Uwe Schnapp / Philipp Harfst*, Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien, in: ZParl, 36. Jg. (2005), H. 2, S. 348 – 370; *Gerhard Hahn*, der Wissenschaftliche Dienst des Kongresses der Vereinigten Staaten von Amerika, München 1986.
- 5 Die Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst ist eingerichtet als Teil des Generalsekretariats (Art. 222 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments auf Grundlage von Art. 232 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Amtsblatt C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 47 – 390).
- 6 Kritisch hierzu bereits *Günter Pumm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 271.
- 7 Der von der Mehrheit des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses beschlossene Abschlussbericht schlägt als eine der Lehren aus der Untersuchung der Kostensteigerungen beim Projekt Elbphilharmonie die Einrichtung eines permanenten Wissenschaftlichen Dienstes vor. Vgl. Bürgerschafts-Drs. 20/11500, S. 544.
- 8 Vgl. *Andreas C. Wankum* (CDU), 20. Wahlperiode, 85. Sitzung, Plenarprotokoll vom 7. Mai 2014, S. 6369.
- 9 Vgl. *Frank Schmitt* (SPD), 20. Wahlperiode, 85. Sitzung, Plenarprotokoll vom 7. Mai 2014, S. 6358; *Andreas C. Wankum* (CDU), a.a.O. (Fn. 8).

dass er die Kostenrisiken völlig absichere.¹⁰ Sowohl in Redebeiträgen, die die Errichtung eines Wissenschaftlichen Dienstes kritisch sahen, als auch in solchen, die sich dafür aussprachen, wurde die Frage der Finanzierbarkeit thematisiert.¹¹ In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass ein solcher Dienst nur einen Bruchteil dessen koste, was für die Elbphilharmonie angefallen sei¹²; man könne sich sogar vorstellen, dass das Geld gut angelegt sei, wenn über ein solches Instrument „der eine oder andere Parlamentarische Untersuchungsausschuss der Bürgerschaft erspart bliebe“¹³. Weitere Argumente für einen Wissenschaftlichen Dienst waren der Vergleich mit anderen Parlamenten, der Hinweis darauf, dass ein Parlament, das erhebliche Verantwortung trägt, ein solches Instrument brauche und sich die Bürgerschaft selbst sehr schwäche, wenn sie sich dessen nicht bediene.¹⁴ Insgesamt wurde so der Diskussion über das Für und Wider der Errichtung eines Wissenschaftlichen Dienstes – auch angesichts der vielen Facetten des eigentlichen Gegenstands der Parlamentsdebatte, nämlich des Großprojekts Elbphilharmonie – ein beachtlicher Raum zuteil.

Die Thematik wurde in den Medien¹⁵ und im Parlament weiterverfolgt. Gegen Ende der 20. Wahlperiode der Bürgerschaft forderten die Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit einem Antrag vom 24. September 2014 die Einrichtung eines Wissenschaftlichen Dienstes.¹⁶ Die CDU-Fraktion sprach sich mit einem Antrag vom 5. Dezember 2014 dafür aus, die Bürgerschaft durch die Vergabe von eigenen Gutachten zu stärken.¹⁷ Beide Anträge wurden auf Verlangen der SPD-Fraktion in den Verfassungs- und Bezirksausschuss überwiesen und in dessen letzter Sitzung am 14. Januar 2015 diskutiert. Mit dem Ende der Wahlperiode sind die Anträge der Diskontinuität anheim gefallen. In der Sitzung des Verfassungsausschusses wurde jedoch deutlich, dass alle Fraktionen sich einig waren, dass die Arbeitsmöglichkeiten der Bürgerschaftskanzlei verbessert werden müssen. Der Verfassungsausschuss beschloss einvernehmlich, das Plenum der Bürgerschaft um Kenntnisnahme seiner Beratung zu bitten, was in der letzten Bürgerschaftssitzung der 20. Wahlperiode geschah.¹⁸ Hinsichtlich der Perspektiven eines Wissenschaftlichen Dienstes wurde in ver-

10 *Norbert Hackbusch* (Die Linke), 20. Wahlperiode, 85. Sitzung, Plenarprotokoll vom 7. Mai 2014, S. 6366.

11 Vgl. *Frank Schmitt* (SPD), a.a.O. (Fn. 9); *Jörg Hamann* (CDU), 20. Wahlperiode, 85. Sitzung, Plenarprotokoll vom 7. Mai 2014, S. 6359 f.; *Eva Gumbel* (Bündnis 90/Die Grünen), 20. Wahlperiode, 85. Sitzung, Plenarprotokoll vom 7. Mai 2014, S. 6362.

12 Vgl. *Jörg Hamann* (CDU), a.a.O. (Fn. 11), S. 6360.

13 *Eva Gumbel* (Bündnis 90/Die Grünen), a.a.O. (Fn. 11), S. 6362.

14 Vgl. ebenda.

15 Der Abgeordnete *Jens Kerstan* (Bündnis 90/Die Grünen) forderte: „Kurzfristig sollte man den Abgeordneten, wie in anderen Ländern, einen wissenschaftlichen Dienst zur Seite stellen. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob ein Teilzeitparlament noch zeitgemäß ist.“ Als Gründe nennt er neben der Elbphilharmonie Beispiele wie den „Netze-Rückkauf“ Hamburgs vom Stromversorger Vattenfall und den „Hapag-Lloyd-Deal“; vgl. *Oliver Hollenstein / Charlotte Parnack*, Man braucht Mut zur Lücke – Hamburgs Opposition ist zu schwach? Das Teilzeitparlament macht eben nur halbe Sachen, sagt Grünen-Fraktionschef Jens Kerstan, in: *Zeit-Online* vom 10. Mai 2014, <http://www.zeit.de/2014/19/hh-interview-jens-kerstan> (Abruf am 2. Januar 2016).

16 Vgl. Bürgerschafts-Drs. 20/13156.

17 Vgl. Bürgerschafts-Drs. 20/13972.

18 Vgl. Bürgerschafts-Drs. 20/14443. Ein weiterer Antrag der Fraktion Die Linke (Bürgerschafts-Drs. 20/14051) bezog sich auf die Schaffung zusätzlicher Stellen für die Bürgerschaftskanzlei aufgrund der gestiegenen Arbeitsbelastung.

schiedenen Redebeiträgen im Verfassungsausschuss deutlich, dass die Einrichtung einer solchen Institution auch in der 21. Wahlperiode weiterverfolgt werden sollte.

Zwar hat dieses Anliegen nach den Wahlen zur Hamburgischen Bürgerschaft am 15. Februar 2015 keinen Eingang in den Koalitionsvertrag zwischen SPD und Grünen gefunden. Dies hat jedoch keine präjudizierende Bedeutung gegen die Einrichtung eines Wissenschaftlichen Dienstes, denn dabei handelt es sich um die ureigene Parlamentsangelegenheit, welche Ansprüche die Abgeordneten an ihre Unabhängigkeit und Professionalität stellen. Und so wurde aufgrund eines Antrags der CDU-Fraktion vom 22. April 2015, mit dem unter anderem die „Einführung eines Parlamentarischen Dienstes analog zum Deutschen Bundestag“ gefordert wird, nach einstimmiger Empfehlung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Bürgerschaft ein Unterausschuss „Stärkung der Hamburgischen Bürgerschaft“ eingesetzt.¹⁹ So erscheint es angezeigt, unter dem Blickwinkel der Forderungen nach einer unabhängigen und professionellen Aufgabenwahrnehmung durch Parlamentsabgeordnete einen Überblick über die Funktionsweise von Wissenschaftlichen Diensten der Parlamentsverwaltungen zu geben und die Perspektiven der Einrichtung eines solchen Dienstes für ein Landesparlament darzustellen.

1. Unabhängigkeit und Professionalität der Abgeordnetentätigkeit

„Unabhängigkeit“²⁰ und „Professionalisierung“²¹ der Tätigkeit von Abgeordneten sind zwei Kategorien, mit denen sich jüngst – unter dem Blickwinkel von Abgeordnetenentschädigungen und Versorgungsansprüchen²² – eine Kommission des Deutschen Bundestags zu Fragen des Abgeordnetenrechts befasst hat. Die abstrakten Forderungen nach Unabhängigkeit und Professionalität von Parlamentsabgeordneten in ihrer Tätigkeit können als ein Ziel im Prozess einer „unverzichtbaren Professionalisierung“²³ oder im Sinne der Aufrechterhaltung eines erreichten Status quo als „Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten“²⁴ verstanden werden.

Der Deutsche Juristentag behandelte bereits 2004 das Thema „Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle“. Hierbei wurden auch Erwägungen zu einer Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung diskutiert.²⁵ Konrad Redeker wies in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeiten institutionalisierter Gesetzesfolgenabschätzung durch zentrale Einrichtungen in der Regierung, den Rechnungshof oder eben Parlamentarische Dienste hin.²⁶ Der damalige

19 Bürgerschafts-Drs. 21/317 und Bürgerschafts-Drs. 21/610.

20 BT-Drs. 17/12500, S. 4.

21 Suzanne S. Schüttemeyer, Editorial, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 2, S. 245 – 246, S. 246.

22 Vgl. Edzard Schmidt-Jortzig, Materielle Grundlagen für die parlamentarische Mandatsarbeit. Zu den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 2, S. 247 – 257, S. 247.

23 Suzanne S. Schüttemeyer, a.a.O. (Fn. 21).

24 Edzard Schmidt-Jortzig, a.a.O. (Fn. 22), S. 253.

25 Vgl. Abschlussbericht des Abteilungsvorsitzenden, Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle, <http://www.djt.de/fileadmin/downloads/65/beschluesse.pdf> (Abruf am 2. Januar 2016), S. 39.

26 Vgl. Konrad Redeker, Wege zu besserer Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 37. Jg. (2004), H. 5, S. 160 – 163, S. 162.

Bundestagspräsident *Wolfgang Thierse* betonte, dass das Parlament immer das letzte Wort habe und damit auch die letzte Verantwortung nicht nur für Gesetze, sondern auch dafür, wie gut regiert werde.²⁷ Der Gesetzgebungsprozess müsse daher in der Hand der Parlamentarier bleiben, dürfe weder an Kommissionen noch an Gerichte abgegeben werden, und zur demokratischen Legitimität gehöre nicht zuletzt auch Sorgfalt und Folgenabschätzung der Entscheidungen. Zudem wies er darauf hin, dass Abgeordnete ihre Entscheidung keineswegs nur auf der Grundlage der von den Verwaltungsfachleuten erarbeiteten Gesetzentwürfe trafen. Das Gesetzgebungsverfahren ermögliche es, durch die Lesungen im Plenum und die intensive Beratung in den Ausschüssen Experten, Beteiligte und Betroffene einzubeziehen und so in aller Öffentlichkeit Vorschläge und Forderungen von Organisationen, aus Unternehmen, Verbänden und Initiativen zu diskutieren und zu berücksichtigen.²⁸

Die Forderung nach einer professionellen Wahrnehmung der Abgeordnetentätigkeit dürfte nicht zuletzt deshalb berechtigt sein, weil sie geeignet ist, Politikverdrossenheit entgegenzuwirken. Delegitimationserscheinungen können auftreten, wenn Steuerungsleistungen der Institutionen, auch der Parlamente, als defizitär empfunden werden; die Leistungsfähigkeit eines parlamentarischen Hilfsdienstes kann hingegen dazu beitragen, dass das Parlament seine klassischen Aufgaben erfüllt.²⁹ Professionalisierte und verbesserte Mitwirkungsmöglichkeiten gerade auch der Opposition werden dabei dem Ansehen der gesamten Institution dienen.³⁰ Eine schwache Stellung eines Parlaments bedeutet einen Mangel an parlamentarischer Kontrolle. Dabei ist die Kontrolle der Exekutive eine Aufgabe des gesamten Parlaments, nicht nur der Opposition. Dies ist angesichts der Tendenzen, immer mehr staatliche Aufgaben auszulagern („Outsourcing“³¹), von besonderer Bedeutung. Wenn sich die Rolle der öffentlichen Hand darauf beschränkt, finanzielle Mittel für Aufgaben zur Verfügung zu stellen, und die des Parlaments darauf, die diesbezüglichen Haushaltsmittel zu bewilligen, müssen Kernkompetenzen dort vorhanden sein, wo sie ohne Sorge vor Loyalitätskonflikten abgerufen werden können.

Die hiermit in Zusammenhang stehende Forderung nach Unabhängigkeit der einzelnen Abgeordneten, des Parlaments und seiner Gremien ist im Lichte der verschiedenen zur Verfügung stehenden Beratungs- und Unterstützungsangebote zu sehen. Eine Beratung der einzelnen Abgeordneten sowie der Parlamentsgremien (Ausschüsse, Fraktionen und Gruppen) bei der Erfüllung ihrer verfassungsrechtlich vorgesehenen Aufgaben findet durch wissenschaftliche Mitarbeiter der Fraktionen, durch Mitarbeiter der Abgeordneten und durch externe Beratung statt. Außerdem stehen den einzelnen Abgeordneten und Frak-

27 Vgl. *Wolfgang Thierse*, Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 24. Jg. (2005), H. 2, S. 153 – 157, S. 155.

28 Vgl. ebenda, S. 156.

29 Vgl. *Günter Pumm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 267.

30 In diesem Sinne ebenfalls *ders.*, ebenda, S. 273.

31 Hierzu *Ulrich Battis*, Outsourcing von Gesetzentwürfen?, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 42. Jg. (2009), H. 7, S. 201 – 202; *Marian Döhler*, Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen, in: *PVS*, 53. Jg. (2012), H. 2, S. 181 – 210; *Sarah Kalagi*, Die Rolle von Anwaltskanzleien bei der Gesetzgebung in der Ministerialverwaltung: Ursachen und Probleme am Beispiel der Finanzmarktstabilisierungsgesetze, in: *ZParl*, 45. Jg. (2014), H. 3, S. 647 – 668.

tionen Fachleute aus den Ministerien und Fachbehörden bei Befragungen in Ausschüssen Rede und Antwort.

Mit Blick auf Berater- und Mitarbeiterstäbe der Fraktionen bei der Gesetzesvorbereitung werden Wissenschaftliche Dienste als eine wichtige Ergänzung gesehen.³² Fraktionsmitarbeiter, denen ebenfalls eine große Bedeutung bei parlamentarischen Entscheidungsfindungen zukommt, stehen in Beschäftigungsverhältnissen zu einer jeweiligen Fraktion – mit der natürlichen Folge, dass ihre Tätigkeit, ebenso wie die der Abgeordnetenmitarbeiter, parteipolitisch beeinflusst ist. Unterstützung durch einen Wissenschaftlichen Dienst kann insoweit die Beratung durch Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeiter ergänzen.

Das Postulat der Unabhängigkeit ist ferner unter dem Blickwinkel zu sehen, dass ein Wissenschaftlicher Dienst durch seine Unterstützungs- und Beratungsfunktion ein Pendant zur Ministerialbürokratie ist.³³ Dabei sollten diese Dienste nicht als Gegeninstitutionen zur Ministerialbürokratie beziehungsweise zu den Fachbehörden gesehen werden.³⁴ Es wurde mehrfach betont, dass eine nicht zu unterschätzende Bedeutung den wechselseitigen Informations- und Kommunikationsbeziehungen zwischen Wissenschaftlichen Diensten und der Ministerialbürokratie, insbesondere in Person der so genannten Parlamentsreferenten, zukommt.³⁵ Für den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages gelte, dass auf Ebene der Referenten reibungslos mit der hohen Ministerialbürokratie auf dem „kleinen Dienstweg“ zusammengearbeitet werde.³⁶ Richtigerweise wird man allerdings ohne Weiteres ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen der Exekutive mit ihren Ressorts in Gestalt von Ministerien und Fachbehörden sowie den einzelnen Referaten einerseits und andererseits einem Parlament, zumal einem Landesparlament, das als so genanntes Teilzeitparlament eingerichtet ist, hinsichtlich der ihm zur Verfügung stehenden Expertise konstatieren müssen. Dies wurde auch in der eingangs erwähnten Debatte der Hamburgischen Bürgerschaft zum Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses „Elbphilharmonie“ deutlich. Die Stärkung der Unabhängigkeit des Parlaments von diesem Herrschaftswissen ist einer der wichtigen Gründe, mehr wissenschaftliche Unterstützungs- und Beratungsmöglichkeiten für die Volksvertreter in Sach- und Rechtsfragen zu fordern.

Ferner werden Parlamente durch einen Wissenschaftlichen Dienst auch in ihrer Unabhängigkeit von externer Beratung gestärkt. Ohne Zweifel kann zum Erfolg einer guten Politik auch externe Beratung als fachliche Begleitung ihren Teil beitragen³⁷; diese Form der Unterstützung des Parlaments existiert insbesondere als externe, auftragsmäßige Tätigkeit³⁸,

32 Vgl. *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 535; *Günter Pumm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 276; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 2), S. 133.

33 Vgl. *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 2), S. 133.

34 Vgl. *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 535.

35 Vgl. *Gerald Kretschmer*, Über den Informationsfluß zwischen Hilfsdiensten für Mitglieder des Bundestags, in: *Hildebert Kirchner / Wolfgang Dietz / Gerhard Hahn* (Hrsg.), *Parlament und Bibliothek. Internationale Festschrift für Wolfgang Dietz zum 65. Geburtstag*, München 1986, S. 26 – 42, S. 33; *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 535; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 2), S. 136.

36 Vgl. *Helmut Quaritsch*, Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, in: *Roman Schnur* (Hrsg.), *Festschrift für Ernst Forsthoff*, München 1972, S. 303 – 324, S. 324.

37 Vgl. *Holger Spreen*, Möglichkeiten externer Beratung in Politik und Verwaltung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 129. Jg. (2014), H. 6, S. 356 – 360, S. 360.

38 Zu „Einwirkungsversuchen in der Praxis“, die sich vor medial angekündigten Beschlüssen häufen vgl. ebenda, S. 358.

etwa aus dem Bereich der Privatwirtschaft. Aber auch direkter Lobbyismus, durch Verbände oder Einzelpersonen, kann das in einem Parlament vorhandene Wissen erweitern oder das Bewusstsein für bestimmte Probleme überhaupt erst entstehen lassen. Expertenanhörungen oder Gutachten aus der Wissenschaft sind ebenfalls Formen der externen, fachlich begleitenden Beratung. Die externe Expertise des in vielen Lebensbereichen stattfindenden Outsourcings³⁹ unabhängig verifizieren zu können, ist im parlamentarischen Bereich besonders geboten.

Ein Wissenschaftlicher Dienst, als parlamentarische Gesetzgebungs- und Beratungsinstanz eingerichtet, ist somit ein Dienstleister, der den Abgeordneten, Ausschüssen, Fraktionen und Gruppen bei ihren Aufgaben ergänzend zur Verfügung steht. Sein inhaltlicher Schwerpunkt liegt auf der Erstellung von verfassungs-, verwaltungs- und insbesondere auch parlamentsrechtlichen Gutachten. Daneben können Wissenschaftliche Dienste die Betreuung von parlamentarischer Ausschuss- und Gremienarbeit ergänzen.

2. Funktionsweisen Wissenschaftlicher Parlamentsdienste

2.1. Grundsatzentscheidung

Die grundsätzlichen, bei der Einrichtung eines Wissenschaftlichen Dienstes zu treffenden politischen Entscheidungen, wie die Aufgabenwahrnehmung gestaltet werden soll und welche finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, haben Einfluss auf das Modell, nach dem der jeweilige Dienst organisiert ist. Wissenschaftliche Parlamentsdienste unterscheiden sich bei genauerer Betrachtung insbesondere hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur, Personalstärke und Aufgaben.⁴⁰ Allen gemeinsam ist, dass sie organisatorisch nicht Teil der Exekutive, sondern der jeweiligen Parlamentsverwaltung sind⁴¹, bei der es sich um eine ganz eigene Art der Verwaltung (*sui generis*) handelt.⁴² Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages⁴³ ist beispielsweise eine Unterabteilung der Bundestagsverwaltung und beschäftigt ca. 100 Mitarbeiter, davon zwei Drittel im früheren höheren Dienst. Aufgrund der unterschiedlichen personellen Ausstattung und durch verschiedene Konzepte der jeweiligen Dienste⁴⁴ werden die Parlamente auf unterschiedliche Art und Weise und in unterschiedlichem Umfang unterstützt.

39 Vgl. Fn. 31.

40 Vgl. *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 533.

41 Beispielhaft seien hier genannt: Für den Bundestag: § 7 Abs. 4 Satz 1 GOBT, die besondere beamtenrechtliche Regelung in § 176 Abs. 1 Satz 3 BBG sowie die „Allgemeine Dienstanweisung für die Verwaltung des Deutschen Bundestages“; für Rheinland-Pfalz: „Richtlinie über die Organisation und die Aufgaben des beim Landtag Rheinland-Pfalz eingerichteten Wissenschaftlichen Dienstes“ vom 15. Dezember 1964.

42 Vgl. *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 546.

43 Organisatorisch handelt es sich hierbei um die Unterabteilung „Wissenschaftliche Dienste“ der personell kleinsten Abteilung „Wissenschaft und Außenbeziehungen“, vgl. Deutscher Bundestag, Die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste (WD), http://bundestag.de/bundestag/verwaltung/ua_wd/ (Abruf am 2. Januar 2016).

44 Hierzu *Jürgen Creutzig*, a.a.O. (Fn. 2), S. 226 f.

2.2. Aufgaben und Arbeitsweisen

Die Aufgabe von wissenschaftlichen Parlamentsdiensten ist die „Lieferung von Entscheidungswissen“⁴⁵. Die von Hilfsdiensten anzustrebende Rolle wurde als „Lobby des Parlaments“⁴⁶ beschrieben. Für den Landtag von Nordrhein-Westfalen ist beispielsweise vorgesehen, dass zur wissenschaftlichen Beratung durch den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst insbesondere die zukunftsorientierte Unterstützung des Parlaments in seiner aktiven, gestalterischen und konzeptionellen Rolle gehört; der Dienst versteht sich als interdisziplinärer Dienstleister, um dem Parlament sowie seinen Organen als kompetenter Unterstützer zur Verfügung zu stehen.⁴⁷ Diese Dienstleistungsfunktion ist allen Wissenschaftlichen Parlamentsdiensten gemeinsam.

Im Einzelnen sind sie mit folgenden Aufgaben betraut⁴⁸: Sie fertigen gutachterliche Stellungnahmen, insbesondere zu Beratungsgegenständen des Parlaments und seiner Gremien sowie zur Vorbereitung parlamentarischer Initiativen an, deren geschäftsordnungsrechtliche Zulässigkeit sie außerdem prüfen. Neben der Beantwortung von Fragen der Abgeordneten, insbesondere zum Verfassungs-, Verwaltungs- und Parlamentsrecht, leisten sie Formulierungshilfen bei Gesetzentwürfen. Ferner gehören die Beratung zu in Sitzungen auftretenden Geschäftsordnungs- und sonstigen Rechtsfragen, das Entwerfen von Kommissions- und Ausschussberichten sowie die Überprüfung der Beschlussprotokolle der Ausschüsse auf Vollständigkeit und sachliche Richtigkeit zu ihren Aufgaben. Darüber hinaus bearbeiten sie Rechtsangelegenheiten als Justizariate der Landesparlamente und verfassen Stellungnahmen des Parlaments zu Verfassungsstreitigkeiten. Die Aufgaben lassen sich auf drei Tätigkeitsfelder verteilen⁴⁹:

- Gesetzgebungs- und Beratungsdienst,
- Plenar- und Ausschussdienst und
- Justizariat.

Im Justizariatsbereich werden Rechtsangelegenheiten des Parlaments erledigt. Hauptaufgaben hier sind die Führung verfassungsrechtlicher Streitigkeiten sowie die rechtliche Beratung der Parlamentsverwaltung bei der Abwicklung der Abgeordneten- und Fraktionsgesetze⁵⁰ sowie in Personalrechtsangelegenheiten der Parlamentsverwaltung.

Sofern das Aufgabenfeld eines Wissenschaftlichen Dienstes eine Tätigkeit als Plenar- und Ausschussdienst umfasst, liegt es nahe, sich organisatorisch an den im jeweiligen Parlament existierenden Fachausschüssen zu orientieren. So deckt die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste des Bundestages die Zuständigkeitsbereiche der Fachausschüsse (die ihrerseits an die Zuständigkeit der Bundesministerien angelehnt sind) Geschichte, Auswärtiges und Völkerrecht, Europa, Verfassung, Verwaltung, Haushalt und Finanzen, Wirtschaft, Arbeit und Soziales, Zivil- und Strafrecht, Umwelt und Naturschutz, Gesundheit und Kultur ab.⁵¹ Auch im Landtag von Rheinland-Pfalz wurden die Aufgaben der Aus-

45 Helmut Quaritsch, a.a.O. (Fn. 36), S. 320.

46 Gerald Kretschmer, a.a.O. (Fn. 35), S. 32.

47 Vgl. Dienst- und Geschäftsanweisung für den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst, Anlage 5.

48 Vgl. Hans Herz, a.a.O. (Fn. 2), S. 534 f.

49 Vgl. Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 2), S. 135 f.

50 Für Rheinland-Pfalz ebenda, S. 136.

51 Vgl. Sven Hölscheidt, a.a.O. (Fn. 3), S. 80.

schussekretariate mit der Gutachtertätigkeit und Rechtsberatung verknüpft, so dass die Stellungnahmen und die beratende Tätigkeit dieses Dienstes praxisorientiert und unmittelbar in die Tagesarbeit des Parlaments einfließen können.⁵²

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst ist Kernaufgabe eines Wissenschaftlichen Dienstes. Er umfasst die Unterstützung bei Aufgaben der Legislative in der Gesetzgebung und der parlamentarischen Kontrolle exekutiven Handelns.⁵³ In der Praxis des Bundestages werden diese Aufgaben in Form von Ausarbeitungen, Sachständen, Dokumentationen, Kurzinformationen, Fachbeiträgen und Redeentwürfen für Mitglieder des Bundestagspräsidiums (§ 5 GOBT) wahrgenommen.⁵⁴

2.3. Grundsätze für die Aufgaben und Arbeitsweisen

Für die Aufgaben und Arbeitsweisen von Wissenschaftlichen Diensten sind verschiedene allgemeine Grundsätze von Bedeutung und können zwischen den Parlamentsdiensten variieren. Ihre Geltung und Gewichtung sind abhängig vom jeweiligen strukturellen Organisationsmodell. Im Allgemeinen sind von Bedeutung:

(1) Parlamentarische Relevanz

Der Wissenschaftliche Dienst unterstützt alle Mitglieder und Organe des Parlaments in ihrem Auftrag, die parlamentarischen Funktionen in möglichst effektiver Weise wahrzunehmen.⁵⁵ Alle Arbeiten müssen allen Abgeordneten zumindest möglicherweise nützlich sein.⁵⁶ Die Berücksichtigung des Grundsatzes der parlamentarischen Relevanz bei der Einrichtung eines Wissenschaftlichen Dienstes bedeutet, dass eine Beauftragung nur bei erkennbarem Bezug zur parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung in Betracht kommt. Redeentwürfe, Formulierungshilfen zu Reden oder kommunal- beziehungsweise – beispielsweise in Hamburg – bezirkspolitische Angelegenheiten können nicht Gegenstand der Beauftragung sein.

(2) Politische Neutralität, wissenschaftliche Arbeitsweise

Die Wissenschaftlichen Dienste sind zu strikter partei- und fraktionspolitischer Neutralität verpflichtet.⁵⁷ Unterschiedliche Auffassungen zu einem Problem müssen abgehandelt werden; persönliche Bewertungen des Verfassers eines Gutachtens müssen zurückhaltend formuliert und als solche gekennzeichnet werden.⁵⁸ Das Parlament und die einzelnen Abgeordneten erhalten vom Wissenschaftlichen Dienst politisch und insbesondere parteipolitisch nicht vorgefärbte Informationen. Neben der Qualität der Arbeit spielt daher insbesondere die parteipolitisch strikt neutrale Haltung bei der Formulierung von Stellung-

52 Vgl. *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 535; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 2), S. 135 f.

53 Vgl. *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 534 f.; *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 81; *Jürgen Creutzig*, a.a.O. (Fn. 2), S. 226.

54 Vgl. *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 81.

55 Für Nordrhein-Westfalen: Dienst- und Geschäftsanweisung für den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst, Anlage 5.

56 Vgl. *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 83.

57 Vgl. *Helmut Quaritsch*, a.a.O. (Fn. 36), S. 318.

58 Vgl. *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 83; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 2), S. 133.

nahmen und Vermerken eine ganz entscheidende Rolle.⁵⁹ In einigen Landtagen sind so genannte Vertrauenspersonen vorgesehen, die in besonderem Maße ihre Beratungsdienste einer Fraktion zur Verfügung stellen und gleichzeitig eine Brückenfunktion zwischen Fraktion und Landtagsverwaltung wahrnehmen; auch die Vertrauenspersonen sind bei der Bearbeitung von Aufträgen zur strikten parteipolitischen Neutralität wie die übrigen Mitglieder des Wissenschaftlichen Dienstes verpflichtet.⁶⁰

(3) Unparteilichkeit

Wissenschaftliche Dienste arbeiten unparteilich und leisten dementsprechend bei rechtlichen Auseinandersetzungen keine parteiliche Unterstützung.⁶¹ Es kann aber zu den Aufgaben eines Wissenschaftlichen Dienstes gehören, die Rechtsangelegenheiten des Landesparlaments als Justizariat zu bearbeiten und Stellungnahmen des Parlaments zu Verfassungsstreitigkeiten anzufertigen.⁶²

(4) Inhaltliche Weisungsfreiheit

Für die Bearbeitung von Gutachten gilt der Grundsatz der Unabhängigkeit und inhaltlichen Weisungsfreiheit.⁶³ Weder eine absolute wissenschaftliche Freiheit noch strikte Weisungsgebundenheit können für Wissenschaftliche Dienste innerhalb einer Parlamentsverwaltung gelten.⁶⁴ Die Aufgaben werden durch wissenschaftlich qualifiziertes Personal praktisch beratend erfüllt. Durch eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlamentspräsidenten über Art und Zahl der eingegangenen Aufträge und Anfragen⁶⁵ kann der Parlamentsverwaltung als Dienstherrn Rechenschaft über die Tätigkeiten abgelegt werden.

(5) Parlamentsgerechte Darstellung / Nutzerorientierung

Die wissenschaftlichen Informationen und die Fachberatung berücksichtigen praxisorientiert die tatsächlichen Bedürfnisse und Wünsche der Auftraggeber, also der Parlamentsmitglieder und -gremien. Die Zuarbeit kann zum Beispiel darin bestehen, aus bereits vorliegenden Gesetzen und Gesetzentwürfen eine sachlich kommentierte Synopse zu erstellen.⁶⁶ Es hat sich bewährt, wenn Wissenschaftliche Dienste sich in ihrer organisatorischen Struktur an den Ausschüssen und der Plenararbeit orientieren.⁶⁷ So können sie als Dienstleister für das Parlament ihre Information und Fachberatung optimal auf die tatsächlichen Bedürfnisse und Wünsche der Nutzer im konkreten Fall ausrichten.

59 Vgl. *Lars Brocker*, ebenda.

60 Vgl. ebenda; Vgl. *Jürgen Creutzig*, a.a.O. (Fn. 2), S. 226 f.

61 Vgl. beispielsweise für den Landtag Nordrhein-Westfalens: Dienst- und Geschäftsanweisung für den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst, Anlage 5.

62 Vgl. *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 534 f.

63 Vgl. *Jürgen Creutzig*, a.a.O. (Fn. 2), S. 226.

64 Hierzu KPMG, Organisationsuntersuchung der Landtagsverwaltung NRW, Gutachten, Düsseldorf / Hamburg 1995, S. 136.

65 Vgl. beispielsweise für den Landtag Nordrhein-Westfalen, Dienst- und Geschäftsanweisung für den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst, Anlage 5.

66 Vgl. *Günter Pumm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 273.

67 Vgl. *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 533; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 2), S. 136.

(6) Allgemeinzugänglichkeit der Ausarbeitungen / Vertraulichkeit

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit zwei Urteilen vom Juni 2015 entschieden, dass der Deutsche Bundestag bei der mandatsbezogenen Unterstützung der Abgeordneten durch Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste nach § 1 Abs. 1 Informationsfreiheitsgesetz (vom 5. September 2005, BGBl. I S. 2722 – IFG) informationspflichtig ist.⁶⁸ Mit Blick hierauf werden künftig Informations- und Auskunftspflichten wohl nicht nur durch den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages, sondern auch durch solche der Landesparlamente zu berücksichtigen sein. Denkbar ist jedoch, dass gesetzliche Ausnahmen im IFG beziehungsweise in den entsprechenden landesrechtlichen Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetzen (zum Beispiel: Hamburgisches Transparenzgesetz vom 19. Juni 2012, HmbGVBl. 2012, S. 271) geschaffen werden.⁶⁹ Zu der Frage der Allgemeinzugänglichkeit oder Vertraulichkeit der Ausarbeitungen existieren bisher verschiedene Modelle. Für Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages galt bisher, dass sie den Auftraggebern vier Wochen exklusiv zur Verfügung stehen, danach auf Verlangen auch anderen Abgeordneten. Auf Wunsch des Auftraggebers wurde ein Auftrag bisher jedoch vertraulich behandelt⁷⁰; in solchen Fällen wurde das Thema niemandem außer den Bearbeitern mitgeteilt.⁷¹ Für den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags Nordrhein-Westfalen ist beispielsweise vorgesehen, dass, sofern eine vertrauliche Behandlung beansprucht wird, der Grundsatz der Allgemeinzugänglichkeit nach Ablauf der jeweiligen Wahlperiode gilt.⁷² Das Bundesverwaltungsgericht hat sich zu den Fragen einer besonderen „Reaktions- und Verarbeitungsfrist“ für die auftraggebenden Abgeordneten und eines dadurch eingeräumten „Konkurrenzschutzes“ im politischen Wettbewerb ausdrücklich nicht geäußert.⁷³ Es wird insoweit vorgeschlagen, einen verzögerten Informationszugang zwischen der Auftrags erledigung und dem grundsätzlich zu gewährenden Informationsrecht zeitlich knapp zu halten.⁷⁴ Vorstellbar wäre eine Exklusivitätsfrist von bis zu vier Wochen. Diese sollte nur dann nicht in Betracht kommen, wenn der Auftraggeber sich selbst in einer öffentlichen Diskussion auf die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes bezieht, hieraus zitiert oder ausdrücklich in eine Veröffentlichung vor Fristablauf einwilligt.

68 Vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Juni 2015, Az. 7 C 1.14 (Deutsches Verwaltungsblatt, 130. Jg. (2015), H. 23, S. 1462 ff. = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 34. Jg. (2015), H. 22, S. 1603 ff. mit Anmerkung *Christoph Schnabel*, in: ebenda = Neue Juristische Wochenschrift, 68. Jg. (2015), H. 44, S. 3258 ff. mit Anmerkung *Heiko Richter / Wolfgang Müller*, in: ebenda, S. 3262 – 3263) und 7 C 2.14 – juris. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hatte zuvor mit zwei Urteilen entschieden, dass die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetz ausgenommen seien. Vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteile vom 13. November 2013, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 58. Jg. (2014), H. 4, S. 342 – 346 und ebenda, S. 346 – 352 mit Anmerkung von *Lucas Elmenhorst*, in: ebenda, S. 352 f.; andere Auffassung *Friedrich Schoch*, Informationszugang im parlamentarischen Bereich, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 43. Jg. (2015), H. 1, S. 1 – 8, S. 6.

69 Vgl. *Christoph Schnabel*, a.a.O. (Fn. 68), S. 1609 f.

70 Vgl. *Jürgen Creutzig*, a.a.O. (Fn. 2), S. 227.

71 Vgl. *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 83.

72 Vgl. Dienst- und Geschäftsanweisung für den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst, Anlage 5.

73 BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015, Az. 7 C 1.14, in: Deutsches Verwaltungsblatt, a.a.O. (Fn. 68), S. 1462 ff., S. 1464, Rn. 24.

74 Vgl. *Heiko Richter / Wolfgang Müller*, a.a.O. (Fn. 68), S. 3263.

(7) Externe und interne Unterstützung

Die Bearbeitung der Gutachtaufträge erfolgt grundsätzlich intern durch den Wissenschaftlichen Dienst. Ausnahmsweise können Aufträge des Bundestages⁷⁵ oder eines Landesparlamentes⁷⁶ nach außen vergeben werden. Eine externe Beauftragung kommt subsidiär allenfalls dann in Betracht, wenn die vorrangige interne Bearbeitung wegen fehlender fachlicher Kompetenz oder personeller Kapazitäten nicht selbst bewältigt werden kann. Voraussetzung hierfür ist, dass die Bearbeitung den Dienst in unangemessener Weise beeinträchtigen würde und die erforderlichen Haushaltsmittel vorhanden sind. Für einen solchen Fall kommt in Betracht, Gutachtaufträge an geeignete Wissenschaftler außerhalb der Parlamentsverwaltung zu vergeben beziehungsweise diese zeitlich befristet anzustellen. Als Procedere sollte vorgesehen werden, dass der Wissenschaftliche Dienst zunächst prüft, ob finanzielle Mittel für eine Gutachtenvergabe beziehungsweise die Ausschreibung einer befristeten Anstellung zur Verfügung stehen. Die Leitung des Wissenschaftlichen Dienstes gibt eine Empfehlung ab, ob und gegebenenfalls an wen und zu welchem Honorar ein Gutachtauftrag vergeben werden soll. Auf dieser Grundlage trifft der Parlamentspräsident die abschließende Entscheidung. Wenn das externe Gutachten vorliegt, prüft der Wissenschaftliche Dienst, ob er dazu eine Stellungnahme abgeben will. Das externe Gutachten wird, gegebenenfalls ergänzt um diese Stellungnahme, dem Auftraggeber zugeleitet.

2.4. Organisationsmodelle

Für einen Wissenschaftlichen Dienst, der als ein Teil der Parlamentsverwaltung eingerichtet wird, kommen verschiedene Modelle in Betracht. Neben einer grundsätzlichen Entscheidung hinsichtlich der inneren Organisationsstruktur sind auch der Aufgabenzuschnitt und die Nutzung der zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen von Bedeutung.

(1) Innere Organisationsstruktur

Der strukturelle Aufbau des Wissenschaftlichen Dienstes als einer durch wissenschaftlich qualifiziertes Personal praktisch beratenden Einrichtung hat zwischen den Extrempositionen strikte Weisungsgebundenheit und absolute wissenschaftliche Freiheit⁷⁷ einen seiner Aufgabenerfüllung entsprechenden Mittelweg zu finden.

Die Modellvariante der strikten Weisungsgebundenheit entspräche einem klassischen hierarchischen Verwaltungsaufbau, steht aber im Widerspruch zu den oben (2.2. und 2.3.) dargelegten Grundsätzen der Aufgabenwahrnehmung und Arbeitsweisen. Als Alternative ist ein Kollegium denkbar⁷⁸, ähnlich den weisungsungebundenen Institutionen der Rechnungshöfe oder den Spruchkörpern von Gerichten. Die Einrichtung dieser Modellvariante

⁷⁵ Vgl. *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 83.

⁷⁶ Für Nordrhein-Westfalen: Dienst- und Geschäftsanweisung für den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst, Anlage 5.

⁷⁷ Vgl. KPMG, a.a.O. (Fn. 64), S. 136; *Jürgen Creutzig*, a.a.O. (Fn. 2), S. 226; *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 529, S. 533.

⁷⁸ Zur „kollegialen Struktur“ des Niedersächsischen Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes vgl. *Matthias Hederich*, Die Entstehung des Niedersächsischen Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes, in: *Niedersächsische Verwaltungsblätter*, 13. Jg. (2006), H. 11, S. 295 – 301, S. 299.

wäre mit nicht unerheblichen Kosten verbunden. Als Mittelweg zwischen diesen Extrempositionen wird ein Leitungsmodell vorgeschlagen. Der Dienst ist in die Organisationsstruktur der jeweiligen Parlamentsverwaltung eingebettet, und die Verantwortlichkeit für die Organisation seiner Arbeitsabläufe liegt bei der Leitung des Wissenschaftlichen Dienstes. Einerseits darf der Wissenschaftliche Dienst beziehungsweise der einzelne Bearbeiter bei der Erstellung von Gutachten nicht an Weisungen gebunden sein, sondern muss nach wissenschaftlichen Grundsätzen arbeiten können, denn er kann seine Aufgabe nur dann erfüllen, wenn seine Nutzer sich vorbehaltlos auf die Unparteilichkeit und Ausgewogenheit verlassen können. Ausnahmen vom Grundsatz der Weisungsungebundenheit sind allenfalls denkbar bei Gutachten, deren Ergebnisse Auswirkungen auf die Arbeit der Parlamentsverwaltung haben können. In solchen Fällen sollte ein Gutachten zunächst der Leitung der Parlamentsverwaltung zur Freigabe vorgelegt werden müssen. Zudem muss der einzelne Berater vor unberechtigter und öffentlicher Kritik und Angriffen geschützt werden. Daher sollten die Gutachten ohne Nennung des Verfassers als vom Wissenschaftlichen Dienst erstellt vorgelegt werden. Synergien innerhalb des Wissenschaftlichen Dienstes werden erzeugt und genutzt, indem Gutachtenentwürfe in Redaktionsbesprechungen zunächst intern erörtert werden.⁷⁹ Danach erfolgt die Freigabe als Produkt des Wissenschaftlichen Dienstes.

(2) Verzahnung mit Fachausschüssen

Zur Nutzbarmachung weiterer Synergieeffekte und mit dem Ziel, die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes so nutzerfreundlich wie möglich an den Bedürfnissen der parlamentarischen Praxis zu orientieren, wird eine Verzahnung mit den Fachausschüssen vorgesehen.⁸⁰ Hierzu ist einerseits innerhalb eines neu einzurichtenden Wissenschaftlichen Dienstes die Zuständigkeit jedes Mitarbeiters für einen oder mehrere Fachausschüsse des Parlaments zu bestimmen. Diese umfasst die Vorbereitung der Gesetzesberatung, die Teilnahme an Ausschusssitzungen, die Verantwortlichkeit für durch den jeweiligen Ausschuss erteilte Gutachtenaufträge und nicht zuletzt die Unterstützung des Vorsitzenden bei der Sitzungsleitung in Geschäftsordnungsfragen. Andererseits sollten in einer Parlamentsverwaltung bereits vorhandene Zuständigkeiten für die Betreuung der einzelnen Fachausschüsse nutzbar gemacht werden, damit Fach- und Hintergrundwissen in die Beratung und Gutachtenbearbeitung einbezogen werden kann.

In Betracht kommt ferner eine unterstützende und beratende Funktion Wissenschaftlicher Dienste für Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, wie es etwa in Rheinland-Pfalz praktiziert wird.⁸¹ Hierzu folgen im Zusammenhang mit Fragen der Finanzierung noch weitere Ausführungen.

2.5. Vergleichende Betrachtungen: Bundestag und Parlamente der Bundesländer

Die Funktionsweisen von Bundestag und Landesparlamenten, insbesondere in Stadtstaaten, können verglichen, dürfen jedoch nicht gleichgesetzt werden. Dies folgt schon aus der

⁷⁹ Vgl. *Sven Hölscheid*, a.a.O. (Fn. 3), S. 82.

⁸⁰ Vgl. *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 533; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 2), S. 136.

⁸¹ Vgl. Verwaltung des Landtags Rheinland-Pfalz, Geschäftsverteilungsplan, Stand: 1. August 2014, S. 4.

Tabelle 1: Überblick über Gesetzgebungs- und Beratungsdienste der Landtagsverwaltungen

	Gesetzgebungs- oder vergleichbare Dienste, die Formulierungshilfen für Gesetzentwürfe erstellen, Änderungsanträge entwerfen und Rechtsförmlichkeitsprüfungen vornehmen	Mitarbeiter der Ausschussekreteriate entwerfen Gesetzentwürfe, Formulierungshilfen und Änderungsanträge	Kein Gesetzgebungsdienst	Andere Form der Unterstützung von Abgeordneten	Anmerkung
Baden-Württemberg	✓			✓	a)
Bayern			✓	✓	b)
Berlin	✓				
Brandenburg	✓				
Bremen		✓			
Hamburg			✓	✓	c)
Hessen			✓		
Mecklenburg-Vorpommern		✓			
Niedersachsen	✓				
Nordrhein-Westfalen	✓				d)
Rheinland-Pfalz	✓				
Saarland			✓	✓	c)
Sachsen			✓		
Sachsen-Anhalt	✓				e)
Schleswig-Holstein	✓				
Thüringen	✓				

- a) Parlamentarischer Beratungsdienst direkt bei den Fraktionen eingerichtet, der personell aber mit Beschäftigten des Landes besetzt ist.
- b) Die Zuwendungen an die Fraktionen wurden erhöht, damit diese eigene wissenschaftliche Mitarbeiter beschäftigen können.
- c) Die Parlamentsverwaltung bietet punktuelle Hilfe bei der Formulierung von Gesetzestexten oder der Rechtsförmlichkeitsprüfung.
- d) Es existiert ein parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst, dessen Aufgabe in erster Linie darin besteht, Gutachten zu parlamentsrelevanten Fragestellungen zu erarbeiten und nicht Änderungsanträge oder Gesetzentwürfe zu formulieren. Ausnahme: Gesetzentwürfe aus dem Bereich des Parlamentsrechts.
- e) Prüfung von Gesetzentwürfen und Anträgen im Vorfeld der Ausschusssitzungen einschließlich Rechtsförmlichkeitsprüfung.
- Quelle: Direktor beim Deutschen Bundestag, a.a.O. (Fn. 84), S. 4, tabellarische Zusammenfassung durch den Verfasser.

unterschiedlichen Stellung der jeweiligen Parlamente im Verfassungsgefüge mit der Maßgabe des Homogenitätsgebots aus Art. 28 Abs. 1 GG.⁸² Diese Vergleichbarkeit ohne Gleichsetzung gilt auch für die Wissenschaftlichen Dienste. Während dieser beispielsweise im Bundestag in erster Linie Aufträge von Abgeordneten bearbeitet⁸³, erfolgt in den Landtagen zum Teil eine Prüfung von Gesetzentwürfen.

In den Landesparlamenten ist die Unterstützung der Fraktionen und Abgeordneten in ihrer Gesetzgebungstätigkeit unterschiedlich ausgestaltet, wie sich aus einer Erhebung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags von 2010 ergibt (vgl. Tabelle 1).⁸⁴ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in neun Landtagen Gesetzgebungs- und Beratungsdienste existieren (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen). In Baden-Württemberg ist ein parlamentarischer Beratungsdienst bei den Fraktionen eingerichtet, der personell mit Beschäftigten des Landes besetzt ist. In der Bremischen Bürgerschaft und im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern werden im Rahmen der Ausschusstätigkeit Gesetzentwürfe, Formulierungshilfen und Änderungsanträge von den Mitarbeitern der Ausschusse sekretariate erstellt. Die Hamburgische Bürgerschaft und die Landtage von Bayern, Hessen und Sachsen sowie des Saarlandes verfügen über keine Gesetzgebungsdienste. In Hamburg und im Saarland bieten die Parlamentsverwaltungen punktuelle Hilfe bei der Formulierung von Gesetzestexten oder der Rechtsförmlichkeitsprüfung an. Der Bayerische Landtag hat die Zuwendungen an die Fraktionen erhöht, damit diese eigene wissenschaftliche Mitarbeiter beschäftigen können.

3. Perspektiven der Umsetzung für ein Landesparlament – das Beispiel Hamburgs

3.1. Erforderliche Grundsatzentscheidung

Bei der Einrichtung eines Wissenschaftlichen Dienstes muss das Parlament die Grundsatzentscheidung treffen, ob ein allgemeiner Wissenschaftlicher Dienst nach dem Beispiel des Deutschen Bundestages mit diversen wissenschaftlichen Fachreferaten⁸⁵ eingerichtet werden oder eine juristische Schwerpunktsetzung mit einem so genannten Gesetzgebungs- und Beratungsdienst wie beispielsweise im Niedersächsischen Landtag⁸⁶ erfolgen soll. Das Modell des Bundestages mit einem Dienst aus über hundert Mitarbeitern wird den Budgetrahmen eines Landesparlamentes wie der Hamburger Bürgerschaft bei Weitem überschreiten; es entspräche, wie dargelegt wurde, auch nicht den Wissenschaftlichen Diensten anderer Landesparlamente. Daher dürfte ein Gesetzgebungs- und Beratungsdienst, wie er vergleichbar

82 Vgl. hierzu *Bodo Pieroth*, in: *Hans D. Jarass / ders.* (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2014, Art. 28, Rn. 1 m.w.N.

83 Informationsbroschüre Deutscher Bundestag, *Die Wissenschaftlichen Dienste*, Stand: November 2013.

84 Vgl. Direktor beim Deutschen Bundestag, *Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes „Parlamentarische Gesetzgebungsdienste“*, (Az.: WD 3 – 3000 – 181/10), Juli 2010, S. 4.

85 Vgl. *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 78 – 84; *Jürgen Jekewitz*, a.a.O. (Fn. 3), S. 513 – 524.

86 Vgl. *Matthias Hederich*, a.a.O. (Fn. 78), S. 299; vgl. zu weiteren Wissenschaftlichen Diensten *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 540 f.; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 2), S. 132.

schon in neun anderen Landesparlamenten existiert, für die Hamburgische Bürgerschaft angeraten scheinen.

3.2. Personelle Ausstattung des Dienstes

Grundlegende Voraussetzung für die Einrichtung des Wissenschaftlichen Dienstes ist die Finanzierbarkeit aus Haushaltsmitteln. Unter dieser Prämisse wird die folgende Vorgehensweise vorgeschlagen:

Neben der Stelle des Leiters des Wissenschaftlichen Dienstes sollten fünf zusätzliche Stellen geschaffen werden. Die Leitung sollte neben der nachgewiesenen Fähigkeit zum wissenschaftlichen Arbeiten über in der Praxis erprobte vielfältige Erfahrung in juristischen Tätigkeiten, besondere Dienstleistungsbereitschaft und – zumal in der Aufbauphase des neuen Dienstes – Offenheit für neue Themen verfügen. Ein Schwerpunkt der fachlichen Kenntnisse sollte im öffentlich-rechtlichen Tätigkeitsbereich liegen. Erforderlich sind darüber hinaus Erfahrungen im parlamentarischen Betrieb, in der ministeriellen Praxis einer obersten Landes- beziehungsweise einer Fachbehörde (Gesetzgebungsprozesse, Gesetzesfolgenabschätzung) sowie im adressatengerechten wissenschaftlichen Arbeiten. Von der Leitung sind ferner sowohl integrative Fähigkeiten im Umgang mit fachlich hoch kompetenten Mitarbeitern als auch „politisches Rückgrat“ für den Fall von kontroversen Bewertungen oder Reaktionen auf die Bearbeitung eines Gutachtauftrages zu erwarten.

Die fachliche Ausrichtung der weiteren zu besetzenden Stellen ist gemäß der an den Wissenschaftlichen Dienst gerichteten Fragestellungen festzulegen. Mit Blick auf den Schwerpunkt einer rechtlichen, insbesondere verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Expertise ist eine grundsätzliche Besetzung mit qualifizierten Juristen zu favorisieren. Alternativ könnte aber auch je nach Grundsatzentscheidung mit Gutachtern aus verschiedenen Fachbereichen besetzt werden: neben Rechtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaften, Politik- und Sozialwissenschaft und Naturwissenschaften.

Es wird anzustreben sein, eine gewisse Personalkontinuität zu gewährleisten, aber auch die Option von Personalfluktuaton zu ermöglichen. Wünschenswert ist eine Mobilität zwischen der Exekutive und der Parlamentsverwaltung.⁸⁷ Insoweit kommt die Besetzung eines Teils der Stellen mit erfahrenem Personal aus der Verwaltung, gegebenenfalls im Wege der Abordnung in Betracht. Ferner sollte aufgrund der in der Richterschaft anzunehmenden besonders hohen juristischen Kompetenz ein Teil der Stellen mit Richtern besetzt werden, ebenfalls im Wege der Abordnung, die als Anreiz für richterliche Erprobungszeiten berücksichtigt werden könnte.

Die tatsächliche Stellenbesetzung kann bei Einrichtung des Dienstes sukzessive anhand des sich entwickelnden Bedarfs erfolgen. Die neuen Stellen werden besetzt, wenn der tatsächliche Bedarf von der „Grundausrüstung“ nicht mehr erfüllt werden kann. Es erscheint zudem empfehlenswert, zunächst nicht alle vorgesehenen Stellen zu besetzen, um bei konkretem Bedarf eine befristete Stelle mit externer Expertise aus zunächst nicht vorgesehenen Fachrichtungen besetzen zu können.

87 Vgl. *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 35), S. 33.

3.3. Zielvorgabe kostenneutrale Realisierung und ein Finanzierungsvorschlag für Hamburg

Die Frage nach der Finanzierbarkeit des Wissenschaftlichen Dienstes hat sich im Schwerpunkt mit der Realisierbarkeit der Bereitstellung von Personal zu befassen. Für Hamburg wurde gefordert, sich an der Größenordnung der zur Verfügung gestellten Mittel für den Planungsstab der Senatskanzlei zu orientieren.⁸⁸ An dieser Stelle soll auf langfristige Kostenersparnisse durch Reduzierung und grundsätzliche Unabhängigkeit von externer Expertise sowie durch Vermeidung von Folgekosten für die öffentliche Hand insgesamt (Beispiel: Elbphilharmonie) nicht weiter eingegangen werden. Auch strukturelle Unterstützung durch in der Bürgerschaftskanzlei bereits vorhandene Einrichtungen wie Parlamentsdokumentation und -bibliothek werden hier nicht weiter erörtert. Zu berücksichtigen sind aber durchaus die in der Bürgerschaftskanzlei bereits vorhandenen Kompetenzen. Insoweit ist insbesondere an Synergien mit dem Justizariat und der Plenar- und Gremienbetreuung zu denken.

Zur kostenneutralen Finanzierung der Stellen käme die Umschichtung eines Teils der Haushaltsmittel infrage, die in Hamburg derzeit für Mitarbeiter von Arbeitsstäben Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse (PUA) vorgesehen sind.

Da der einzurichtende Wissenschaftliche Dienst die Arbeit von Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen der Hamburgischen Bürgerschaft in rechtlichen Fragen unterstützen würde (was der Praxis in anderen Parlamentsverwaltungen entspricht)⁸⁹, können durch Umstrukturierung und Umschichtung vorhandener Mittel Ressourcen effizienter genutzt und das Parlament in seiner Unabhängigkeit und Professionalität gestärkt werden: Nach geltendem Recht wird ein PUA der Bürgerschaft durch einen Arbeitsstab unterstützt (§ 16 Gesetz über die Untersuchungsausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft vom 27. August 1997, HmbGVBl. 1997, S. 427 – HmbUAG). Dieser bereitet zum einen die Befragung von Zeugen im Ausschuss durch den Vorsitzenden und die weiteren Mitglieder des Ausschusses vor. Zum anderen ist es Aufgabe des Arbeitsstabes, den Ausschuss bei rechtlichen Fragen zum Verfahren, bei der Befragung von Zeugen etc. zu beraten. Dies erfolgt in Form von Vermerken und Kurzgutachten sowie unmittelbar in den Sitzungen des PUA. Der Arbeitsstab wird derzeit bei der Einsetzung jedes PUA der Bürgerschaft auf Grundlage von § 16 Absatz 1 HmbUAG neu zusammengestellt. In der 20. Wahlperiode bestanden die Arbeitsstäbe des zweiten PUA „Elbphilharmonie“ aus elf wissenschaftlichen Mitarbeitern⁹⁰; die Stellen im Arbeitsstab des PUA „Yagmur – Kinderschutz in Hamburg“ in derselben Wahlperiode wurden anschließend überwiegend neu besetzt.⁹¹ Zuvor bestanden in der 19. Wahlperiode die Arbeitsstäbe des PUA „HSH-Nordbank“ aus zwölf wissenschaftlichen Mitarbeitern⁹² sowie des ersten PUA „Elbphilharmonie“ aus elf⁹³. Diese beiden Untersuchungsausschüsse haben lange Zeit parallel und autonom nebeneinander gearbeitet. In der Regel erfolgt bei Einsetzung eines PUA eine Neubesetzung der Stellen des Arbeitsstabs, so

88 Vgl. *Günter Pumm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 277.

89 Vgl. *Hans Herz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 536; *Matthias Hederich*, a.a.O. (Fn. 78), S. 299.

90 Vgl. Bürgerschafts-Drs. 20/11500, S. 558 f.

91 Vgl. Bürgerschafts-Drs. 20/14100, S. 4 f.

92 Vgl. Bürgerschafts-Drs. 19/8300, S. 16.

93 Vgl. Bürgerschafts-Drs. 19/8400, S. 8 f.

dass die meisten Mitarbeiter erstmals für einen Untersuchungsausschuss tätig sind. Zudem erfolgt die Anstellung teilweise in Teilzeit. Mit Blick auf die effiziente Nutzung der vorhandenen finanziellen Ressourcen der Parlamentsverwaltung ist hier eine Optimierung möglich.

Zukünftig sollten auch weiterhin alle in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen in PUA-Arbeitsstäben repräsentiert sein, das heißt das Recht haben, wissenschaftliche Mitarbeiter zu benennen. In seinem Abschlussbericht zur Elbphilharmonie vertrat der Untersuchungsausschuss die Ansicht, künftige Arbeitsstäbe könnten mit weniger Personal auskommen und trotzdem effektiver arbeiten.⁹⁴ Dies ist plausibel, denn zahlreiche Rechtsfragen, die in Untersuchungsausschüssen immer wieder auftauchen, ließen sich durch einen Wissenschaftlichen Dienst (Gesetzgebungs- und Beratungsdienst) als Wissensmanager im Sinne eines kontinuierlichen Wissensträgers effektiver beantworten. Zudem können auch neue rechtliche und organisatorische Probleme mit Vorwissen schneller geklärt werden, als dies von Mitarbeitern von Arbeitsstäben möglich ist, die erstmals in einem Untersuchungsausschuss tätig sind. Außerdem werden Doppelstrukturen bei parallelen PUAs, wie in der 19. Wahlperiode, künftig vermieden, da für rechtliche Fragen der Wissenschaftliche Dienst zentraler Ansprechpartner wird. Aus Sicht der Bürgerschaftskanzlei wird so durch Kontinuität beim Personal bei gleichzeitiger Reduzierung der Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter in PUA-Arbeitsstäben die Nutzung der zur Verfügung stehenden Ressourcen optimiert. Dies gilt einerseits mit Blick auf wiederkehrende Rechtsfragen in Untersuchungsausschüssen und andererseits auch hinsichtlich der Verwendung der Mitarbeiter in PUA-Arbeitsstäben in Zeiträumen mit weniger aktuellem Arbeitsaufwand, wie etwa zwischen Abschluss des Berichtsentwurfs und Debatte im Parlament. Durch eine Einsparung von sechs bis sieben Mitarbeiterstellen können die vorgeschlagenen fünf neuen Stellen für den Wissenschaftlichen Dienst realisiert werden.

4. Mehr Unabhängigkeit und Professionalität des Parlaments durch Wissenschaftliche Dienste

Eine Voraussetzung für die Erfüllung des an Parlamentsabgeordnete gerichteten Anspruchs, ihre Tätigkeit unabhängig und professionell auszuüben, ist eine effiziente Parlamentsverwaltung. Diese muss durch die entsprechende Mittelbereitstellung in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben bestmöglich wahrzunehmen. In der parlamentarischen Demokratie sollte das Parlament bei der Erfüllung seiner Funktionen durch einen Wissenschaftlichen Dienst unterstützt werden. Die Ausgestaltung eines solchen Hilfsdienstes ist von verschiedenen Prämissen abhängig. Dazu gehören Grundsatzentscheidungen, die Aufgabengebiete sowie Arbeitsweisen und insbesondere auch die Optionen der Finanzierung betreffen (hierzu unter 3). Für Hamburg werden durch den vorliegenden Beitrag konzeptionelle Anregungen und ein Finanzierungsvorschlag unterbreitet. Sie können Eingang finden in die Arbeit des Unterausschusses zur Parlamentsreform „Stärkung der Hamburgischen Bürgerschaft“, dessen Einsetzung zu Beginn der 21. Wahlperiode einen Schritt zur Optimierung von Unabhängigkeit und Professionalität des Landesparlaments darstellt.

94 Vgl. Bürgerschafts-Drs. 20/11500, S. 544.