

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Peter Glotz

Die politische Krise als Kommunikations-Krise

Suzanne S. Schüttemeyer

Manager des Parlaments zwischen Effizienz
und Offenheit

Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag

Helmuth Schulze-Fielitz/Christoph Gößwein

Bundesgesetzgebung als Prozeß

Martin Sebaldt

Verbände und Demokratie: Funktionen bundesdeutscher
Interessengruppen in Theorie und Praxis

B 36–37/97

29. August 1997

Peter Glotz, Dr. phil., geb. 1939; Professor für Kommunikationswissenschaft und Rektor der Universität Erfurt; langjähriger Abgeordneter des Deutschen Bundestages und Bundesgeschäftsführer der SPD; ehem. Senator für Wissenschaft und Forschung in Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Die Jahre der Verdrossenheit. Ein Tagebuch ohne Rücksichten, Stuttgart 1996; Im Kern verrottet? Fünf vor zwölf an Deutschlands Universitäten, Stuttgart 1996; (zus. mit Rita Süßmuth und Konrad Seitz) Die planlosen Eliten. Versäumen wir Deutschen die Zukunft?, München 1992.

Suzanne S. Schüttemeyer, Dipl.-Pol., Dr. rer. pol., geb. 1953; Studium am United World College of the Atlantic in Großbritannien; Studium der Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft an der Universität Hamburg; 1997 Habilitation an der Universität Lüneburg; seit 1992 Akademische Oberrätin am Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Lüneburg; Redakteurin der Zeitschrift für Parlamentsfragen.

Veröffentlichungen von Aufsätzen und Büchern zur Regierungslehre und Vergleichenden Politikwissenschaft, u. a.: Bundestag und Bürger im Spiegel der Demoskopie, Opladen 1986; Vergleichende Parlamentarismusforschung, Opladen 1987; Die Hearings des Deutschen Bundestages, Berlin – New York 1989; Der Bundestag als Fraktionenparlament, Opladen 1992; Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994, Opladen 1997.

Helmuth Schulze-Fielitz, Dr. jur., Ass. jur., Dipl.-Sozialwirt, geb. 1947; 1989–1994 Professor für Öffentliches Recht an der Universität der Bundeswehr München; seit 1994 Professor für Öffentliches Recht, Umweltrecht und Verwaltungswissenschaften an der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg.

Veröffentlichungen u. a.: Sozialplanung im Städtebaurecht, Königstein 1979; Der informale Verfassungsstaat, Berlin 1984; Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Berlin 1988.

Christoph Gößwein, Ass. jur., geb. 1964; wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Umweltrecht und Verwaltungswissenschaften der Universität Würzburg.

Martin Sebaldt, Dr. phil. habil., geb. 1961; Privatdozent und Oberassistent am Lehrstuhl für Politikwissenschaft der Universität Passau; 1997/98 Vertretung einer Professur für politische Systeme an der Universität Bamberg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Thematisierungsfunktion der Opposition. Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestags als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. u. a. 1992; Katholizismus und Religionsfreiheit. Der Toleranzantrag der Zentrumspartei im Deutschen Reichstag, Frankfurt/M. u. a. 1994; Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen 1997.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die politische Krise als Kommunikations-Krise

Eine kommunikationswissenschaftliche Makroanalyse

I.

Das deutsche Parteiensystem befindet sich in einer ernststen Krise. Einerseits ist die Bundesrepublik als Parteiendemokratie konzipiert; die schlechten Erfahrungen der Weimarer Republik mit dem Volk haben dazu geführt, daß das Grundgesetz plebiszitäre Elemente (Volkswahl des Präsidenten, Volksabstimmungen) ausgeschlossen hat. Andererseits bringen die Parteien die notwendigen Innovationen nicht mehr zustande. Es ist mit Händen zu greifen, daß überkommene Systeme neuen sozialen, ökonomischen und demokratischen Bedingungen angepaßt werden müssen. Das gilt z. B. für den nach 1945 geschaffenen Sozialstaat unter den Bedingungen der Globalisierung; der Individualisierungsschub und das Anwachsen der Zahl der Selbständigen haben etwa die Rahmenbedingungen für die Krankenversicherung grundlegend geändert. Selbstvorsorge ist in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts viel zumutbarer und selbstverständlicher als in den fünfziger oder sechziger Jahren. Ähnliches gilt für das Rentensystem. Bleibt man beim heutigen lohn- und beitragsbezogenen Rentensystem, gerät man allein wegen des Absinkens der Bevölkerungszahl schon ab dem Jahre 2020 zu unakzeptabel hohen Beitragssätzen von 25 Prozent. Unser Steuersystem ist formal gerecht, weil es für höhere Einkommen sehr hohe Spitzensteuersätze vorsieht. Kaum einer der Einkommensmillionäre zahlt jedoch diese Spitzensteuersätze, weil es zahllose Schlupflöcher gibt. Und die Ladenschlußgesetzgebung war auf Familienstrukturen abgestellt, bei denen einer hauptamtlich für die Versorgung zuständig ist und die notwendigen Einkäufe zwischen acht und 18 Uhr erledigen kann. Die wachsende Zahl von Singlehaushalten, alleinerziehenden Müttern und alleinerziehenden Vätern war bei diesen Regelungen nicht eingeplant. Man könnte die Liste dieser notwendigen „Systemänderungen“ fast beliebig verlängern.

Das deutsche politische System bewältigt diese überfälligen Reformen aber nicht mehr. Das großartigste Ergebnis des politischen Jahres 1996 war

eine ziemlich klägliche und halbherzige Veränderung der Ladenschlußzeiten. Über Renten- und Steuerreform werden zwar großangelegte Debatten geführt. Daß sie zum Ergebnis führen, ist unwahrscheinlich. Das liegt einerseits an den prekären Mehrheitsverhältnissen. Die Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP hat ebenso wie ihre mögliche Alternative, eine rot-grüne Koalition, in aller Regel nur eine sehr schmale Mehrheit. Hinzu kommt, daß es in Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheiten gibt. Strukturreformen sind unter diesen Bedingungen schwer durchsetzbar. Schlimmer noch: Konsistente Vorschläge für derartige Strukturreformen kommen gar nicht auf den Tisch, weil die Parteien zwar die eigentlichen Akteure sind, sich auf weitgehende Änderungskonzepte aber nicht einigen können. Bundespräsident Roman Herzog hat den zirkulären Diskussionsprozeß, in dem neue Vorschläge zuerst begrüßt und dann zerstört werden, in seiner „Berliner Rede“ zutreffend geschildert. Die Konsequenz ist deutlich sichtbar. Das Parteiensystem verliert rapide an Zustimmung in der Bevölkerung. Wenn das so weitergeht, ist das Entstehen bzw. Stärkerwerden rechts- und linkspopulistischer Bewegungen absehbar.

Der Grund für das Abbröckeln des politischen Systems liegt in Kommunikationsstörungen. Es sind drei kommunikative Probleme, die unser politisches System langsam, zäh und schwer beweglich machen.

II.

Das erste Problem ist die Erfahrungsverdünnung in den politischen Parteien. Ich expliziere es am Beispiel der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands; man würde aber nicht zu anderen Ergebnissen kommen, wenn man die CDU, die CSU oder die FDP grundlegend analysierte. Das Problem liegt in der Abschirmung der Binnenkommunikation der Parteien vom Zeitgespräch der gesamten Gesellschaft. Parteien sind heutzutage einseitig zusammengesetzte, relativ geschlossene und ver-

gleichsweise alte, hierarchisch gestufte Kommunikationszirkel, in die die vielfältigen Bedürfnisse der differenzierten Bürgergesellschaft nur mühsam und langsam vordringen.

Die SPD ist nach dem Regionalprinzip organisiert. Die Meinungsbildung vollzieht sich in Ortsvereinen und über Ortsvereine zu Unterbezirken, Bezirken, Landesverbänden und dem Bundesparteitag. Wer sich in der SPD durchsetzen will, muß sich in den unteren Organisationen bekanntmachen. Das ist in der Regel ein Prozeß, der einige Jahre dauert. An sich ist das Prinzip plausibel und demokratisch: Die Mitgliedschaft will wissen, wer sie vertritt. Deswegen dauert es in der Regel sechs oder sieben Jahre, bis eine oder einer sich das Vertrauen erarbeitet hat, um ein größeres Mandat zu ergattern. Dieses System hat nun zwei Konsequenzen. Es zieht erstens nur Leute an, die sich auf lange Fristen einstellen können und viel Lebensenergie in die Politik investieren wollen; das ist einer der Gründe, warum die politischen Parteien derzeit von unten her austrocknen. Es gibt immer weniger junge Leute, die für diese Art von Parteiarbeit gewonnen werden können. Zweitens stellen politische Parteien eine einseitige Auswahl aus der Bevölkerung dar. Die Rituale und Prozeduren der Parteienpolitik begünstigen bestimmte Berufe und soziale Schichten und benachteiligen andere.

Ulrich Pfeiffer hat diese Probleme plastisch dargestellt. Er nennt diejenigen, die in politischen Parteien gute Chancen haben, „Zeitreiche“. Der Klassenkampf spielt sich sozusagen nicht mehr zwischen Geldreichen und Geldarmen ab, sondern zwischen Zeitreichen und Zeitarbeitern. Pfeiffers Analyse lautet folgendermaßen: „Man kann kaum etwas gegen (das) System (der politischen Parteien) einwenden. Die Mitgliedschaft ist offen. Man beteiligt sich an einem überschaubaren Ortsverein. Das System geht allerdings stillschweigend von der Annahme aus, daß die einzelnen über ähnliche Zeitbudgets verfügen, um für die Parteiarbeit präsent zu sein. Genau diese Voraussetzung ist heute immer weniger erfüllt. Die Arbeitszeiten oder die zeitlichen Beanspruchungen durch Beruf und Familie haben sich extrem aufgefächert. Immer mehr erwerbstätige Mütter verfügen kaum noch über Freizeit. Immer mehr Freiberufliche, Manager, Spitzenbeamte oder Erwerbstätige in technisch anspruchsvollen Berufen, in denen ein ständiges Lernen Voraussetzung des beruflichen Erfolgs wird, können kaum Zeit und Energie aufbringen, um sich ständig am Binnenleben einer Partei zu beteiligen. Die Gesellschaft läßt sich immer ausgeprägter in zeitreiche und zeitarme Menschen aufteilen. Zwar hat der Tag für jeden 24

Stunden, doch immer mehr können von einer 40-Stunden-Woche nur träumen und sind ständig bis an ihre Kapazitätsgrenze durch berufliche und familiäre Pflichten ausgelastet. Der Zeitfraß der Parteiarbeit kann nur von denen verkraftet werden, die über viel Zeit verfügen.“¹

Die Folge dieses Selektionsprozesses ist klar. Die Zeitreichen, ob Lehrer, Angestellte der Kommunen, Beamte, Rentner etc. bleiben unter sich. Die Erfahrungen von Selbständigen, technischer Intelligenz, Unternehmen, Freiberuflern, erwerbstätigen Müttern etc. bleiben ausgeblendet. Die Bedürfnisse dieser Ausgesperrten (denen man immer entgegenhalten kann, sie könnten sich in den Parteigremien ja engagieren, wenn sie nur wollten) werden in die Kommunikationsprozesse nicht eingespeist. Die Konsequenz ist eben Erfahrungsverdünnung. Das Tempo der Bewältigung neuer Themen wird langsamer. Sprache und Themenwahl, Kommunikationsformen und Personalauswahl der Volksparteien genügen der Realität unserer Gesellschaft nicht mehr, weil wichtige Eliten ausgesperrt bleiben. Das, was in der Gesellschaft diskutiert wird, dringt viel zu langsam in die Gremien der Parteien vor. Also fallen die Parteien immer mehr der Verachtung anheim.

Ich stelle dieses Phänomen an einem extremen Beispiel dar. Eine der schwächeren Organisationen der SPD ist der Bayerische Landesverband. Es handelt sich um eine Organisation von immerhin rund 100 000 Mitgliedern, die aber stark überaltert ist und seit vier Jahrzehnten keine Regierungsverantwortung mehr hatte. Daraus resultieren Minderwertigkeitskomplexe und ängstliche Abschottungstendenzen. Die Folge: Viele Jahre hat diese Organisation den Versuch gemacht, mit einem Hirschhornknopf-Image in der unteren Mittelschicht Wähler zu gewinnen. Ein einfacher Nachahmungsprozeß: Da die Träger von Hirschhornknopf-Trachtenanzügen in vielen oberbayerischen Dörfern und Kleinstädten sozusagen die Macht repräsentierten, versuchte die Minderheitspartei nicht etwa, neue soziale Schichten zu gewinnen, sondern kopierte die Mehrheitspartei CSU. Bei der bayerischen Bevölkerung lösten diese Bemühungen eine Mischung von Rührung und Belustigung aus. Erst neuerdings hat die bayerische SPD, motiviert durch eine neue Führung, wieder 30 Prozent der Wählerschaft erreicht.

Die Unfähigkeit der „real existierenden“ politischen Parteien, rasch auf neue Entwicklungen zu

1 Ulrich Pfeiffer, Eine Partei der Zeitreichen und Immobilien. Folgerungen für eine Strukturreform, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 44 (1997) 5, S. 392 f.

reagieren, liegt also in einer Verkapselung in ihrer Binnenkommunikation, die wiederum auf einer allzu engen Selektion ihrer Mitgliedschaft bzw. Aktivbürgerschaft beruht. Die *Umdenkleistung* moderner politischer Parteien ist zu gering. Zwar verfügen die meisten Parteizentralen über Grundlagen- und Zeitgeistforschung sowie Fremdbeobachtung. Sie können es aber nicht wagen, radikale Konsequenzen zur Debatte zu stellen, weil sie damit in ihrer Binnenkommunikation keinen Erfolg hätten. Diese Versäulung wird durch das Wahlsystem verstärkt. Da 50 Prozent der Abgeordneten über feste Listen bestimmt werden, über die nur Parteigremien entscheiden, ist es für Kandidaten in der Regel wichtiger, innerparteilichen Pressure-groups zu gefallen als der Mehrheit der Bevölkerung. Das Ergebnis ist eine immer größer werdende Kluft zwischen dem Zeitgespräch in den Parteien und dem Zeitgespräch in der Gesellschaft.

III.

Da die politischen Eliten dieses Defizit natürlich empfinden, sinnen sie auf Abhilfe. Wenn man durch die demokratischen Prozeduren („innerparteiliche Demokratie“) schon zu weit vom Wähler wegdriftet, muß man ein Medium erfinden, das eine Art telepathische Beziehung zu diesem unbekanntem Wesen, dem Wähler, herstellt. Das ist der Spitzenkandidat, der Held, die Verkörperung. Also entwickelt sich zur Korrektur einer Fehlentwicklung eine weitere Fehlentwicklung: Man könnte sie – mit einem paradoxen Begriff – demokratischen Cäsarismus nennen. Zur Korrektur der zähen Binnenkommunikation der Zeitreichen erfindet man den Populisten an der Spitze. Wieder ein Kommunikationsprozeß. Der Kanzlerkandidat einer politischen Partei konkurriert selbstverständlich mit allen anderen Hauptdarstellern, die im Medium Fernsehen auftreten. Eine kleine Schicht von Spezialisten unterscheidet exakt zwischen der Tagesschau, in der der Kanzlerkandidat der SPD ein Statement abgibt, und dem Unterhaltungsfilm, in dem Michael Douglas einen amerikanischen Präsidenten spielt. Der normale Zuschauer bewertet beide als Hauptdarsteller. So konkurriert ein Politiker mit Michael Douglas. Die Mehrheit des Publikums vermißt an ihm Emotion, Charme, Pathos oder was immer. Das führt dazu, daß sich Parteien immer mehr nach Spitzenkandidaten sehen, die Michael Douglas so ähnlich sind wie möglich. Man entscheidet sich – das englische Beispiel:

Tony Blair statt Gordon Brown. Das Auswahlkriterium für Spitzenleute ist ihre Fernsehtauglichkeit. Natürlich kann man fernsehtaugliche Spitzenpolitiker finden, die trotzdem noch Grundsätze, Kenntnis der Örtlichkeit und Sachkompetenz besitzen. Das ist aber nicht garantiert. Der Typus des Populisten, der als Medium engagiert ist, wird häufiger und häufiger. So wird die Verkapselung in Binnenkommunikation kompensiert durch Spitzenfiguren, die mit autoritären Kraftakten die demokratische Meinungsbildung ihrer Partei konterkarieren. Wie dabei eine sachgerechte Reform der Renten- oder der Krankenversicherung herauskommen soll, ist eine offene Frage.

IV.

Die dritte Kommunikationsstörung liegt in der Kommunikationsverweigerung, die die politischen Parteien in Deutschland mehr und mehr betreiben. Die deutsche politische Kultur ist „tantenhaft“². Sie ist von zahllosen Tabus bestimmt, über die man nicht diskutieren darf. Hintergrund dieser „Tantenhaftigkeit“ sind falsche Ideen über die Führbarkeit einer Gesellschaft durch Meinungsmanipulation. Man kann das die deutsche „Publizistenideologie“ nennen, womit der eingewurzelte Wunsch vieler Journalisten, in die Politikerrolle zu schlüpfen, gemeint ist. Viele Journalisten stellen nicht das zur Debatte, was die Gesellschaft bewegt, sondern das, was die Gesellschaft ihrer Meinung nach bewegen sollte. Ausdruck der Publizistenideologie ist die als Ethos kostümierte Auffassung, man dürfe doch X oder Y kein „Podium bieten“. Wem ich ein Podium biete, sagen viele Journalisten, entscheide ich selbst. Die Folge ist eine immer größer werdende Kluft zwischen öffentlicher und veröffentlichter Meinung.

Am besten läßt sich dieses Problem am Beispiel Österreichs analysieren. Dort haben die beiden stärksten Parteien über Jahre versucht, den Rechtspopulisten Jörg Haider aus der öffentlichen Kommunikation auszugrenzen. Was in Deutschland mit Franz Schönhuber gelungen ist, weil er Mitglied der SS gewesen war und bei großen Auftritten schwitzte, gelang bei Haider nicht. Der ist nach 1945 geboren und benutzt das richtige Herrenparfüm. Der Versuch der Ausgrenzung hat ihm ein Märtyrer-Image verschafft. Er hat seinen Aufstieg geradezu begünstigt. Wie die Österreicher

² Vgl. Peter Glotz, Die Jahre der Verdrossenheit. Ein Tagebuch ohne Rücksichten, Stuttgart 1996.

mit Haider verfahren, so verfahren die Deutschen mit der PDS. Eine öffentliche Diskussion mit Gregor Gysi z. B. widerspricht zumindest in der gesamten rechten Hälfte des politischen Spektrums, die rechte Mitte eingeschlossen, dem Komment. Das Ergebnis ist – jedenfalls in Ostdeutschland – dem in Österreich durchaus ähnlich.

Journalisten sind im System einer demokratischen Verfassung, z. B. des Grundgesetzes, Vermittler, nicht Strategen, die entscheiden, wer „aufgewertet“ wird und wer nicht. Die „Tantenhaftigkeit“ der deutschen politischen Kultur führt aber dazu, daß bewegende Debatten in der Politik kaum noch stattfinden. Die Extrempositionen werden ausgegrenzt, die großen Protagonisten (Bundeskanzler Kohl als Beispiel) stellen sich keinen kontroversen Debatten, also bleiben Diskussionen von wenig profilierten und wenig unterscheidbaren Repräsentanten der sogenannten „politischen Mitte“. Das Ergebnis: Das deutsche Volk interessiert sich weit mehr für Thomas Gottschalk, Boris Becker und das Nabal-Duo als für politische Debatten.

V.

Soweit zur Analyse; wo aber läge die Therapie? Verschiedene Ideen dazu sind immer wieder entwickelt worden. Viel Chancen zur Verwirklichung haben sie derzeit nicht.

– So stellt Ulrich Pfeiffer „die Konzeptionsvereine“ zur Debatte, die die Binnenkommunikation der politischen Parteien aufbrechen könnten. Konzeptionsvereine – als Gegenpol zu Ortsvereinen – sollten Organisationen sein, in denen sich Mitglieder zusammenschließen, die keinem Ortsverein als stimmberechtigte Mitglieder angehören, sich aber auf der Basis einer Zustimmung zu einer formulierten politischen Konzeption organisieren wollen. „Konzeptionsvereine hätten den Vorteil, daß man, gestützt auf schriftliche Äußerungen von Vorständen oder einzelnen Mitgliedern, eine Position beziehen kann. Politisches Engagement wäre nicht an seinen hohen Zeitaufwand gebunden. Die innere Verfassung von Konzeptionsvereinen wäre im übrigen natürlich nach den gleichen demokratischen Spielregeln zu organisieren wie die der Ortsvereine. Als wichtigste Veränderung wäre schriftliche Abstimmung nicht die Ausnahme, sondern die Regel.“³

³ U. Pfeiffer (Anm. 1), S. 393.

– Eine andere Idee zur Vitalisierung der inneren Struktur von politischen Parteien ist der virtuelle Ortsverein. Das sind Chat-Groups im Internet. Menschen treffen sich also nicht mehr im Hinterzimmer „Zum grünen Baum“, sondern in einer Mailbox. Sie können über ihren PC alle Themen, die sie für notwendig halten, zur Debatte stellen und bekommen rasch Rückmeldungen. Selbstverständlich könnte man nicht das gesamte politische Leben per E-Mail organisieren. Parlamente, Parteitage und andere Formen der Repräsentativdemokratie blieben notwendig. Über den virtuellen Ortsverein könnten sich aber auch die Zeitarmer in die politische Debatte einschalten, die über die klassischen politischen Strukturen heute mehr oder weniger ausgeschlossen bleiben.

– Wenn die politischen Parteien selbst nicht reformierbar sind, weil die bisherigen Inhaber der innerparteilichen Macht an ihrer eigenen Entmachtung natürlich nicht mitwirken wollen, bliebe als Möglichkeit eine sanfte Entmachtung der Parteien selbst. Debattiert wurden die Volkswahl des Präsidenten (mit mäßiger Steigerung seiner Kompetenzen) und die Einführung von Volksbegehren auf Bundesebene. Es ist nur schwer einzusehen, daß die Franzosen über den Maastricht-Vertrag abstimmen durften, die Deutschen aber nicht. Und es ist fragwürdig, eine zentral wichtige politische Entscheidung, wie die Europäische Währungsunion in Parlamenten durchzusetzen, ohne die Gesellschaft insgesamt zu beteiligen. Die Gegenargumente sind bekannt. Sie offenbaren ein verlängertes Hindenburg-Syndrom der deutschen politischen Kultur. Man glaubt, daß nur durch eine Stellvertreter-Demokratie jener hemmungslosen Demagogie entgegengewirkt werden kann, mit der Adolf Hitler in den dreißiger Jahren an die Macht kam. Die These ist umstritten. Nur wenn die politischen Eliten all ihre Argumentationskunst aufbieten müssen, um eine Mehrheit des Volkes von – z. B. – der Währungsunion zu überzeugen, wird diese Währungsunion so tief im Bewußtsein der Massen verankert werden, daß sie funktionieren kann. Natürlich gibt es keinerlei Garantie für rational ablaufende Kommunikationsprozesse. Man kann mit vernünftigen Ideen beim Volk scheitern. Man kann, wie die Geschichte der Bundesrepublik zeigt, mit vernünftigen Ideen aber auch beim Parlament scheitern. Man könnte sagen: Wenn die Parteien strukturelle Reformen nicht mehr zustande bringen, muß man der Gesellschaft mehr Möglichkeiten zur Intervention in das politische Geschäft geben. Allerdings haben solche Vorstellungen derzeit nur eine geringe Chance der Verwirklichung.

Bleibt also alles beim alten? Das kann man ausschließen. Wenn der Sozialstaat ausrinnt, weil die Kraft zu seiner Reform fehlt; wenn die Renten unsicher werden, weil die Rentenformel nicht mehr stimmt; wenn die Besteuerung für bestimmte gesellschaftliche Gruppen zu drückend wird, werden sich Veränderungen Bahn brechen. Hier kommt die deutsche Variante des Parlamentarismus ins Spiel. Da der Parlamentarische Rat in Reaktion auf die Krisenhaftigkeit der Weimarer Republik mit Föderalismus, Verhältniswahlrecht, Fünf-Prozent-Klausel, konstruktivem Mißtrauensvotum und der Beschränkung der Präsidentenrolle auf repräsentative Kompetenzen ein ausgesprochen „langsames“ politisches System konstruiert hat, sind eingreifende Veränderungen schwierig⁴. Eine Umstellung institutioneller Arrangements wie im Großbritannien der Thatcher-Ära ist ausgeschlossen. Das hat eine fatale Konsequenz: Die zu Attentismus, Durchwurstelei und symbolischer Politik verurteilten oder jedenfalls angehaltenen politischen Eliten verlieren Stück für Stück ihre

⁴ Vgl. zur Systemdebatte Klaus von Dohnanyi, *Aufstand der Mandarine*, in: *Der Spiegel* vom 21. 7. 1997, S. 24.

Reputation. Genau dieser Prozeß ist in Deutschland seit einem viertel Jahrhundert im Gang.

Denn in parlamentarischen Demokratien vom Typus der deutschen sind zur Durchsetzung neuer Strukturen „Warmkatastrophen“ nötig. Willy Brandts sozialdemokratischer Reformismus war das Produkt der Jugendrevolte von 1968; solche „Revolten“ sind aber weder plan- noch kontrollierbar. Ihren Kern – in der Regel populistische Bewegungen – kann man nicht hegen wie den Brennstoffkreislauf eines Kernkraftwerks. Explosionen sind ganz und gar nicht auszuschließen. Hier liegt die Gefahr für die politische Kultur der Bundesrepublik Deutschland.

Man muß an den Übergang Frankreichs von der Vierten zur Fünften Republik denken. De Gaulle hat mit seiner persönlichen Autorität eine Erneuerung der Verfassung ermöglicht. Frankreich lebt mit ihr seit fast vier Jahrzehnten. Allerdings sind politische Systeme, die zur Krisenbewältigung jeweils einen de Gaulle brauchen, gefährdet. Statt de Gaulle könnte immer auch ein anderer kommen. Ein Fähnneinführer, ein Populist oder ein Condottiere.

Suzanne S. Schüttemeyer

Manager des Parlaments zwischen Effizienz und Offenheit

Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag

Um das öffentliche Ansehen von Parlamenten, Parteien und Abgeordneten ist es in der Bundesrepublik nicht mehr gut bestellt. Insbesondere unter den Jugendlichen ist der Anteil derer, die kein Vertrauen in die klassischen Institutionen und Akteure der Politik haben, ständig gestiegen. Viele Bürger hegen tiefsitzende Vorurteile gegen die repräsentative Form der Demokratie und Mißverständnisse über die Funktionsbedingungen des Parlamentarismus. Realitätsgerechte oder auch nur konsistente Maßstäbe zur Bewertung von Politikern und Politik fehlen weitgehend. Nun liegt dies aber nicht nur an Bürgern, die sich nicht hinreichend um Informationen und Kenntnisse sowie adäquate Einstellungen zur Politik bemühen, sondern auch an der Präsentation von Politik durch Medien sowie an der Selbstdarstellung von Institutionen und Akteuren.

Gängig ist das – von Vermittlungsinstanzen wie Parlamentariern immer wieder gezeichnete – Bild vom Bundestagsabgeordneten, der eingezwängt ist in parlaments- und vor allem fraktionsinterne Hierarchien, unter der Knute der Parlamentarischen Geschäftsführer (in England nicht umsonst „Whips“ genannt), die über Sanktionsmittel gegenüber den „einfachen“ Abgeordneten verfügen und – zusammen mit den Fraktionsvorsitzenden – als Anordner und Vollstrecker des unwidersprochen so genannten „Fraktionszwanges“ gelten. Entspricht dieses Bild der Wirklichkeit von Funktionen und Rolle der Parlamentarischen Geschäftsführer im Bundestag?

Die Entwicklung des Amtes der Parlamentarischen Geschäftsführer ist in vieler Hinsicht ein Spiegelbild der Entwicklung des Parlaments. Die Ausweitung von dessen Aufgaben, deren zunehmende Komplexität, die Ausdifferenzierung der Binnenstrukturen des Bundestages, die Professionalisierung des Abgeordnetenmandats und insbesondere der Fraktionen als Organisation der parlamentarischen Willensbildung und (Vor-)Entscheidung – diese Tendenzen prägten auch die

Wandlungen von Aufgabenprofil und Bedeutung der Parlamentarischen Geschäftsführer.

I. Die quantitative Entwicklung des Amtes im Bundestag

Gleich zu Anfang der 1. Wahlperiode¹ setzten SPD und FDP je zwei Parlamentarische Geschäftsführer ein². Bei den Sozialdemokraten wurden diese zunächst – anknüpfend an die Bezeichnungen der SPD-Reichstagsfraktion vor 1933 – Politischer und Juristischer Sekretär genannt, bis sich Mitte der fünfziger Jahre wie in den anderen Fraktionen der Begriff des Parlamentarischen Geschäftsführers einbürgerte. Die Unionsfraktion bestellte zu Beginn der 1. Wahlperiode offiziell keinen Geschäftsführer. Die notwendige technische Abwicklung und organisatorische Betreuung der Fraktionsangelegenheiten schuf jedoch schnell eine faktische Geschäftsführung, die 1951 mit der Einsetzung eines Parlamentarischen Geschäftsführers auch formalisiert wurde.

1 Zur historischen Entwicklung der Fraktionsorganisation in deutschen Parlamenten liegt wissenschaftlich bearbeitetes Material besonders für die SPD vor. Vgl. Erich Matthias/Eberhard Pikart (Bearb.), Die Reichstagsfraktion der deutschen Sozialdemokratie 1898 bis 1918, 2 Bde., Düsseldorf 1966; Heinrich Potthoff/Hermann Weber (Bearb.), Die SPD-Fraktion in der Weimarer Nationalversammlung 1919/20, Düsseldorf 1986; siehe auch Jürgen Jekewitz, Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestagsfraktionen, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin – New York 1989, S. 1021–1053, mit weiteren Literaturnachweisen zur historischen Entwicklung.

2 Zu zahlenmäßigen Veränderungen in den Parlamentarischen Geschäftsführungen und zu den Amtsinhabern in den Fraktionen des Deutschen Bundestages von der ersten bis zur zwölften Legislaturperiode vgl. Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Bd. I, Baden-Baden 1983, S. 256 ff., und Bd. IV, Baden-Baden 1994, S. 379 ff.

Dieser vorsichtige organisatorische Beginn hatte vor allem zwei Ursachen: Zum einen waren die Fraktionen im Ersten Bundestag – auch jene der beiden großen Parteien – noch vergleichsweise kleine Einheiten; und zweitens, noch wichtiger für die eher bescheidenen Ansätze der Organisation, erwartete man zunächst keineswegs die Entwicklung zum Vollzeitparlament und Berufsabgeordneten. Auch wenn die Bewältigung der Kriegsfolgen durch wirtschafts- und sozialpolitische Gesetzgebung den Parlamentariern eine große Last aufbürdete, so wurde doch damit gerechnet, daß dies nur eine Übergangerscheinung sei und sich bald „die Arbeit wohl in einem halben Jahr schaffen lassen und die andere Jahreshälfte dem Beruf gewidmet werden“³ könne.

Mit dem Anwachsen der Unionsfraktion um 100 Mandate im Zweiten Bundestag erhöhte sie die Zahl ihrer Geschäftsführer auf drei, worin ihr die SPD nach ihrer deutlichen Vergrößerung 1957 folgte. Die FDP mit selten mehr als 50 Abgeordneten beließ es vierzig Jahre lang bei zwei Parlamentarischen Geschäftsführern. In den beiden großen Fraktionen schwankte die Zahl seit Ende der sechziger Jahre zwischen vier und fünf. Vor der deutschen Vereinigung im Oktober 1990 betrug sie in SPD- wie Unionsfraktion vier. Mit dem Eintritt ostdeutscher Abgeordneter in den Bundestag und schließlich dessen Aufstockung um 118 Sitze in der ersten gesamtdeutschen Wahl, um die ostdeutsche Bevölkerung parlamentarisch angemessen zu repräsentieren, entschlossen sich Union, SPD und FDP, je einen weiteren Geschäftsführer einzusetzen.

Daß der Gedanke der gleichsam proportionalen Repräsentation von Gruppen oder Regionen ein Grund für den quantitativen Ausbau dieses Amtes war, wird an folgendem beispielhaft deutlich: Die neugeschaffenen Geschäftsführungspositionen wurden in Unions-, SPD- und FDP-Fraktion jeweils mit einem Abgeordneten aus Ostdeutschland besetzt. Insofern folgte man hier einem der drei Prinzipien, die für die Erweiterung der Fraktionsvorstände generell herausgearbeitet worden waren⁴.

Daß es nicht nur zu einer Vermehrung der Geschäftsführerpositionen kam, sondern auch zu einem Zugewinn an Aufgaben und Bedeutung,

ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die ursprüngliche Erwartung an die parlamentarische Entwicklung sich nicht erfüllte: Nach der Bewältigung der Kriegsfolgen nahm der Regelungsbedarf nicht ab; neue Gebiete erforderten gesetzgeberische Maßnahmen; die Komplexität der Gegenstände wuchs, und immer mehr spezialisierter Sachverstand wurde erforderlich. Das früh entstandene ausdifferenzierte System von Spezialausschüssen zog fraktionsintern arbeitsteilige Strukturen nach sich. Erstens konnte nur noch so die Entscheidungsfähigkeit des einzelnen Abgeordneten gewährleistet werden; zweitens benötigten die Ausschüsse in ihren Reihen Vertreter bereits selektierter Positionen für schnelles effizientes Entscheiden, das auf diese Weise zudem vorhersehbar hinsichtlich der Zustimmung beziehungsweise Ablehnung im Bundestagsplenum wurde.

Hinzu kam die Reduzierung der Fraktionen von acht in der ersten auf fünf in der zweiten und drei in der dritten Wahlperiode. Als Folge vergrößerte sich zwangsläufig die Bandbreite der innerhalb einer Fraktion parlamentarisch zu vertretenden Interessen. Außerdem wurde es immer wichtiger, „die Abgeordneten systematisch einzusetzen, da die Aussichten auf Mehrheitsbildungen und somit auf die Mitwirkung bei Entscheidungen des Hauses . . . gestiegen“⁵ waren. Damit wuchs der Druck, die Kohäsion der Fraktionen und folglich die Kalkulierbarkeit parlamentarischen Verhaltens der Abgeordneten zu sichern.

Diese Gewährleistung politischen Zusammenhalts und die schon in den fünfziger Jahren einsetzende Vorverlagerung der Selektion und Aggregation von Interessen vom Gesamtparlament und seinen Binnenstrukturen auf die Fraktionen und ihre sachpolitisch gegliederten Ebenen in Form von Arbeitskreisen beziehungsweise -gruppen machten Koordination zu einer immer wichtigeren Aufgabe innerhalb der Fraktionen. Gleiches galt für die interfraktionell zu leistende Organisation der parlamentarischen Arbeitsabläufe. Vor allem diese Zusammenhänge waren es, aus denen die wachsende Zahl und Bedeutung der Parlamentarischen Geschäftsführer resultierten.

Diese Entwicklung wurde praktisch unterstützt durch – und beförderte ihrerseits – den Ausbau der Fraktionshilfsdienste im Bundestag. Aus „ursprünglichen Sekretariatshilfen“ wurden „re-

3 Wolfgang F. Dexheimer/Max Hartmann, Zur Geschichte und Struktur der Arbeitskreise und -gruppen in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 1 (1970) 2, S. 232–236, hier S. 232.

4 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994, Opladen 1997 (i. E.), Teil II.

5 Gerhard Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1971, S. 195.

gelrechte Fraktionsverwaltungen“⁶. Inzwischen umfassen diese Dienste in den großen Fraktionen fast sechshundert Mitarbeiter, in den kleinen zwischen ein- und zweihundert. Förmlich unterstehen diese dem (Geschäftsführenden) Fraktionsvorstand, in der parlamentarischen Alltagspraxis zu einem großen Teil den Geschäftsführern, denen dabei ein angestellter Fraktionsgeschäftsführer oder ein Büroleiter zur Seite steht. Auch aus dieser operativen Ausstattung folgt ein deutlicher Vorsprung dieser Personengruppe bei der politischen Gestaltung, der Koordination und Führung der Fraktion⁷.

II. Stellung und Aufgaben der Parlamentarischen Geschäftsführer

Die *Geschäftsordnungen* (GO) aller Bundestagsfraktionen ordnen die Parlamentarischen Geschäftsführer dem Fraktionsvorstand zu; in den beiden großen Fraktionen, in denen ein engerer Geschäftsführender Vorstand gebildet wird, gehören sie auch diesem an (§ 5 GO Unionsfraktion, § 11, 4 GO SPD-Fraktion). Union und SPD haben inzwischen die faktisch schon zuvor bestehende hervorgehobene Stellung eines Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers zwar nicht in ihren Geschäftsordnungen institutionalisiert, aber doch insofern festgeschrieben, als diese Bezeichnung innerfraktionell wie innerparlamentarisch (etwa im Amtlichen Handbuch des Bundestages) geführt wird. Die Grünen sehen in ihrer Geschäftsordnung einen Geschäftsführer und zwei (gleichberechtigte) Stellvertreter vor. Die Liberalen verzichten – jedenfalls formal wie auch in der nominellen Außerdarstellung – auf eine Hierarchie innerhalb ihrer drei Parlamentarischen Geschäftsführer.

Ist in den Fraktionsgeschäftsordnungen also einiges zu Anzahl und Stellung der Geschäftsführer zu finden, so enthalten diese kaum Einzelheiten über deren Aufgaben. CDU/CSU- und FDP-Fraktion weisen ihnen bei den Erläuterungen zum Geschäftsgang beziehungsweise bei den Meldepflichten der Abgeordneten implizit Kompetenzen zu. In der Geschäftsordnung der SPD-Fraktion heißt es, sie „erledigen die parlamentarischen, juri-

stischen und organisatorischen Aufgaben der Fraktion“ (§ 11, 3 GO). Nur die Grünen präzisieren die genannte Erledigung der „parlamentarisch-organisatorischen Aufgaben“ in acht Zuständigkeitsbereiche:

1. Plenartagesordnung und Verteilung der Fraktionsredezeiten,
2. Präsenz der Abgeordneten,
3. Unterkommissionen des Ältestenrates,
4. Fragestunden,
5. Organisation der Fraktionsversammlungen,
6. Kleine und Große Anfragen der Fraktion,
7. Anträge und Gesetzentwürfe der Fraktion und
8. Schriftführung im Plenum (§ 7 GO).

Diese Kompetenzen, deren Auflistung ausdrücklich als nicht abschließend bezeichnet wird, teilen die Parlamentarischen Geschäftsführer eigenständig und verbindlich unter sich auf. In der SPD-Fraktion verteilt der Fraktionsvorstand die Aufgabengebiete.

Besser und zuverlässiger als aus den Geschäftsordnungen erschließt sich die Bandbreite der Tätigkeiten aus den konkreten *Geschäftsverteilungsplänen*. Exemplarisch sei hier für eine große Fraktion jener der SPD aus der 11.⁸, für eine kleine Fraktion der Geschäftsverteilungsplan der FDP aus der laufenden 13. Wahlperiode wiedergegeben (s. S. 11).

Zum Zwecke der besseren Übersicht und Erschließung der Funktionen der Parlamentarischen Geschäftsführer ist vorgeschlagen worden, diese in innerfraktionelle, innerparlamentarische und fraktionsexterne einzuteilen⁹ oder die wichtigsten Geschäftsbereiche zu gliedern in:

- a) Vertretung der Fraktion im Ältestenrat, Gestaltung der fraktionsinternen Arbeit,
- b) Pflege der Kontakte mit den Landtagsfraktionen und

8 Der aktuelle Geschäftsverteilungsplan (13. Wahlperiode) listet nur noch die Organisationseinheiten auf, für die der jeweilige Geschäftsführer zuständig ist, mit Ausnahme des Ersten. Da dies die Aufgabenart und -vielfalt weniger plastisch verdeutlicht, wurde ein älterer Plan ausgewählt.

9 Vgl. Sylvia Kürschner, *Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen*, Berlin 1995, S. 118.

6 J. Jekewitz (Anm. 1), S. 1051.

7 Vgl. zu Einzelheiten im Zusammenhang mit der Entwicklung der Fraktionen zu professionellen und professionalisierten Einheiten der politischen Entscheidung S. S. Schüttemeyer (Anm. 4), Teil II, 1.2.

Geschäftsverteilungsplan der Parlamentarischen Geschäftsführer

SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (11. Wahlperiode)

Erster Parlamentarischer Geschäftsführer: Plenarsitzungen; Fragestunde, Aktuelle Stunde; Sitzungen der Fraktion, des Fraktionsvorstandes, des Geschäftsführenden Fraktionsvorstandes; EG-Vorlagen; Obmann im Ältestenrat, Obleute-Besprechung; Rechts- und Geschäftsordnungsfragen; Obmann im Vermittlungsausschuß, Obmann im Gemeinsamen Ausschuß; Sicherheitsbeauftragter der Fraktion; mittel- und langfristige Aufgabenplanung; verantwortlich für die Presse; Bund-Länder-Koordinierung.

Zweiter Parlamentarischer Geschäftsführer: Ausschußbesetzung; Besetzung der parlamentarischen Gremien der Fraktion; Wahrnehmung von Vorschlags- und Entsendungsrechten der Fraktion; Landesgruppen in der Fraktion; Schülerzeitungsredakteure; Wochenendtexte; Delegationen der Fraktion; besondere Verbindungen zu Polen, Israel und der DDR; Verbindung zu den Gewerkschaften, einschließlich Referentenvermittlung von Fraktionsmitgliedern, Kongresse, Tagungen; Kuratorium unteilbares Deutschland.

Dritter Parlamentarischer Geschäftsführer: Finanzen der Fraktion, Personal; Organisation und Verwaltung; Briefbeantwortungsstelle; EDV; Verbindung zur Partei; Verbindung zur Friedrich-Ebert-Stiftung; Verbindung zu Organen und Behörden des Bundes; Verbindung zur Bundeswehr, einschließlich Referentenvermittlung von Fraktionsmitgliedern, Kongresse, Tagungen; Koordinierungsstelle für Kommunalpolitik.

Vierter Parlamentarischer Geschäftsführer: Präsenz im Plenum und in den Ausschüssen; Betreuung von Mitgliedern der Fraktion; Raumfragen; Protokoll; Reisen im Auftrag der Fraktion und sonstige Auslandsreisen von Mitgliedern der Fraktion; Jugend und Parlament; Verbindung zu gesellschaftlichen Gruppen und Verbänden (Außenkontakte) außer Gewerkschaften und Bundeswehr, einschließlich Referentenvermittlung von Fraktionsmitgliedern, Kongresse, Tagungen; Verbindung zu Kirchen und kirchlichen Organisationen; Verbindung zu den Organisationen der Zivildienstleistenden; Verbindung zu ehemaligen Mitgliedern der Fraktion; Verbindung zur Gruppe der Abgeordnetenmitarbeiter; Angelegenheiten der Inter-Parliamentary Union.

Geschäftsverteilungsplan der Parlamentarischen Geschäftsführer

FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag (13. Wahlperiode)

Parlamentarischer Geschäftsführer Jörg van Essen: Ältestenrat (f) mit Rechtsstellungskommission und Mitarbeiterangelegenheiten (f); Gemeinsamer Ausschuß (f); Geschäftsordnung (f); Koalitionsgespräch Bundeskanzler; Koalitionsgespräch Fraktionen; interfraktionelle Runde (f); Fraktionsvorsitzendenkonferenz (f); Datenschutzbeauftragter der Fraktion; interparlamentarische Zusammenarbeit; Bundesrat (stv); F-Länder-Runde (stv).

Parlamentarische Geschäftsführerin Ina Albowitz: Ältestenrat mit Haushaltskommission und Kommission für soziale, dienst- und tarifrechtliche Belange (f); Gemeinsamer Ausschuß (stv); Ausschußbesetzungen, Benennungen; Personal und Finanzen einschließlich Administration/Organisation der Fraktion; F-Länder-Runde (f); Bundesrat (f); Betreuung der ehemaligen Abgeordneten; Verbindung zur Friedrich-Naumann-Stiftung; Verbindung zu Betriebsgruppen; Verbändebetreuung; interfraktionelle Runde (stv); Fraktionsvorsitzendenkonferenz.

Parlamentarischer Geschäftsführer Ulrich Heinrich: Ältestenrat (stv) mit Bibliothekskommission und Informations- und Kommunikationsangelegenheiten (f), Raumverteilungskommission (f), Obmann für Besucherdienst/Jugend im Parlament/Besucherbetreuung, Obmann für internationale Austauschprogramme, Obmann für Restaurantfragen; Plenardienst, Präsenz, Pairing, Fragestunde, Aktuelle Stunde, Kabinettsberichterstattung; Abgeordnetenreisen; Ordensangelegenheiten; Fraktionsveranstaltungen; Koordination neue Länder; Bundesrat (stv); Fraktionsvorsitzendenkonferenz.

Abkürzungen: f: federführend; stv: stellvertretend; F-Länder: Bundesländer, in denen die FDP an der Regierung beteiligt ist.

c) Prüfung der verfassungsrechtlichen Fragen aller anfallenden Entwürfe und Anträge¹⁰.

Welche Systematisierung man auch wählt, am besten wird aus der Auflistung der Aufgaben, wie in den Geschäftsverteilungsplänen geschehen, deutlich, was inzwischen alles den Parlamentarischen Geschäftsführungen obliegt. Schon hieraus ist zu entnehmen, welche Bedeutung dem Amt für die Arbeit des Bundestages und seiner Fraktionen zukommt und welches Potential es für die parlamentarischen Entfaltungsmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten – sowohl im Sinne ihrer Eröffnung als auch ihrer Beschneidung – birgt.

Zur weiteren Dokumentation dieser Zusammenhänge und ihrer Analyse werden im folgenden drei Arbeitsgebiete der Parlamentarischen Geschäftsführer näher behandelt.

III. Parlamentarische Geschäftsführer im Ältestenrat

Seit 1976 hat es nur zwei Parlamentarische Geschäftsführer der beiden großen Fraktionen gegeben, die nicht Mitglied im Ältestenrat waren: In der 10. Wahlperiode gehörte ein SPD-Amtsinhaber, in der 12. ein Unionsgeschäftsführer diesem wichtigsten parlamentarischen Lenkungsgremium nicht an. Die kleinen Fraktionen und Gruppen besetzten die ihnen zustehenden Sitze immer mit Parlamentarischen Geschäftsführern.

Diese Dominanz in der Mitgliedschaft des Ältestenrates spiegelt die fortschreitende Professionalisierung des Bundestagsalltages wider: In der Anfangsphase vertraten die Fraktionsvorsitzenden dort selbst ihre Fraktionen. Die zunehmende Komplexität der im Parlament zu bearbeitenden Probleme zog Spezialisierung, Ausdifferenzierung und Arbeitsteilung nach sich; damit wurden die Parlamentarischen Geschäftsführer, deren Position in den Fraktionen ja gerade für die Organisation und Koordination des parlamentarischen Geschäftsganges geschaffen worden war, auch die Wortführer im Ältestenrat. Auch die weiteren Mitglieder des Ältestenrates, dem zusätzlich zum Bundestagspräsidenten und seinen Stellvertretern 25 MdBs (seit 1990, zuvor 23) angehören, sind häufig „mit der Organisation des Parlaments und der

Fraktionsarbeit vornehmlich befaßte Personen“, so daß tatsächlich insgesamt von einer „gewissen Zugehörigkeit kraft Amtes“¹¹ gesprochen werden kann.

Der Ältestenrat als „gleichsam allzuständiges Gremium für die Vorbereitung und Begleitung aller Aufgaben des Bundestages“¹² nimmt sich inzwischen als Ganzes vor allem der inneren Angelegenheiten des Bundestages an, ist zum „kollektiven Selbstverwaltungsorgan“¹³ geworden. Die traditionellen Funktionen, besonders die Planung der Plenarsitzungen einschließlich der Festlegung von Tagesordnung, Debattendauer und Redezeiten, die Einigung über die Einsetzung der Ausschüsse und die Verteilung der Ausschußvorsitze, sind „weitgehend in Vorbesprechungen der Parlamentarischen Geschäftsführer abgewandert“¹⁴.

Ob förmlich im Ältestenrat oder informell in Gesprächsrunden, mit der Erfüllung dieser Funktionen prägen die Parlamentarischen Geschäftsführer das Parlamentsgeschehen. Welches Thema wann behandelt wird, wer wie lange wozu reden darf, in welchen Strukturen das Parlament seine Arbeit erledigt, welcher Ausschuß in der Hand welcher Fraktion liegt, wird von ihnen entschieden. Selbstverständlich sind sie in diesen Entscheidungen nicht frei. Sie agieren als Repräsentanten ihrer Fraktion, und das heißt, sie müssen den Interessen und Bedürfnissen ihrer Fraktion ebenso folgen, wie sie in der Sache diese führen, ihr vorangehen müssen. Mit den Worten eines langjährigen Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der Unionsfraktion, der zusammen mit seinem SPD-Kollegen in den fünfziger und sechziger Jahren Standards und Konventionen für die parlamentarische (Zusammen-)Arbeit setzte, die bis heute Gültigkeit haben: „Die Parlamentarischen Geschäftsführer gehen selten mit vorgefaßten Beschlüssen irgendeines Gremiums, aber gelegentlich doch mit Beschlüssen des Vorstands oder der Fraktion in den Ältestenrat. Sie müssen fast immer ‚wissen‘ oder ‚fühlen‘, was ihre Fraktion will. Sie werden sehr selten von ihren Fraktionen nachträglich desavouiert, und sie werden sehr selten vom Plenum in dem, was sie im Ältestenrat vereinbaren,

11 Heinhard Steiger, Selbstorganisation und Ämterbesetzung, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Anm. 1), S. 763–771, hier S. 768.

12 Wolfgang Zeh, Gliederung und Organe des Bundestages, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 391–424, hier S. 410.

13 Hans-Achim Roll, Der Ältestenrat, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Anm. 1), S. 809–828, hier S. 822.

14 Ebd.

10 Vgl. Friedrich Schäfer, Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, Opladen 1982⁴, S. 144.

korrigiert.¹⁵ Dreißig Jahre später hat dieses Urteil in einem größer und komplizierter gewordenen Bundestag mit gestiegenen gesellschaftlichen Anforderungen und erheblich diversifizierten unübersichtlicheren Interessenlagen nichts von seinem Inhalt eingebüßt.

Was zu Recht als Verfahrenshoheit der Parlamentarischen Geschäftsführer bezeichnet wird, darf also nicht als einsame Entscheidungsmacht interpretiert werden. Vielmehr stehen sie in einem Beziehungsgeflecht, in dem sie die Interessen einzelner Abgeordneter, ihrer jeweiligen Fraktion als Ganzes, ihres Fraktionsvorstandes und des Bundestages als Gesamtparlament austarieren müssen. Hinzu kommt ein traditionell gewachsenes, die Fraktionszugehörigkeit übergreifendes Selbstverständnis der Geschäftsführer. Die Äußerung „Wir sind ja eine Gewerkschaft, wir Parlamentarischen Geschäftsführer“¹⁶ verweist auf einen Bestand an gemeinsamen Orientierungen der Amtsinhaber ungeachtet ihrer Parteizugehörigkeit. Diese Orientierungen liegen vor allem im Bereich organisatorischer Effizienz und Reibungslosigkeit in den technischen Abläufen parlamentarischer Verfahren. Dies findet auch seinen Niederschlag in dem – zumeist erfolgreichen – Bemühen, im Ältestenrat konsensuale Entscheidungen zur Organisation des Parlamentsbetriebes zu treffen.

IV. Parlamentarische Geschäftsführer in den Verfahren zur Verteilung der Ausschußsitze

Bei ganz unterschiedlichen Regelungen in den Fraktionsgeschäftsordnungen gestaltet sich die Praxis der Zuteilung von Ausschußsitzen nach Zusammentritt eines neuen Bundestages in den Fraktionen von SPD und FDP sowie in der CSU-Landesgruppe sehr ähnlich. Jeweils sind Parlamentarische Geschäftsführer damit betraut, die Ausschußpräferenzen der Abgeordneten mittels Fragebögen und in persönlichen Gesprächen festzustellen und zum Ausgleich zu bringen¹⁷. Die

15 Will Rasner, Herrschaft im Dunkel? Aufgabe und Bedeutung des Ältestenrates, in: Emil Hübner u. a. (Hrsg.), Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, hier S. 99–113, hier S. 107.

16 Ebd., S. 108.

17 Für Einzelheiten vgl. Wolfgang F. Dexheimer, Die Mitwirkung der Bundestagsfraktionen bei der Besetzung der Ausschüsse, in: Hans-Achim Roll (Hrsg.), Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festgabe für Werner Blischke, Berlin 1982, S. 259–278, hier S. 271 ff.

CDU im Bundestag hat dafür einen „Ausschuß zur Besetzung der Ausschüsse“ eingesetzt. Obwohl dieser inzwischen zur festen Praxis geworden ist, hat die Fraktion ihn nicht in ihrer Geschäftsordnung verankert. Sinnfällig „Teppichhändlergremium“ genannt¹⁸, gehören ihm die Parlamentarischen Geschäftsführer, die Vorsitzenden der Landesgruppen und „Sonstigen Gruppen“ der CDU an. Entschieden wird nicht durch Abstimmen, sondern durch Verhandeln, wobei vor allem die Landesgruppenvorsitzenden als Interessenvertreter „ihrer“ Abgeordneten auftreten. Diese Konstellation läßt den Geschäftsführern der CDU weniger Spielraum, das „Gesamtinteresse der Fraktion an einer ausgewogenen Ausschußbesetzung“¹⁹ gegenüber Wünschen einzelner Abgeordneter oder Gruppen durchzusetzen. Dieses „Gesamtinteresse“ ist keineswegs nur ein vager, der Verschleierung von autoritären Führungsentscheidungen dienender Begriff. Vielmehr ist eine Fülle von Kriterien und Zielen zu beachten, zum Beispiel: Sachverstand, jedoch keine expertokratische Verengung; personelle Kontinuität, jedoch keine Erstarrung; außenwirksame Verbandsnähe, jedoch keine Abhängigkeit; programmatische Akzentuierung, jedoch auch die Abbildung innerfraktioneller politischer Unterschiede, um sicherzustellen, daß die arbeitsteilig in den Ausschüssen meist als Kompromiß erreichten Entscheidungen später von der Gesamtfraktion akzeptiert werden können²⁰.

Bei SPD, FDP und CSU dürfte es den Parlamentarischen Geschäftsführern leichter fallen, die Ausschußbesetzung vorzunehmen, da sie es jeweils allein sind, die mit den Abgeordneten deren Wünsche verhandeln. Eher als bei der CDU kann man hier also von hierarchischen Entscheidungen sprechen, deren Herren die Parlamentarischen Geschäftsführer sind. Dies darf aber nicht mit Willkür „von oben“ oder Unterworfenheit „von unten“ gleichgesetzt werden. Vielmehr müssen die Fraktionsführungen in Gestalt ihrer Geschäftsführer versuchen, die Interessen der einzelnen Abgeordneten mit jenen der Gesamtfraktion und des (engeren) Vorstands in Einklang zu bringen oder jedenfalls für alle Seiten erträglich auszubalancieren. Gelingt dies nicht, droht Erfolglosigkeit oder mindestens nicht optimal gestaltete parlamentarische Arbeit, mit allen politischen Konsequenzen.

18 So lautet der Fraktionsjargon, nach Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag. Funktionen – Willensbildung – Reformansätze, Opladen 1992, S. 192.

19 W. F. Dexheimer (Anm. 17), S. 270.

20 Vgl. zu diesen Zusammenhängen S. S. Schüttemeyer (Anm. 4), Teil II, 3.2.

V. Parlamentarische Geschäftsführer bei der Reglementierung von Abgeordnetenrechten

Rede-, Frage-, Antrags- und Stimmrechte des einzelnen Abgeordneten unterliegen Beschränkungen im notwendigerweise arbeitsteilig organisierten Parlament der Fraktionen, die – als Regierungsmehrheit – Bestand und Handlungsfähigkeit der Regierung zu sichern und – als Opposition – Alternativen politisch-inhaltlicher wie personeller Art aufzuzeigen haben. Im Bundestag sind es vor allem die Parlamentarischen Geschäftsführer, die diese Beschränkungen aktualisieren.

Das Rederecht im Parlament ist selbstverständliches Statusrecht des Abgeordneten, das vom Parlament geregelt, nicht aber grundsätzlich entzogen werden darf²¹. Wie gezeigt treffen die Geschäftsführer im Rahmen des Ältestenrats interfraktionell Vereinbarungen über die Dauer der Plenardebatten und die Aufteilung der Redezeiten auf die Fraktionen. Darüber hinaus üben sie innerhalb ihrer Fraktionen erheblichen Einfluß auf die Gestaltung der Debatte aus. Als Mitglieder ihres jeweiligen Geschäftsführenden Fraktionsvorstandes sind sie an der Auswahl der Redner beteiligt. Insbesondere bei öffentlichkeitswirksamen und polarisierten Themen trifft die Führung die faktische Entscheidung, während es für die in ihrer großen Mehrzahl fachlich geprägten Bundestagsitzungen die Arbeitsgruppen sind, die Spezialisten aus ihren Reihen im Benehmen mit dem Vorstand für die Plenardebatte bestimmen. In allen Fraktionen wird erwartet, was die SPD als förmlichen Beschluß gefaßt hat: Fraktionsmitglieder sollen die Meinung der Fraktion, das heißt also bei strittig gebliebenen Fragen jene der Fraktionsmehrheit darstellen, darüber hinausgehende Redebeiträge „auf begründete Ausnahmen“ beschränken, diese der Fraktion rechtzeitig mitteilen und mit dem Fraktionsvorstand besprechen²². Wünscht ein Abgeordneter, ungeplant mit einer Kurzintervention in eine Plenardebatte einzugreifen, so hat er sich mit dem den Plenardienst versahenden Geschäftsführer oder Sprecher zu verständigen.

21 Vgl. zur Rechtslage die umfassende Dokumentation von Hans-Josef Vonderbeck, Die Rechte eines Mitglieds des Deutschen Bundestages, in: ZParl, 14 (1983) 3, S. 311–356.

22 Vgl. im Anhang der Fraktionsgeschäftsordnung der SPD den „Beschluß zum Selbstverständnis der Fraktion vom 23. 6. 1981“.

In bezug auf diese interfraktionell wie innerfraktionell vor allem von den Geschäftsführern straff durchorganisierte Debatte gibt es immer wieder Reformbemühungen. Deren Ziel ist es, die Auseinandersetzungen im Bundestag spontaner und lebendiger zu machen. Auch bei Reformbefürwortern, die ansonsten eher rückwärtsgewandte und insofern fragwürdige Normvorstellungen von Parlamentarismus ihren Konzepten zugrunde legen, wird die grundsätzliche Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Organisationsmechanismen anerkannt, die innerparlamentarisch wie innerfraktionell Ordnung herstellen²³. Kritik wird aber übereinstimmend daran geübt, daß die prinzipiell unverzichtbare Organisation des Parlamentsgeschehens aktuell zu einem Korsett geworden sei, das vor allem das Regiment der Parlamentarischen Geschäftsführer viel zu eng schnüre²⁴; es herrsche „ängstliche Kleinkariertheit, alle Mini-Details vorab festlegen zu wollen . . . Nur keine Eigenständigkeit, nur nichts Unvorhergesehenes im parlamentarischen Räderwerk“²⁵.

Daß die seltenen freien Bundestagsdebatten regelmäßig in der Öffentlichkeit als „Sternstunden des Parlaments“ gefeiert werden, legt in der Tat nahe, daß die Repräsentationsleistung des Bundestages und damit sein Ansehen verbessert werden könnten, wenn es mehr Raum für lebendige Rede und Gegenrede gäbe. In diesem Bereich scheint das Gleichgewicht zwischen notwendiger Organisation und hinreichender Offenheit des parlamentarischen Prozesses erheblich gestört, droht die – Handlungsfähigkeit intendierende – Reibungslosigkeit umzuschlagen in – diese Handlungsfähigkeit letztlich behindernde – Erstarrung.

Eine deutliche Betonung von Ordnung und Planung ist auch hinsichtlich der Handhabung von Antrags- und Fragerechten festzustellen. Ohnehin sind dem einzelnen Abgeordneten zugunsten der Fraktionen nur noch marginale Rechte verblieben, durch Anträge in den Gesetzgebungsprozeß einzugreifen beziehungsweise sich durch Anfragen an parlamentarischer Kontrolle zu beteiligen²⁶. An Restbestand sind vor allem Änderungsanträge in

23 Vgl. Hildegard Hamm-Brücher, Der freie Volksvertreter – eine Legende?, München 1990, S. 21.

24 Vgl. z.B. die Abgeordneten Annemarie Renger und Rudolf Schöfberger in der Selbstverständnisdebatte des Bundestages am 30. Januar 1986.

25 H. Hamm-Brücher (Anm. 23), S. 74.

26 Vgl. H.-J. Vonderbeck (Anm. 21); Wolfgang Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, Berlin 1994; Hermann-Josef Schreiner, Geschäftsordnungsrechtliche Befugnisse des Abgeordneten, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Anm. 1), S. 593–606.

der zweiten Lesung sowie Einzelfragen zur mündlichen und schriftlichen Beantwortung zu nennen. Mit leichten Abweichungen im Detail von Fraktion zu Fraktion ist die jeweilige Parlamentarische Geschäftsführung als Instanz der „Vorprüfung“ solcher Anträge und Anfragen eingeschaltet. Parlamentarische Geschäftsführer koordinieren die Anfragen untereinander und sollen diese mit anderen Vorhaben der Fraktion in Einklang bringen. Gegebenenfalls obliegt es ihnen, den Frage- oder Antragsteller um Änderung oder Zurückziehung zu bitten²⁷.

Auch bei der Kanalisierung des Abstimmungsverhaltens der Fraktionsmitglieder spielen die Parlamentarischen Geschäftsführer eine wichtige Rolle. Die Geschäftsordnungen sehen (außer in der Fraktion der Grünen) vor, daß die Absicht, abweichend von der Fraktionslinie abzustimmen, dem Fraktionsvorsitzenden, dem zuständigen Geschäftsführer, dem Vorstand oder der Fraktionsversammlung vorher zur Kenntnis zu bringen ist. Die konkrete Sicherung fraktioneller Geschlossenheit bei Abstimmungen im Plenum liegt in der Verantwortung der Geschäftsführer. Sie haben für die Anwesenheit der Abgeordneten zu sorgen und deren Präsenz zu kontrollieren. Schon im Vorfeld verhandeln sie mit Fraktionsmitgliedern, von denen abweichende Stimmabgabe befürchtet wird, um gegebenenfalls solche Abweichungen – etwa wegen spezifischer Wahlkreis- oder Gruppeninteressen – kalkuliert zu dulden oder rechtzeitig das Fernbleiben dieser „Dissidenten“ von der Plenarabstimmung zu erreichen²⁸.

Bei der Bewertung dieser Funktion der Parlamentarischen Geschäftsführer, die Geschlossenheit der Fraktion – wenigstens als Letztinstanz – zu sichern, ist wiederum nicht nur die Dominanz dieses Amtes zu konstatieren oder zu kritisieren, sondern es sind folgende Zusammenhänge abzuwägen: Für Regierungsfractionen ist es eine unabwiesbare Notwendigkeit, ja geradezu ihr Wählerauftrag, den Ausgang von Plenarabstimmungen vorausberechnen zu können. Dies trifft besonders bei knappen Mehrheitsverhältnissen zu. Hinzu kommt das von Mehrheit wie Opposition gleichermaßen angestrebte Ziel, der Öffentlichkeit und den politischen Konkurrenten nahezu um jeden Preis ein geschlossenes Auftreten zu präsentieren. Man-

gelnde Geschlossenheit behindert nämlich nicht nur objektiv die eigene politische Verhandlungsposition und gefährdet in bestimmten Situationen die Aufrechterhaltung einer handlungsfähigen Regierung beziehungsweise alternativfähigen Opposition; sie gilt zudem noch in der politischen Kultur der Bundesrepublik überwiegend als Zeichen der Schwäche.

Folglich ist auch hier den Parlamentarischen Geschäftsführern normativ ein Balanceakt aufgegeben: einerseits Offenheit bis zur Grenze gefährdeter Handlungsfähigkeit ermöglichen, andererseits Geschlossenheit nicht zu mangelnder Innovationskraft erstarren lassen. Auch wenn so manche Klage über das „Geschäftsführer-Parlament“²⁹ die hier knapp skizzierten Spannungsfelder gar nicht zur Kenntnis nimmt, scheint ihre Tendenz dennoch berechtigt. Das Pendel im Bundestag schlägt eher in Richtung reibungsloser Geschäftsmäßigkeit aus – ohne Zweifel eine wichtige Eigenschaft parlamentarischer Aufgabenerfüllung, die aber auch ihren eigenen Erfolg zerstören kann: „Das einheitliche Auftreten einer Fraktion ist durchaus zu einem Merkmal ihrer Zuverlässigkeit geworden – obwohl gerade das ständige geschlossene Abstimmen bei vielen Wählern zu der Ansicht geführt hat, der einzelne Abgeordnete sei völlig schutzlos der hemmungslosen Macht und Willkür der allmächtigen Parteibosse ausgeliefert.“³⁰ Die eingangs zitierten Ansehensverluste von Parlament und Parlamentariern machen deutlich, daß diese Mahnung von vor 25 Jahren an Aktualität noch gewonnen hat.

In diesen Kontext gehören auch die immer wieder aufgestellten Behauptungen, die Parlamentarischen Geschäftsführer würden ihre Organisationsfunktionen als Disziplinierungs- oder gar Sanktionsinstrumente gegen unangepaßte Abgeordnete einsetzen. Tatsächlich ist zu beobachten, daß besonders bei der Planung von Fragen und Debatten im Bundestag die Geschäftsführung die Interessen „einfacher“ Abgeordneter häufig hintanstellt. Offenbar handelt es sich dabei aber nur sehr selten um „Abstrafungen“ oder Druck gegen „Abweichler“. In aller Regel stehen Koordinationserfordernisse der Fraktion im Vordergrund und eine (durchaus auch egoistische) Abwägung zugunsten der Darstellungschancen von Funktionsträgern. Auch bei der Zuteilung von Ausschußsitzten, die landläufig als Sanktionsmittel eingeschätzt wird, kann nicht nachgewiesen werden,

27 Vgl. W. Ismayr (Anm. 18), S. 383.

28 Vgl. Armin Tschermak von Seysenegg, Die Fraktionen im Deutschen Bundestag und ihre verfassungsrechtliche Stellung, Diss., Freiburg 1971, S. 40; Hans Apel, Die deformierte Demokratie, Stuttgart 1991, S. 191 f.

29 Diese Bezeichnung zitiert W. Ismayr (Anm. 18), S. 124.

30 A. Tschermak von Seysenegg (Anm. 28), S. 41.

daß dies zu Benachteiligungen wegen vorangegangenen „Fehlverhaltens“ einzelner Abgeordneter genutzt worden ist. Ganz im Gegenteil: Beobachter wie Fraktionsangehörige dokumentieren immer wieder das Bemühen, die Ausschußsitze gemäß den Präferenzen der Abgeordneten zu vergeben. Auch statistisch konnte ein Zusammenhang zwischen Ämtervergabe bzw. Ämterverlust und von der Fraktion abweichendem Stimmverhalten nicht bestätigt werden³¹. Ebenso widerlegt ist die Wirksamkeit des angeblich drastischsten Disziplinierungsinstrumentes, der Drohung mit Nichtaufstellung bei der nächsten Wahl³².

VI. Parlamentarische Geschäftsführer in Fraktionsvorstand und Koalitionsrunden

Die klassischen Aufgaben der Geschäftsführer liegen im Bereich der Organisation und technisch-prozeduralen Abwicklung des Parlamentsbetriebes. Vor allem durch ihre hervorgehobene Stellung als Mitglieder im Geschäftsführenden Vorstand der großen Fraktionen und in den dieselben Leitungsfunktionen ausübenden kleinen Vorständen der Liberalen und Grünen kommt ihnen mittlerweile aber auch beachtlicher Einfluß auf die Selektion und Koordination politischer Ziele zu, die ihre Fraktion parlamentarisch verfolgen will. Sie nehmen teil an zentralen Entscheidungen, sitzen mit an jener Schnittstelle, an der die weitgehend eigenständig bearbeiteten Spezialgebiete der Abgeordneten und ihrer Arbeitsgruppen am politischen Gesamtinteresse der Fraktion gemessen, aufeinander abgestimmt und nötigenfalls korrigiert werden.

Weitere Bedeutung auch hinsichtlich der Beteiligung an inhaltlicher Politikformulierung wuchs den (Ersten) Parlamentarischen Geschäftsführern in den Fraktionen der christlich-liberalen Regierungsmehrheit seit 1982 zu. Unter Kanzler Kohl wurde das Kabinett als Ort der Entscheidungsfindung

immer mehr zugunsten von (informellen) Koalitionsrunden zurückgedrängt. An den sogenannten „kleinen“ Runden, die in nahezu jeder Sitzungswoche des Bundestages zusammentreten, nehmen neben den Fraktionsvorsitzenden und den für die jeweiligen Besprechungsgegenstände zuständigen Bundesministern auch die Parlamentarischen Geschäftsführer teil; diese Gruppe wird bei zentralen Themen um die Parteivorsitzenden und Generalsekretäre erweitert³³. Die Einbeziehung der Geschäftsführer dient in erster Linie natürlich dazu, die Akzeptanz der in diesen Runden getroffenen Entscheidungen in den Fraktionen sicherzustellen. Sie müssen die Folgebereitschaft der Abgeordneten im täglichen Parlamentsbetrieb und damit die Handlungsfähigkeit der Regierung konkret bewerkstelligen. Dies darf aber keineswegs nur im Sinne einer Transmissionsfunktion von „oben“ nach „unten“ verstanden werden. Vielmehr agieren die Geschäftsführer – neben den Fraktionsvorsitzenden – als Vermittler, indem sie nur das ihren Fraktionen politisch Zumutbare in den Entscheidungsprozeß der Regierung hineinbringen. Damit sind sie wesentlich an der Aushandlung politisch-inhaltlicher Kompromisse zwischen den Koalitionspartnern wie zwischen der Regierung und ihren Fraktionen beteiligt.

Parlamentarische Geschäftsführer wirken also an der Selektion und Koordination von Politik mit. Sie organisieren die Fraktionen und steuern das Verfahren im Bundestag. Ihr vorrangiges Ziel ist die administrative Effizienz bei der Erledigung der parlamentarischen Aufgaben und der Umsetzung der – von ihnen teilweise mitgeprägten – politischen Entscheidungen. Die inzwischen erreichte quantitative und qualitative Ausgestaltung des Amtes hat die Parlamentarischen Geschäftsführer zu einem zentralen Faktor in der hierarchischen Struktur der arbeitsteiligen Organisation Parlament gemacht. Und da die thematische Spezialisierung, die Professionalisierung und Karrierisierung des Bundestagsmandats ohnehin das äußere Erscheinungsbild der Fraktionen und ihr Selbstverständnis im Inneren als Unternehmen oder Verwaltung prägen, wird die Rolle der Parlamentarischen Geschäftsführer als Organisatoren und Koordinatoren, als Manager des Parlamentsbe-

31 Vgl. Thomas Saalfeld, *Parteisoldaten und Rebellen*, Opladen 1995, S. 298 ff., der den Zusammenhang von abweichendem Stimmverhalten in namentlichen Abstimmungen und parlamentarischen Karrierechancen untersucht.

32 Dennoch hält sich das Ammenmärchen hartnäckig, die Fraktionsführungen hätten die Kandidatennominierung in der Hand. Für weitere Details und eine Erörterung von Disziplinierungsmitteln und -praktiken innerhalb der Bundestagsfraktionen vgl. S. S. Schüttemeyer (Anm. 4), Teil II, 3.2.

33 Vgl. zu dieser Praxis z. B. den ehemaligen Staatssekretär im Bundeskanzleramt Waldemar Schreckenberger, *Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden*, in: ZParl, 25 (1994) 3, S. 329–346; vgl. auch Wolfgang Rudzio, *Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen*, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik 2*, Opladen 1991, S. 125–141.

triebs gleichsam legitimiert und weiter verstärkt. Das Resultat darf dennoch nicht der Abgeordnete als „abhängig Beschäftigter des arbeitsteiligen Parlamentsbetriebs“ (Ulrich Sarcinelli) sein, ebenso wenig wie der (vermeintlich) völlig unabhängige, von der Komplexität der Inhalte und Verfahren heutiger Politik ständig überforderte Abgeordnete das Ideal darstellen kann. Es bleibt den Parlamen-

tarischen Geschäftsführern aufgegeben, der starken Tendenz zur „ordnungsgemäßen Abwicklung“ der politischen Geschäfte zu widerstehen. Ihre (notwendige) Effizienz gefährdet nur dann nicht die Offenheit und Akzeptanz des parlamentarischen Repräsentationsprozesses, wenn sie genügend Raum für unkonventionelles Verhalten und geistige Innovationen im Bundestag läßt.

Bundesgesetzgebung als Prozeß

I. Das parlamentarische Gesetz als zentrales Steuerungsmittel

Gesetzgebung überführt politische Entscheidungen in Rechtsnormen: Der Gesetzgeber setzt Recht, um seine gestalterischen Vorstellungen mit den Mitteln des Gesetzesrechts zu verwirklichen¹. Die Gesetzgebung des Bundes nach Maßgabe von Kompetenztiteln insbesondere in den Art. 70 ff. Grundgesetz (GG) wird durch besondere Bundesorgane „ausgeübt“ (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG), deren demokratische Legitimation vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) und speziell dem Deutschen Bundestag durch die Volkswahl seiner Mitglieder vermittelt wird (Art. 38 GG). Das Parlament verfügt damit im Vergleich zu den übrigen Staatsgewalten über die unmittelbarste Form der Legitimation. Es ist folgerichtig (nur) an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG), während die von ihm erlassenen Gesetze aller sonstigen Staatsgewalt ihren Maßstab geben.

Das parlamentarische Gesetz² steht in der Hierarchie der Normen, die von innerstaatlichen Normgebern erlassen werden, an höchster Stelle:

1 Vgl. E. Bülow, Gesetzgebung, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel unter Mitwirkung von K. Hesse/W. Heyde (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin 1994², § 30 Rn. 72: „Gesetzgebung ist in Recht verwandelte Politikgestaltung“; F. Ossenbühl, Gesetz und Recht, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Das Handeln des Staates, Heidelberg 1988, § 61 Rn. 19; H. Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung: besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980–1983), Berlin 1988, S. 375 ff.; zur Landesgesetzgebung H.-J. Mengel, Gesetzgebung und Verfahren, Berlin 1997.

2 Förmliches Gesetz i. S. des GG ist jeder im Parlament im dafür vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren als Gesetz beschlossene Hoheitsakt, vgl. B.-O. Bryde, in: I. von Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 3, 1996³, Art. 76 Rn. 2 m. N.; ferner H. Hill, Rechtsdogmatische Probleme der Gesetzgebung, in: Juristische Ausbildung (Jura), 8 (1986), S. 286 ff. (187 f.); zum Gesetzesbegriff E. Denninger, Ortsbestimmung des Gesetzes, in: Juristische Arbeitsblätter (JA), 25 (1993), S. 264 ff.

Die Zulässigkeit anderer untergesetzlicher Vorschriften (z. B. Rechtsverordnungen, Satzungen) muß sich am Gesetz messen lassen. Das parlamentarische Gesetz ist deshalb in besonderem Maße zur Steuerung des gesamten Gemeinwesens geeignet und wird trotz aller Kritik³ rechts- und staatspraktisch weiterhin unverzichtbar bleiben: als Maßstab für alle Formen administrativer Staatstätigkeit und zu ihrer Begrenzung und als zentrales Steuerungsmittel für bundesweite Rechtssicherheit und gleiche Rechtsanwendung. Die Notwendigkeit und Vielfalt der „Änderungsgesetze“ zeigt, daß oft nur eine bundesgesetzliche Regelung im Netz staatlicher Normgebung die Wirksamkeit entfalten kann, die (politisch) angestrebt wird⁴.

Die Entstehung von Gesetzestexten kann angesichts der mannigfaltigen Vorgaben, die vom Gesetzgeber zu beachten sind, angemessen nur als ein Prozeß angesehen werden, an dem arbeitsteilig neben dem Parlament (Bundestag) ebenso die Regierung und eine Vielfalt anderer staatlicher und gesellschaftlicher Instanzen im Sinne einer „unendlichen Kette von personifizierten Faktoren“⁵ an einem „pluralen Schöpfungsakt“⁶ gemeinsam mitwirken.

3 Vgl. allgemein D. Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990; ders. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994; E. Hagenah, Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: D. Grimm, ebd., S. 487 ff.; V. Eichener/R. G. Heinze/H. Voelzkow, Techniksteuerung im Spannungsfeld zwischen staatlicher Intervention und verbandlicher Selbstregulierung, in: R. Voigt (Hrsg.), Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?, Baden-Baden 1993, S. 393 ff.; K. König/N. Dose (Hrsg.), Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln 1993.

4 Vgl. H. Schulze-Fielitz, Das Parlament als Organ der Kontrolle im Gesetzgebungsprozeß, in: H. Dreier/J. Hofmann (Hrsg.), Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung, Berlin 1986, S. 71 ff. (92 f.).

5 P. Noll, Gesetzgebungslehre, Reinbek 1973, S. 45.

6 R. A. Rhinow, Parlamentsreform und Gesetzgebung. Überlegungen zur Neubestimmung der Gesetzeskompetenz des Parlaments auf Grund der schweizerischen Verhältnisse, in: J. Rüdiger (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, Berlin u. a. 1976, S. 154 ff. (157), unter Berufung auf K. Eichenberger.

II. Anlässe von Gesetzgebung

Die Gründe für den Erlass von Gesetzen sind mannigfaltig⁷. Zahlreiche Gesetze werden aufgrund völkerrechtlicher bzw. europarechtlicher Verpflichtungen oder aufgrund verfassungsrechtlicher Gesetzgebungsaufträge (etwa aus Art. 3 Abs. 2, Art. 6 Abs. 5 GG) erlassen. Dann verengt ein dichtes Netz materiell-rechtlicher Vorgaben die politisch-rechtliche Gestaltungs- und Regelungsfreiheit des Gesetzgebers⁸; besonders deutlich wird dies, wenn das Bundesverfassungsgericht aufgrund der Feststellung eines Verfassungsverstoßes dem Gesetzgeber bindende Regelungsaufträge erteilt hat. Die meisten Gründe zur Gesetzgebung sind politischer Natur, z. B. Einlösung von Wahlversprechen, Umsetzung von Wahlprogrammen, Dokumentation politischer Handlungsfähigkeit im Kontext aktueller und zumeist medienwirksamer politischer Tagesthemen⁹.

Den Anlässen zur Gesetzgebung korrespondieren unterschiedliche Gesetzestypen. Kodifikationsgesetze, die einen Bereich grundlegend oder erneuernd ordnen, sind eher selten. Es überwiegen europarechtsakzessorische oder sonstige Gesetze zur Änderung von schon bestehenden Gesetzen, die tatsächliche Veränderungen technischer, finanzieller, wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder auch rechtlicher Art bewältigen sollen¹⁰.

III. Der Gesetzgebungsprozeß und die beteiligten Akteure

1. Die rechtlichen Grundlagen des Gesetzgebungsverfahrens

Das förmliche Gesetzgebungsverfahren ist im GG nur fragmentarisch normiert; das für die inhaltliche Ausgestaltung und das politische Schicksal des Gesetzentwurfes überaus wichtige vor- und

7 Vgl. H. Hill, Impulse zum Erlass eines Gesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 34 (1981), S. 487 ff.; H. Schulze-Fielitz (Anm. 1), S. 266 ff.; P. Schindler (Bearb.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991, Baden-Baden 1994, S. 834 ff.

8 Eine Zusammenstellung möglicher Pflichten findet sich bei J. Lücke, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München 1996, Art. 76 Rn. 14.

9 Vgl. F. Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Anm. 1), § 63 Rn. 9 f.

10 Vgl. H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 77 f.; ders. (Anm. 1), S. 33 ff.

„neben“ parlamentarische „Verfahren“ ist nicht geregelt, sieht man einmal von den Zuleitungspflichten zwischen Bundesregierung und Bundesrat vor Einbringung des Gesetzentwurfs beim Bundestag ab. Das GG betrachtet das Parlament als Gesetzgeber, denn „die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen“ (Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG)¹¹. Es regelt die Initiativberechtigten (Bundesregierung, Bundesrat, Bundestag, vgl. Art. 76 Abs. 1 GG)¹², das Verhältnis zum Bundesrat (Art. 76 Abs. 2, 3; 77 Abs. 1 S. 2, 2–4; 78 GG), zudem die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes (Art. 82 GG). Es kann insoweit vom „äußeren“¹³ Gesetzgebungsverfahren gesprochen werden.

Die Gesetzgebungsarbeit innerhalb dieser Organe wird durch deren Geschäftsordnungen als autonome Regelungen nur für den internen Bereich geregelt. Diese Verfahrensregelungen dürfen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht widersprechen: Das Geschäftsordnungsrecht, Verwaltungsvorschriften (GGO-II) und Parlamentsbrauch konkretisieren und ergänzen Verfassungsrecht. Die wenig dichten verfassungsrechtlichen Vorgaben lassen der Verfassungspraxis ausreichend Raum für zeitgerechte Wandlungen und Verbesserungen¹⁴.

2. Überblick über das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren

Das förmliche parlamentarische Gesetzgebungsverfahren beginnt mit der Einbringung eines ausformulierten Gesetzesvorschlages beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der „Mitte des Bundestages“ oder durch den Bundesrat (Art. 76 Abs. 1 GG). In den Fällen, in denen der Entwurf von der Bundesregierung oder vom Bundesrat eingebracht wird, ergeben sich vorherige Zuleitungs- und Stellungnahmepflichten aus Art. 76 Abs. 2 und 3 GG: Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrat zuzuleiten, der zur Stel-

11 In diesem Sinne auch das Selbstverständnis des Deutschen Bundestages, vgl. E. Handschuh, Gesetzgebung, Heidelberg 1991⁴, S. 11; B. Pieroth, in: H. D. Jarass/B. Pieroth, Grundgesetz, München 1995³, Art. 77 Rn. 2: Bundestag das „zentrale Gesetzgebungsorgan“.

12 Zu Sonderfällen vgl. F. Ossenbühl (Anm. 9), Rn. 69 ff.; B.-O. Bryde, Stationen, Entscheidungen und Beteiligte im Gesetzgebungsverfahren, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, § 30 Rn. 65 ff.

13 H. Hill, Einführung in die Gesetzgebungslehre, Heidelberg 1982, S. 82 ff.

14 Vgl. H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 75; vgl. ausführlich zu den rechtlichen Grundlagen F. Ossenbühl (Anm. 9), Rn. 1–7.

lungnahme berechtigt ist (Art. 76 Abs. 2 GG); Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestag durch die Bundesregierung zuzuleiten, die hierbei ihre Auffassung darlegen „soll“. Hierbei sind Fristen zu beachten, die auf Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission im Grundgesetz jüngst geändert worden sind; sie orientieren sich am üblichen Sitzungsrhythmus des Bundesrates im 3-Wochen-Abstand¹⁵.

Mit dem Recht zur Gesetzesinitiative korrespondiert die Pflicht¹⁶ des Bundestages zur Beratung des Gesetzentwurfes: Zwischen Beratung und abschließendem Gesetzesbeschluß muß ein zum ursprünglichen Entwurf des Gesetzesinitiators rückverfolgbarer Verfahrenszusammenhang bestehen. Im übrigen liegen zwischen der Einbringung des Gesetzentwurfes und dem Gesetzesbeschluß geschäftsordnungsrechtlich geregelte oder vorausgesetzte Verfahrensstationen: Erste Lesung im Plenum des Bundestages und Überweisung an die Fachausschüsse des Bundestages, von denen einer „federführend“ ist und andere einschlägige Fachausschüsse mitberatend beteiligt sind; Ausschußberatungen als Kern der Sachberatungen im Bundestag mit tendenziell marginalen Veränderungen der Regierungsvorlagen¹⁷; schriftlicher Bericht über die Ausschußberatungen und Zweite Lesung im Plenum, bei der noch Änderungsanträge gestellt werden können; gegebenenfalls nochmals Ausschußberatungen und Dritte Lesung im Plenum und Beschluß des Bundestages.

Die Plenumsberatungen haben keinen Einfluß auf den Gesetzesinhalt, sondern bestätigen in aller Regel das Ergebnis der Ausschußberatungen. Parallel zu den Ausschußberatungen finden zusätzliche Beratungen der parteipolitischen Grundsatfragen in den einzelnen Bundestagsfraktionen, Fraktionsarbeitskreisen, unter den „Obleuten“ jeder Fraktion in den Fachausschüssen oder auch in Koalitionspremien statt, die die Kompromißsuche oder die Entscheidungen der Ausschüsse vor-

bereiten und begleiten und damit auch die Plenumsentscheidungen determinieren.

Die weiteren verfassungsverfahrensrechtlichen Eckdaten nach dem Gesetzesbeschluß des Bundestages knüpfen an die Unterscheidung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen an (Art. 77 Abs. 2–4; 78 GG)¹⁸; sie bestimmt die verfahrensrechtliche Stellung des Bundesrates. Zustimmungsgesetze können nicht ohne die vom Bundesrat tatsächlich beschlossene Zustimmung, also auch nicht gegen den Willen der Bundesratsmehrheit, rechtliche Wirksamkeit erlangen. Gesetze können trotz Überwiegens der Ja- über die Nein-Stimmen im Bundesrat am Bundesrat scheitern: Stimmenthaltungen können nach Art. 52 Abs. 3 GG nicht als Ja-Stimmen gezählt werden, beeinflussen das Abstimmungsergebnis also negativ¹⁹. Bei Einspruchsgesetzen dagegen kann die Bundestagsmehrheit ihre bundespolitische Gestaltungsvorstellung auch gegen die Mehrheit der Landesregierungen in die Gesetzesform überführen, indem der Bundestag den Einspruch des Bundesrates mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages („Kanzlermehrheit“) zurückweist; fand der Einspruch im Bundesrat eine Zwei-Drittel-Mehrheit, kann auch der Bundestag diesen Einspruch nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit (der anwesenden Abgeordneten) zurückweisen (Art. 77 Abs. 4 GG).

Zwischen dem ersten Gesetzesbeschluß des Bundestages und seiner erneuten Entscheidung liegen mehrstufige Verfahren unter Einschaltung des Vermittlungsausschusses. Dieser muß bei Einspruchsgesetzen vor Einlegung des Einspruchs durch den Bundesrat und kann bei Zustimmungsgesetzen durch Bundesrat, Bundestag oder Bundesregierung angerufen werden. Die zu gleichen Teilen von Bundestag und Bundesrat entsandten Mitglieder des Vermittlungsausschusses beraten weisungsfrei und finden so meist grundlegende Kompromisse. Ihre Entscheidungen, etwa in Form eines Vorschlages zur Änderung des Gesetzesbeschlusses, beeinflussen die weiteren Verfahrensschritte. Im Falle eines Änderungsvorschlages etwa hat der Bundestag erneut zu entscheiden, Art. 77 Abs. 2 S. 5 GG; anschließend kann der Bundesrat bei Einspruchsgesetzen innerhalb zwei Wochen Einspruch einlegen (Art. 77 Abs. 3 GG), der dann vom Bundestag mit entsprechender Mehrheit zurückgewiesen werden kann (Art. 77 Abs. 4 GG). In den Fällen eines zustimmungspflichtigen Gesetzes kann der Bundesrat dem

15 Vgl. zu den Änderungen im Gesetzgebungsverfahren (durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. 10. 1994, in: Bundesgesetzblatt [BGBl.] I, S. 3146) näher H. Hofmann, Die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens nach der Reform des Grundgesetzes, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 14 (1995), S. 134 ff.

16 Art. 77 Abs. 2 a und 76 Abs. 3 S. 6 GG normieren jetzt ausdrücklich eine Beratungspflicht, so auch schon BVerfGE 1, S. 144 (153); vgl. weiter H. Hofmann, ebd., S. 134 ff. (137 mit Fn. 24); H. Schulze-Fielitz, Gesetzgebung als materiales Verfassungsverfahren, in: NVwZ, 2 (1983), S. 709 ff. (714); B.-O. Bryde (Anm. 12), Rn. 14 m. w. N.

17 Ausführliche Belege bei H. Schulze-Fielitz (Anm. 1), S. 304 ff., zsfssd. S. 344 ff.

18 Vgl. hierzu B.-O. Bryde (Anm. 12), Rn. 2.

19 Zur rechtspolitischen Kritik vgl. ders. (Anm. 2), Art. 78 Rn. 8.

Gesetz sofort oder nach Abschluß des Vermittlungsverfahrens zustimmen. Eine Ablehnung führt dann nicht zum endgültigen Scheitern des Gesetzesvorhabens, wenn die von Art. 77 Abs. 2 GG eröffneten mehrfachen Vermittlungsmöglichkeiten noch nicht ausgeschöpft sind. Letzten Endes führt aber nur die ausdrückliche²⁰ Zustimmung des Bundesrates zum gültigen Gesetzesrecht.

Im Falle der Annahme des Gesetzes beenden die Gegenzeichnung durch Ressortminister und Bundeskanzler, die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten (Art. 82 GG) und die Verkündung im Bundesgesetzblatt (Art. 82 Abs. 1 GG)²¹ das Gesetzgebungsverfahren.

3. Empirische Funktionsverschiebungen im verfassungsrechtlichen Gesetzgebungsprozeß

Die Gesetzgebungslehre bzw. eine Theorie der Gesetzgebung hat sich mit der Wirklichkeit des Gesetzgebungsprozesses auseinanderzusetzen²². Die landläufige Vorstellung vom Parlament als Herr des Gesetzgebungsverfahrens²³ kontrastiert mit den Bedingungen einer hochentwickelten, hochkomplexen und technizistischen „Verfassung“ des Gemeinwesens und seinen Steuerungs- und Regelungsnotwendigkeiten. Die Vorstellung vom Parlament als einer Institution des „government by discussion“ verfehlt die Realität einer auch auf der Ebene von Verfassungsorganen ausdifferenzierten Staatlichkeit.

Der Funktionszuwachs für die Exekutive (Gubernative)

Die Gesetzgebung findet nicht innerhalb des Bundestages und seiner Ausschüsse, sondern „zwischen“ Parlament, Regierung und Bundesrat statt. Dem entspricht die Vorstellung von der Staatsleitung, die der „Regierung und Parlament gewissermaßen zur gesamten Hand“²⁴ zustehe. Zeitlich

und fachlich vorrangig ist die Spitze der Exekutive, die Regierung (Gubernative), die aktive und führende²⁵ Kraft im vorhergehenden Prozeß der Gesetzesrechts-Erzeugung; ihr kommt bei der Bestimmung dessen, was Recht ist, eine überragende Rolle zu. Statistisch ist die Gesetzesinitiative der Regierung der Regelfall, verfassungsrechtlich dominiert sie bei der Normgebung (Gesetzesvorbereitung und -durchsetzung, Erlass von Rechtsverordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften)²⁶. Wesentlicher Grund hierfür ist die Ministerialbürokratie, deren fachliche Überlegenheit die Regierung erst in den Stand versetzt, politische Absichten auch in die Wirkungsmacht staatlicher Handlungsformen umzusetzen. Es wäre falsch, darüber in Polemik zu verfallen. Die Rolle der Ministerialbürokratie kann auch positiv verstanden werden: In ihr werden die kurzfristigen Interessen der Alltagspolitik zugunsten der Langfristinteressen unseres Gemeinwesens (idealiter) gebrochen; ihre Verflechtung bzw. auch die „Politikverflechtung“²⁷ der Vertreter der Bund/Länder-Exekutiven führen zu institutionalisierter Distanz²⁸. Symptomatisch für die führende Rolle der Regierung sind die relativ häufigen Aufforderungen des Bundestages an die Bundesregierung, einen Gesetzentwurf vorzulegen²⁹. Die Ministerien leisten den Parlamentariern Formulierungshilfe bei der Einbringung von Gesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestages, selbst wenn ein abweichender Regierungsentwurf vorliegt³⁰. Auch die Oppositionsfractionen profitieren vom Sachverstand der Ministerialbeamten, und sei es derjenigen der Ministerialbürokratien der Bundesländer, in denen sie die Regierung stellen. Pro forma dürfen einzelne Ministerialbeamte die Entwurfsarbeit der Opposition zwar nur unterstützen, wenn der zuständige Minister hierzu seine Genehmigung erteilt (§ 54 Abs. 1 S. 3 GGO-II). Aus der Gemeinwohlverpflichtung der Bundesregierung und der Neutralität des Beamtentums

20 Vgl. Art. 77 Abs. 2a GG und B.-O. Bryde (Anm. 2), Art. 77 Rn. 19.

21 Vgl. F. Ossenbühl (Anm. 9), Rn. 18; W. Hugger, *Gesetze – Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung*, Baden-Baden 1983, S. 62 ff.; B.-O. Bryde (Anm. 2), Art. 76–78.

22 Zu Begriff und Bedeutung der Gesetzgebungslehre vgl. H. Hill, *Einführung in die Gesetzgebungslehre*, in: Jura, 8 (1986), S. 57 ff.; H. Schneider, *Gesetzgebung. Ein Lehrbuch*, Heidelberg 1991², § 1; H.-J. Mengel (Anm. 1), S. 210 ff.

23 Vgl. B.-O. Bryde (Anm. 12), Rn. 29; ders. (Anm. 2), Art. 77, Rn. 3; ferner E. Handschuh (Anm. 11), S. 11.

24 E. Friesenhahn, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*, 16 (1958), S. 9 ff. (37 f.); H. Maurer, *Der Verwaltungsvorbehalt*, in: *VVDStRL*, 43 (1985), S. 135 ff. (152 f.); kritisch zur Gesamthandformel z. B. H.-P. Schneider, *Entscheidungsdefizite der Parlamente*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, 105 (1980), S. 4 ff. (26 f.).

25 Vgl. V. Busse, *Zur Gesetzgebungsarbeit der Bundesregierung – Politik, Kooperation und Planung heute –*, in: *Verwaltungsarchiv (VerwArch)*, 31 (1996), S. 445 ff.

26 Vgl. zum vorstehenden B.-O. Bryde (Anm. 12), Rn. 9; H. Schulze-Fielitz (Anm. 1), S. 285 ff.

27 F. W. Scharpf/B. Reissert/F. Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus im Vergleich*, Kronberg 1976; J. J. Hesse (Hrsg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat*, Baden-Baden 1978; A. Benz/F. W. Scharpf/R. Zintl, *Horizontale Politikverflechtung*, Frankfurt a. M. 1992.

28 Vgl. in diesem Sinne H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 83 und ders., in: *NVwZ*, 2 (1983), S. 709 ff. (717 mit Fn. 134).

29 Vgl. B.-O. Bryde (Anm. 12), Rn. 14; ausführlich P. Schindler (Anm. 7), S. 537 ff.

30 Vgl. V. Busse (Anm. 25), hier S. 446; weiter H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 87.

kann sich jedoch ein Mitwirkungsgebot ergeben³¹. Die Opposition ist aber nicht auf ganzer Linie auf den guten Willen von Ministerialbeamten angewiesen. Ihr stehen die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages³² sowie die Stäbe der Fraktionen³³ zur Verfügung.

Funktionswandel im parlamentarischen Regierungssystem

Verhältnis der Regierung zur Mehrheit und Minderheit des Parlaments: Der Funktionszuwachs der Exekutive ist zum Teil im parlamentarischen Regierungssystem strukturell angelegt. Das Parlament ist der Regierung über die sie unterstützenden Mehrheitsfraktionen angenähert. Die Regierung verdankt den parlamentarischen Mehrheiten ihre Konstituierung und gesetzgeberische Handlungsfähigkeit während der jeweils laufenden Legislaturperiode. Sie kann erwarten, daß sie bei ihren laufenden politischen Vorhaben von „ihren“ – unter Partei- und Fraktionszwängen stehenden – disziplinierten Abgeordneten getragen wird. Diese handeln im eigenen Interesse, da den Regierungsparteien der Erfolg der Regierung zugerechnet wird. Für die parlamentarische Kontrolle steht in den Augen vieler allein die Opposition, doch deren Kontrolle ist vor allem politisch (für eine Umsetzung in rechtliche Gestaltung fehlt ihr gerade die Mehrheit), sie ist wesentlich auf die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages bezogen und im Ergebnis oft wenig effektiv³⁴.

Konfrontations- und Kontrollverhältnisse im parteipolitisierten Bundesstaat des GG: Schon die vom Bundestag abweichenden Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und allgemein die besondere Häufigkeit von Koalitionsregierungen unter Verhältniswahlssystemen lassen jene Sichtweise als verkürzt erscheinen: Wesentliche gesetzgeberische Reformvorhaben, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, können durch steuernde Vorgaben der Oppositionspartei, soweit sie „ihre“ Länderregierungen in ihre bundespolitische und

parteipolitische Strategie unterordnen kann, blockiert oder modifiziert werden. Auf der anderen Seite kontrollieren auch die Mehrheitsfraktionen die Regierung. Dies geschieht der politischen Opportunität wegen naturgemäß weniger öffentlichkeitsbezogen und diskreter³⁵. Die Schematisierung von Mehrheit und Minderheit wird in der Realität des Gesetzgebungsprozesses durch zahlreiche weitere Faktoren z.T. verwischt – man denke z.B. an die Situation parteipolitisch prinzipiell abweichender Bundesratsmehrheiten, die aber wegen wiederum abweichender Koalitionen auf Länderebene von der Opposition hinsichtlich einzelner Gesetzgebungsprojekte nicht realisiert werden können. Insgesamt wird deutlich: Das verfassungsverfahrensrechtliche Gerüst kann auf die empirische Vielfalt der den Verfahrensprozeß bestimmenden Rahmenbedingungen nicht eingestellt sein.

Die Folge ist eine „Unterfütterung“ durch informale Verfahrensregeln des „informalen Verfassungsstaates“³⁶: Umfangreiche Vorbereitungs-handlungen verlagern je nach politischer Sachlage und Kalkül Entscheidungen in Gremien, Spitzengespräche auf Koalitionsebene, Runde Tische, „Sondierungsgespräche“ zwischen den Parteivertretern³⁷. Die Handhabung dieser Instrumentarien politischer Flexibilität folgt der Intuition oder auch parteipolitischen Logik von Spitzenpolitikern³⁸ oder Entwicklungen öffentlicher Meinungsbewegung. Den Beteiligten erscheint die staatsrechtliche Funktionentrennung und Logik organschaftlichen Zusammenwirkens unbeachtlich. Die Formen sind ja gerade „weich“ gewählt, um die spätere „Verrechtlichung“ der Ergebnisse in Form eines Gesetzesbeschlusses durch die ver-

35 Vgl. N. Gehrig, *Parlament – Regierung – Opposition*, München 1969, S. 129 ff.

36 H. Schulze-Fielitz, *Der informale Verfassungsstaat*, Berlin 1984; C. Hanke, *Informale Regeln als Substrat des parlamentarischen Verhandlungssystems*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 25 (1994), S. 410 ff.; P. Manow, *Informalisierung und Parteipolitisierung – Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik*, in: *ZParl*, 27 (1996), S. 96 ff.

37 Weitere Beispiele bei H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 88 ff. Vgl. weiter L. Kühnhardt, *Rhythmen der Politik. Vollziehen sich Umbrüche und Machtwechsel nach zeitlichen Gesetzmäßigkeiten?*, in: *FAZ* vom 14. Mai 1996, S. 12.

38 Vgl. *FAZ* vom 12. Mai 1997, S. 1: „Blüm und Solms werben für Kompromiß in der Rentenreform. Lafontaine: Wozu noch Sondergespräche vor Fernsehkameras?/Die SPD entscheidet über Verhandlungen“, in: *FAZ* vom 13. Mai 1997, S. 1: „SPD lehnt vorgezogene Renten-Gespräche ab“/„Im Gesetzgebungsverfahren verhandlungsbereit“/„Blüm: Flucht aus der Verantwortung“ [kursiv von Verf.]; ferner *FAZ* vom 7. Mai 1997, S. 3; R. Hank, *Die Konsensgesellschaft übt den Konflikt*, in: *FAZ* vom 24. Dezember 1996, S. 9.

31 Vgl. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, München 1980, S. 622.

32 Vgl. hierzu W. Zeh, *Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages – ein Gesetzgebungshilfsdienst?*, in: J. Rüdig (Anm. 6), S. 173 ff.

33 Vgl. hierzu J. Jekewitz, in: *GG-Alternativkommentar 1989*², Art. 76 Rn. 17: „Gesundes Mißtrauen gegen eine Manipulation durch die Ministerialbürokratie ist häufig die Triebfeder für einen Entwurfsauftrag an diese beiden Einrichtungen.“

34 Vgl. H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 87. Zum Verhältnis Regierung und Regierungspartei vgl. D. Grimm, *Politische Parteien*, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Anm. 1), § 14 Rn. 60 ff.

fahrensrechtlichen Regularien des Gesetzgebungsverfahrens zu bringen³⁹. Informelle Vorverständigungen stellen die nicht-rechtliche Antwort auf faktische Grenzen und die rechtlichen Begrenzungen der Ex-post-Kontrolle dar – i. S. einer interparteilichen Machtbalance: „Die konkurrierenden Parteien bewachen sich gegenseitig.“⁴⁰

Das Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament verliert folglich als Folge des parlamentarischen Regierungssystems seine Eindeutigkeit zugunsten weiterer „Frontlinien“⁴¹. Es bleibt dennoch ein rechtliches und politisches Eigeninteresse des gesamten Parlaments bzw. seiner Abgeordneten gegenüber der Regierung, das ausreichend Motivation zur Profilierung auch „gegen“ die Regierung abgibt. Die Parlamentsmehrheit geht nicht in der Regierung auf oder umgekehrt. Sie ist für die Regierung der „Resonanzboden des politisch Zumutbaren“⁴².

Schwächen des Parlaments: Das Parlament ist „schwach“ in bezug auf das, was andere Akteure im Prozeß der Gesetzgebung „stark“ macht. Im Bereich des EU-Rechts z. B. werden die wesentlichen Entscheidungen durch die EU-Regierungsvertreter im Rat gefällt, bleiben dem Parlament wenig Spielräume zu aktiver Gestaltung⁴³. Im Bereich der völkerrechtlichen Ratifikationsgesetze (Art. 59 GG)⁴⁴ reduziert sich die Funktion des Bundestages auf die eines Ratifikations- und Vollzugsorgans.

Der Normierungsbedarf des „Umwelt- und Verteilungsstaats“ der Technik-, Risiko- und Informationsgesellschaft wird zum weitaus größeren Teil durch Normsetzung unterhalb des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens bewältigt⁴⁵. Im

Bundesimmissionsschutzrecht etwa werden die wesentlichen Entscheidungen in Rechtsverordnungen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften, privaten technischen Standards und Regeln oder sonstiger apokrypher „Rechtsetzung“ wie den „sicherheitstechnischen Regeln“ des § 31 a S. 1 S. 3 BImSchG getroffen⁴⁶. Der Bundestag versucht zunehmend, sich im ermächtigenden Gesetz bestimmte Beteiligungsformen beim späteren Rechtsverordnungserlaß (Zustimmung, Aufhebung, Abänderung durch den Bundestag) vorzubehalten. Man kann solche Rechtsverordnungen deshalb als dritte Form der Normsetzung begreifen – zwischen der parlamentarischen und der exekutiven⁴⁷.

IV. Folgerungen für ein verfassungsgerechtes Verfahren(srecht) der Gesetzgebung

1. Forderungen des Verfassungsrechts

Worin besteht die verfassungsrechtliche Funktion des Parlaments im Prozeß der Gesetzgebung? Es ist eine der Aufgaben der Verfassung, die Funktion des Bundestages im Gesetzgebungsprozeß zu bestimmen und rechtlich zu unterstützen: Das Grundgesetz gibt dieser Entwicklung nur einen Kernbestand an Rechtsregeln vor, erfüllt aber darüber hinaus im „öffentlichen Prozeß“⁴⁸ der Verfassungsentwicklung weiter gehende Funktionen (z. B. ethisch-rechtliche Argumentationshilfen, Einheitsstiftung, appellative Funktionen): Die Verfassung steuert die rechtliche, aber auch die weitere (politische) Entwicklung des Gemein-

39 Vgl. plastisch F. K. Fromme, Am Ende doch nach der Verfassung, in: FAZ vom 21. April 1997, S. 1: „Bundesrat als Vollzugsorgan innenpolitischer Spitzendiplomatie.“

40 D. Grimm (Anm. 34), Rn. 79.

41 K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, München 1984², S. 1022 ff.

42 W. Steffani, Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: ders. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 17 ff. (37).

43 Vgl. R. Streinz, Europarecht, Heidelberg 1996³, § 6: Die Rechtsetzung in den Europäischen Gemeinschaften; F. Schoch, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Juristenzeitung (JZ), 50 (1995), S. 109 ff.: „Omni-präsenz“ des Europarechts, etwa 80 % des Wirtschaftsrechts, nahezu 50 % aller deutschen Gesetze durch das Gemeinschaftsrecht veranlaßt.

44 Vgl. dazu H. Schulze-Fielitz (Anm. 1), S. 79 ff., mit vergleichender Statistik.

45 Vgl. zu den Rechtsverordnungen, auch rechtsvergleichend, H. Schneider (Anm. 22), § 18. Weiter I. Lamb, Kooperative Gesetzeskonkretisierung, Baden-Baden 1995;

E. Denninger, unter Mitarbeit von K.-H. Hohm, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht, Baden-Baden 1990.

46 Vgl. nur C. Gusy, Die untergesetzliche Rechtsetzung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: H.-J. Koch/K. Lechelt (Hrsg.), Zwanzig Jahre Bundesimmissionsschutzgesetz, Baden-Baden 1994, S. 185 ff. (187); H. Schulze-Fielitz, Zeitoffene Gesetzgebung, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, Baden-Baden 1994, S. 139 ff.

47 Vgl. F. Ossenbühl, Rechtsverordnung, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Anm. 1), § 64 Rn. 56. Vgl. ferner H. H. Rupp, Rechtsverordnungsbefugnis des Deutschen Bundestages?, in: NVwZ, 12 (1993), S. 756 ff.; J. Jekewitz, Deutscher Bundestag und Rechtsverordnungen, in: NVwZ, 13 (1994), S. 956 ff.; K.-P. Sommermann, Verordnungsermächtigung und Demokratieprinzip, in: JZ, 52 (1997), S. 434 ff.; Beispiele aus der Praxis bei P. Schindler (Anm. 7), S. 931 ff.

48 P. Häberle, Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, Berlin 1996².

wesens und wird dabei durch nicht-rechtliche Verfassungsregeln und spontane (nicht-regelhafte) Praktiken ergänzt. Wenn also die „Verfassungsentwicklung“⁴⁹ im Sinne eines permanenten Prozesses „hinter“ den formalen Kompetenzen⁵⁰ die ursprüngliche Funktion verfassungsrechtlicher Institute „verschoben“ hat, kann das rechtlich nicht ignoriert werden. Reale Funktionsverschiebungen im Verfassungsstaat sind im Sinne funktionssichernder (normativer) Geltungsfortbildung⁵¹ zu verarbeiten, Funktion und Wirksamkeit der Beteiligung des Parlaments am Prozeß der Gesetzgebung über die „formalen“ Vorgaben des positiven Verfassungsrechts hinaus in den Blick zu nehmen, die empirische Wirklichkeit des Verfahrens der Gesetzgebung auch verfassungsrechtlich zu problematisieren.

2. Einige Problemzonen des Gesetzgebungsverfahrens

1. Im Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens, also vor Einbringung eines Gesetzesentwurfs, werden gesellschaftliche Gruppen (Verbände) frühzeitig beteiligt. Hieraus kann ein faktisch unkontrollierter und unkontrollierbarer Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung von Gesetzen resultieren. § 27 Abs. 2 S. 1 GGO-II reagiert auf diese Gefahr, indem Gesetzentwürfe grundsätzlich auch den Geschäftsstellen der Fraktionen des Bundestages zur Kenntnis zu geben sind. Bei der Kontaktaufnahme mit Verbänden bei politisch sensiblen Entwürfen hat eine Entscheidung des Bundeskanzlers voranzugehen⁵².

2. Gefahren liegen in der konsensualen Gesetzgebungspraxis. Zwar gibt es eine Reihe von Vorteilen⁵³: Konflikte werden berechenbar und können durch Kompromisse schon im Entwurfsstadium verringert werden, die Herstellung von Konsens sichert spätere (politische) Akzeptanz. Auf der anderen Seite wird die Öffentlichkeit zum Teil

lediglich innerhalb der mit der Gesetzesvorbereitung befaßten Ministerialbürokratie simuliert; ein umfassendes „Interessenclearing“ erscheint so kaum möglich. Die legislatorische Rationalität wird verfehlt, wenn die Kompromißbildung auf einer für Details sachfernen Ebene z. B. der Parteivorsitzenden und Fraktionsvorsitzenden eine vorurteilsfreie(re) Behandlung im Plenum oder in den Ausschüssen kaum mehr zuläßt⁵⁴.

3. Problematisch sind auch zufallsbedingte, mehr von partei- oder wahlpolitischen, weniger von Sachüberlegungen geleitete Verfahrensentscheidungen wie z. B. das Schnüren von Kompromißpaketen ohne inneren Zusammenhang der verknüpften Gesetzesvorhaben⁵⁵.

4. Die vielfachen parteipolitischen Vorgaben prägen die Lösung gesetzgeberischer Probleme auf der ministeriellen Ebene, verkürzen die sachliche Diskussion durch die Volksvertreter im Plenum oder in den Ausschüssen und „binden“ so faktisch den Akteur Bundestag, ohne daß dieser wirklich Einfluß auf ihre Entstehung gehabt hätte. Entscheidungsfindung ist Reduktion von Alternativen: Die Ministerialbürokratie anonymisiert und reduziert die politische Gestaltungsfreiheit und die faktischen Kontrollmöglichkeiten des Bundestages bei dieser Reduktion⁵⁶.

5. Das GG kennt kein allgemeines Verfahren zur frühzeitigen Befassung der anderen Beteiligten⁵⁷, sondern setzt erst nach Fertigstellung eines Gesetzesentwurfes an (Art. 76 Abs. 2, 3 GG). Der Bundestag hat mit den Vorarbeiten zu der in der Praxis die Hauptrolle⁵⁸ spielenden Regierungsvorlage allenfalls als Impulsgeber zu tun. Die Präparativphase ist aber organisationstheoretisch ausschlaggebend: Entscheidungen erfolgen stufenweise, nicht jede vorangegangene Entscheidung kann immer wieder neu aufgerollt werden, will man nicht entscheidungsunfähig werden⁵⁹.

3. Stärkung der Kontrollfähigkeit des Deutschen Bundestages im Gesetzgebungsprozeß

Die beschriebenen strukturellen „Schwächen“ des Bundestages verlangen eine verfassungsgerechte Funktionsbestimmung, die allen am Gesetzgebungsprozeß Beteiligten die Funktionen beläßt,

49 Zur „Verfassungsentwicklung als politischer Prozeß und als Gegenstand von Normen“ B.-O. Bryde, Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 1982, S. 23 ff.; H. Schulze-Fielitz (Anm. 1), S. 223 f., 226, 228, 237, 246, 298, 553.

50 Vgl. H. Schulze-Fielitz (Anm. 1), S. 298; ders. (Anm. 4), S. 101.

51 Zur (grundrechtlichen) Geltungsfortbildung vgl. P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL, 30 (1972), S. 43 ff. (69 ff.); ders., Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, Heidelberg 1983³, S. 356 ff., 369, 381.

52 Vgl. F. Ossenbühl (Anm. 9), Rn. 14. Vgl. zum Problem auch H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 109 f., 111, 122; B.-O. Bryde (Anm. 12), Rn. 18.

53 Vgl. zu ihr vor allem positiv B.-O. Bryde (Anm. 12), Rn. 11.

54 Vgl. zu solchen Gefährdungen D. Grimm (Anm. 34), Rn. 66 ff. (71).

55 Vgl. H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 91.

56 Vgl. ebd., S. 108.

57 Vgl. B.-O. Bryde (Anm. 12), Rn. 29.

58 Vgl. ebd., Rn. 12.

59 Vgl. H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 108.

die sie jeweils strukturell besonders gut erfüllen können. Ein optimierter Gesetzgebungsprozeß müßte außerdem zwei weitere Forderungen unterstützen: Erstens sollte Gesetzgebung unter dem Aspekt demokratischer Legitimation optimiert werden (gegen Geheimhaltungstendenzen); zweitens sollte die inhaltliche Richtigkeit des Gesetzes verbessert werden, der Prozeß der Gesetzgebung möglichst mit der Verabschiedung „guter“ Gesetzen⁶⁰.

Hält man diese Prämissen für richtig, sollte das Parlament in seiner Kontrollfunktion gestärkt werden. Abweichend von der Zweiteilung der Aufgaben des Parlaments in „Gesetzgebung“ einerseits und (nachgängige) Kontrolle von Regierung und Verwaltung andererseits muß die Kontrolle des Parlaments während des Gesetzgebungsverfahrens begleitend⁶¹ wirken, also vorgängig oder innerhalb des Verfahrensprozesses stattfinden. Kontrolle kann verfassungsspezifisch als „vorgängige, begleitende oder nachträgliche Einwirkung eines Verfassungsorgans oder einer sonstigen Verfassungsinstitution auf andere Organe oder Institutionen“⁶² verstanden werden, ergänzt um Kontrolle unter Umständen auch innerhalb von Verfassungsorganen oder -institutionen. In diesem Sinne ist nach Möglichkeiten zur Stärkung der Kontrollfähigkeit des Deutschen Bundestages zu fragen.

Beim vorparlamentarischen Verfahren könnte beispielsweise durch Einbindung außerparlamentarischen Sachverständigen schon im Entwurfsstadium eine Absichtung der politisch-grundsätzlichen Fragen eines Entwurfes im Gegensatz zu den eher technischen Problemen stattfinden. Anhörungen von Betroffenen im vorparlamentarischen Verfahren könnten das Schweizer Vernehmlassungsverfahren, das schwedische Remiß-Wesen oder ähnliche Institute in anderen Ländern zum Vorbild nehmen⁶³. Die Gefahr zu geringer Distanz bei der

Problemverarbeitung erscheint bei pluralisierten Kommunikationsprozessen und angesichts der übrigen distanzierenden Verfahrensstationen gering. Auch schon die Referentenentwürfe sollten großzügig informationshalber an die Fraktionen bzw. die Abgeordneten/Ausschußmitglieder versandt (vgl. zur gegenwärtigen Rechtslage §§ 24, 25, 27 Abs. 2 GGO-II) und unter Umständen mit einem flankierenden Recht auf Aktenvorlage versehen werden⁶⁴.

Im parlamentarischen Verfahren könnten Anhörungen in einer Art und zu einem Zeitpunkt durchgeführt werden, in dem sie noch „katalysatorische“ Wirkungen – auch auf Minderheitsansichten innerhalb der Regierungsmehrheit – haben können. Der Gefahr, daß Anhörungen und Sachverständige politisch instrumentalisiert werden, könnte entgegengewirkt werden, indem Teile der Anhörung im Sinne einer dialogischen Fachdiskussion organisiert werden, in denen es auch zu überparteilichen diskussionsartigen Wechselgesprächen kommen kann⁶⁵. Eine verstärkte Einbeziehung des außerparlamentarischen bzw. außerministeriellen Sachverständigen könnte faktische Kontrollinstanz für den weithin unkontrollierten Einfluß der außerparlamentarischen Akteure des Gesetzgebungsprozesses sein.

Für eine verfassungsgerichtliche Kontrolle könnten auf den Vorgang der Entscheidungsfindung bezogene Beweislastregeln bzw. Beweisvermutungen die Beteiligten im voraus und rückwirkend für Fragen des Verfahrensrechts sensibilisieren. Einseitige Kontaktaufnahmen, Sachverständigenauswahl oder Informations- und Beratungspolitik etwa könnten eine Vermutung für gesetzgeberische Abwägungsfehler begründen, die, falls sie nicht widerlegt werden, zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führen könnten. Die Art des Gegenstandes des Gesetzes, die Komplexität der betroffenen Verhältnisse und die darauf bezogenen Prognoseelemente müßten ihre verfassungsverfahrensrechtliche und verfassungsgerichtliche Berücksichtigung finden. Nur so können die solchen Entscheidungen wesenseigenen faktisch präjudizierenden Bindungen als Grenzen und Belastung (auch) des politischen Gestaltungsspielraums zukünftiger Gesetzgebung durch einen besonders sorgfältigen Vorgang der Ausübung des gesetzgeberischen Gestaltungsermessens gerechtfertigt werden⁶⁶.

60 Vgl. G. Schwerdtfeger, Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht, in: Festschrift für H. P. Ipsen, Tübingen 1977, S. 173 ff.; H.-J. Mengel, Grundvoraussetzungen demokratischer Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 17 (1984), S. 173 ff.; zur Optimierung der „Richtigkeit“ von staatlichen Problemlösungen vgl. allgemein W. Hoffmann-Riem, Ökologisch orientiertes Verwaltungsverfahrenrecht – Vorklärungen, in: AöR, 119 (1994), S. 590 ff. (599 ff.).

61 Vgl. zum folgenden H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 93 ff.; G. Kretschmer, Variationen zur Gesetzgebungslehre. Zu Aspekten parlamentarischer Kontrolle durch Gesetzgebung, in: ZParl, 24 (1993), S. 655 ff.

62 K.-U. Meyn, Kontrolle als Verfassungsprinzip, Baden-Baden 1982, S. 26, 117.

63 Vgl. die Nachweise bei H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 109; ferner E. Denninger (Anm. 45), S. 48 ff.

64 Zur Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung vgl. H. Schulze-Fielitz (Anm. 4), S. 114 f.

65 Vgl. H. Schulze-Fielitz (Anm. 36), S. 41 ff.; ders. (Anm. 4), S. 112 ff.

66 Vgl. ebd. (Anm. 4), S. 120 ff.

V. Ausblick: „Nachsorge“ des Gesetzgebers

Die Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts bei der Überprüfung der „inneren“ Verfahren der Gesetzgebung gründet auf dem legislativen Prognose-, Beurteilungs- oder Gestaltungsspielraum. Der Gesetzgeber kann und darf sich in seiner Prognose irren; einst rechtmäßige Abwägungsentscheidungen mögen sich im Zeitablauf zur „Verfassungsrechtswidrigkeit“ entwickeln. Diese Zurückhaltung der Judikative vertraut auf gesetzgeberische Nachbesserungspflichten und die begleitende Beobachtung eines Gesetzes in der Vollzugswirklichkeit. Eine systematische ministeriumsinterne und/oder parlamentarische Wirkungskontrolle findet indessen nicht statt, ist mit einem erheblichen Organisations- und Verfahrensaufwand verbunden und verursacht gegen den Trend zum „schlanken Staat“ Kosten. Gesetzesevaluation⁶⁷ wird aber der Sache nach etwa im Berichtswesen der Bundesregierung, im Zusammenhang der Kontrolle durch Rechnungshöfe, im Rahmen der Arbeit unabhängiger Sachverständigenkommissionen oder Bei-

67 Vgl. A. Höland, Zum Stand der Gesetzesevaluation in der Bundesrepublik Deutschland. Praktische und methodische Anmerkungen, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), 9 (1994), S. 372 ff.

räte und in den Fachausschüssen des Deutschen Bundestages geleistet.

Die neuesten Bemühungen gehen in eine andere Richtung: Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ weist den Weg einer „qualifizierten Bedürfnisprüfung für neue Rechtsvorhaben“; die Neuordnung der Staatsaufgaben wird zunächst als „Gesetzgebungskritik“ verstanden, denn „der Gesetzgeber definiert die Staatsaufgaben“⁶⁸. Die Gestaltung einer wirksamen Gesetzesbedürfnisprüfung steht deshalb im Mittelpunkt der Überlegungen. Neue Akzente setzt dabei eine „ernsthafte“ Vollzugskostenprüfung. Das eigentliche Problem der Normenreduktion dürfte aber in der Einschätzung der „gesamtgemeinschaftlichen“ Lasten und Folgen eines Gesetzesvorhabens liegen. Globale gesetzgebungstechnische Lösungen stehen dafür nicht zur Verfügung: Gesetzgebung in der parlamentarischen Demokratie ist und bleibt „Stückwerkstechnologie“ von zunehmend begrenzter Regelungskraft, denn die Rechtsetzungsmacht des Bundestages wird tendenziell und wohl irreversibel schwächer – zugunsten übergeordneter Rechtsetzungsorgane und nachgeordneter Rechtsanwendungsorgane.

68 K. G. Meyer-Teschendorf/H. Hofmann, Zwischenergebnisse des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“ – Qualifizierte Aufgabenkritik – Testkatalog für den Gesetzgeber – Flexibilisierung des Haushaltswesens, in: DÖV, 50 (1997), S. 268 (270 ff.); R. Scholz/K. G. Meyer-Teschendorf, Reduzierung der Normenflut durch qualifizierte Bedürfnisprüfung, in: ZRP, 29 (1996), S. 404 ff.

Verbände und Demokratie: Funktionen bundesdeutscher Interessengruppen in Theorie und Praxis

I. Einleitung

„Ja, nun Gott, mit dem Lobbyismus ist das immer so eine Sache, nicht? Wertneutral ist es so: Lobbyismus wird sein, und ich vermute, er wird sogar sein müssen. Nur die Schlagzeilen werden dann halt immer von dem Lobbyismus gemacht, der weniger gut ist, nicht?“¹ Der Vertreter eines großen deutschen Verbraucherverbandes bringt den gesamten Sachverhalt mit dieser Äußerung plastisch auf den Punkt: Zum einen ist wohl letztlich unbestritten, daß Interessengruppen für die Funktionsfähigkeit eines politischen Systems unverzichtbare Leistungen zu erbringen haben; zum anderen ist es aber geradezu zeitlos, in den Chor der Verbandskritiker einzustimmen und über die „Herrschaft der Verbände“² zu klagen. Selten genug wird also rational und ohne emotionale Aufwallung über die Funktionen von Interessengruppen theoretisch wie empirisch Rechenschaft abgelegt.

Die vorliegende Abhandlung soll genau diesem Zwecke dienen. Ausgehend von einer systematischen Beschreibung der Funktionen, welche Interessengruppen in einem politischen System zu erbringen haben, soll deren praktische Erfüllung am Beispiel des bundesdeutschen Verbändewesens kritisch unter die Lupe genommen werden.

1 Die Interviewpassagen, welche in dieser Abhandlung abgedruckt werden, entstammen Gesprächen, welche im Rahmen eines größeren Forschungsprojekts zur deutschen Verbändelandschaft geführt wurden. Vgl. dazu Martin Sebaldt, *Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen*, Opladen 1997. Zu Dokumentationszwecken wird hier jeweils die Nummer angegeben, welche den anonymisierten Gesprächsprotokollen zugewiesen wurde. Hier: Interview Nr. 6, S. 3.

2 So der Titel – allerdings mit einem Fragezeichen versehen – des Klassikers: Theodor Eschenburg, *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart 1963².

II. Verbände und Politik: Funktionen von Interessengruppen in einem demokratischen Staatswesen

Mit Jürgen Weber lassen sich vier zentrale Aufgaben unterscheiden, welche organisierte Interessen zu erfüllen haben: Artikulation, Aggregation, Selektion und politische Integration unterschiedlichster Interessen³. Prominenteste und öffentlich auch am besten wahrnehmbare Aufgabe ist dabei sicherlich das *Artikulieren* von Interessen. Begriffe wie „Lobbyismus“ oder „pressure group“ deuten unzweifelhaft darauf hin, daß der politische Alltagssachverstand vor allen Dingen hierauf rekurriert, wenn es das Tätigkeitsspektrum von Interessengruppen zu beschreiben gilt. Weniger sichtbar – und weniger bewußt – sind dagegen die *Selektions-* und *Aggregationsleistungen*, welche sie ebenfalls zu erbringen haben: Verbände dienen zum einen dem Zweck, aus den gesamten Einzelmeinungen eines bestimmten Interessenspektrums durch Bündelung und Komprimierung eine klare Gesamtposition herauszudestillieren, welche in dieser Form gegenüber politischen Akteuren artikuliert werden kann. Daß hierbei darüber hinaus im Wege verbandsinterner Willensbildung auch Selektionsleistungen zu erbringen sind, weil konträre Positionen nur im Wege des Kompromisses oder der Abstimmung, mithin des Ausscheidens von Minderheits- und Extremmeinungen, zum Ausgleich zu bringen sind, liegt dabei auf der Hand. Mit Aggregations- wie Selektionsleistungen tragen Interessengruppen letztlich ganz entscheidend zur Entlastung des zentralen politischen Entscheidungssystems bei: Ihm wird die gebündelte und mehrheitsfähige Position eines Interessenspektrums fertig „serviert“; müßten politische Ent-

3 Vgl. Jürgen Weber, *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1981², S. 386–396; generell wichtig auch Ulrich von Alemann unter Mitarbeit von Reiner Fonteyn und Hans-Jürgen Lange, *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*, Opladen 1989², S. 183–193.

scheider diese Aufgabe selbst erbringen, wäre die Arbeitsüberlastung und letztlich die Steuerungsunfähigkeit des zentralen politischen Entscheidungssystems vorprogrammiert.

Wird dies alles professionell geleistet, ist in der Regel auch eine adäquate politische *Integration* der Vielzahl von Interessen gewährleistet. Denn Verbände schaffen vielfältige Podien für Partizipation und vermitteln dem einzelnen letztlich das Gefühl, im politischen Konzert auch eine Heimstatt zu haben. Politischer Ausgrenzung wirkt dies effektiv entgegen.

III. Interessenartikulation und politische Integration: Zur bundespolitischen Arbeit deutscher Interessengruppen

1. Das Kräftefeld deutscher Interessengruppen

Das Kräftefeld bundesdeutscher Interessengruppen hat in den letzten zwanzig Jahren insgesamt eine deutliche Ausdehnung erfahren. Gleichwohl ist es schwierig, diesen Sachverhalt präzise zu quantifizieren. Thomas Ellwein formulierte in den siebziger Jahren eine Faustregel, wonach „auf jeweils tausend Einwohner mindestens drei bis vier Vereinigungen kommen“⁴. Unter „Vereinigung“ versteht Ellwein dabei nicht nur die politisch aktiven Verbände, sondern auch jene Gruppierungen, welche in erster Linie der gruppeninternen Interessensbefriedigung dienen (Vereine, Selbsthilfegruppen etc.). Bei Anwendung dieser Formel (hier: vier Organisationen) käme man bei einer Gesamtbevölkerungszahl Deutschlands von 81 759 407 (Stand: 30. September 1995) auf rund 327 000 Interessengruppen⁵.

4 Thomas Ellwein, Die großen Interessenverbände und ihr Einfluß, in: Ernst Bernd Blümle/Peter Schwarz (Hrsg.), Wirtschaftsverbände und ihre Funktion, Darmstadt 1985 (erstmalig 1973), S. 239–277, hier: S. 240. Noch 14 (!) Jahre später verwendet Ellwein – bei veränderter Zahl der Gesamtbevölkerung – dieselbe Faustregel mit gleichem Ergebnis: „Ihr zufolge kommen in der Bundesrepublik auf 1 000 Einwohner wenigstens 3 bis 4 Vereinigungen, was einer Gesamtzahl von mindestens 200 000 entspräche. Da sich damit kaum arbeiten läßt und örtliche oder regionale Totalerhebungen nicht vorliegen . . . , kann man verstehen, warum sich die Wissenschaft zurückhält oder von vornherein mit Hilfe eines engen Verbands- und eines ebenso verengten Interessenbegriffs ihr Thema einschränkt.“ Vgl. Thomas Ellwein/Joachim J. Hesse, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987⁶, S. 162.

5 Vgl. Fischer Weltalmanach 1997, Frankfurt/M. 1996, Spalte 191.

Unabhängig von der Frage, ob diese Faustregel der Realität voll gerecht wird, dürfte sie doch näherungsweise einen Eindruck von der Masse an organisierten Interessen geben, welche in Deutschland derzeit existiert. Schränkt man die Schätzungen auf die politisch aktiven Verbände ein, so reduzieren sich die Zahlen jedoch bereits erheblich. Jürgen Weber schätzt Ende der siebziger Jahre deren Zahl auf etwa 5 000, wobei sich seinen Angaben zufolge die Zahl auf 20 000 erhöhe, wenn man die Landesverbände der jeweiligen Organisationen hinzuzähle⁶. Wirklich präzise Daten liegen jedoch nur für diejenigen Verbände vor, welche sich in der „Lobbyliste“ offiziell beim Deutschen Bundestag registrieren lassen⁷. In Tabelle 1 sind die entsprechenden Zahlen aufgelistet.

Hier läßt sich die postulierte Ausdehnung des deutschen Verbändefeldes recht präzise ablesen. Waren 1974 – im ersten Jahr der offiziellen Registrierung – lediglich 635 Organisationen in Bonn „akkreditiert“, so sind es im Jahre 1996 bereits 1 614. Die Zahl der Verbände, welche am deutschen Regierungssitz offiziell ihrem Lobbyistengeschäft nachgehen, hat sich in den letzten zwanzig Jahren also auf mehr als das Zweieinhalbfache erhöht. Insoweit hat sich auch die *Intensität* der Einflußnahme deutscher Verbände auf das zentrale politische Entscheidungssystem deutlich verstärkt. Die lobbyistischen Kontaktnetzwerke, welche heute in Bonn existieren, sind heute noch wesentlich dichter gewebt, als sie dies zu Beginn der siebziger Jahre waren. Die Verarbeitungskapazität der politischen Institutionen für derlei Verbandsinitiativen und -aktivitäten mußte im gleichen Zeitraum entsprechend wachsen.

Allerdings zeigt sich dabei, daß das gesamte Spektrum der Interessengruppen nicht gleichförmig

6 Vgl. J. Weber (Anm. 3), S. 91.

7 In der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“, wie die Lobbyliste amtlich heißt, finden sich alle jene Organisationen wieder, die offiziell bundespolitisch tätig werden wollen und dafür gleichsam eine „Akkreditierung“ benötigen. Denn laut Beschluß des Deutschen Bundestages vom 21. 9. 1972 wird nur denjenigen Interessengruppen Zugang zu parlamentarischen Entscheidungsgremien gewährt, die sich in der Liste registrieren lassen und dabei Angaben zu folgenden Punkten machen: Name und Sitz der Organisation, 1. Adresse, weitere Adressen, Vorstand und Geschäftsführung, Interessenbereich, Mitgliederzahl, Anzahl der angeschlossenen Organisationen, Verbandsvertreter, Anschrift am Sitz von Bundestag und Bundesregierung. Ausgenommen von dieser Registrierungspflicht bleiben laut Beschluß des Präsidiums des Deutschen Bundestages vom 14. 3. 1973 nur Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie deren Dachorganisationen, da sie keine Verbände im Sinne der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages darstellen.

Tabelle 1: Zahl der in den Lobbyisten 1974–1996 registrierten Interessengruppen

Jahr	Zahl	Entwicklungsindex
1974	635	100,0
1975	712	112,1
1976	769	121,1
1977	831	130,9
1978	889	140,0
1979	942	148,3
1980	996	156,9
1981	1 036	163,1
1982	1 104	173,9
1983	1 161	182,8
1984	1 192	187,7
1985	1 230	193,7
1986	1 287	202,7
1987	1 330	209,4
1988	1 376	216,7
1989	1 442	227,1
1990	1 501	236,4
1991	1 578	248,5
1992	1 481	233,2
1993	1 530	240,9
1994	1 572	247,6
1995	1 538	242,2
1996	1 614	254,2

Quelle: Lobbyisten; Auswertung unter Hinzunahme des Bonner Stadtplans.

anwächst, sondern bestimmte Verbandssektoren geradezu einen Boom erleben, während andere kaum Wachstumspotential bergen oder sogar stagnieren. Weiterführende Untersuchungen haben gezeigt, daß Sozial- und Kulturverbände überproportional häufig entstehen und ebenso Gruppen, welche der Neutralisierung gesellschaftsbedrohender Risiken (Umweltverschmutzung, Kriegsgefahr, soziale Vereinsamung) dienen⁸. Die Zahl der traditionellen Wirtschaftsverbände wächst dabei absolut gesehen zwar ebenfalls an, jedoch nicht in gleichem Maße. Folglich hat sich die Zusammensetzung des deutschen Verbandespektrums in den letzten zwanzig Jahren auch deutlich gewandelt.

2. Die bundespolitische Präsenz deutscher Interessengruppen

Der politischen Einflußnahme durch Verbände ist es dienlich, wenn deren Geschäftsstellen in nächster Nähe des Regierungssitzes lokalisiert sind: Das gesamte Kontaktnetzwerk, welches man zu politischen Institutionen aufrechtzuerhalten hat, ist auf diese Weise viel leichter zu pflegen. Folglich verwundert es nicht, daß das Gros der deutschen Verbandsgeschäftsstellen in der Tat im näheren

und weiteren Umfeld des Regierungssitzes anzu-treffen ist. Von den 1 572 im Jahre 1994 registrierten Organisationen hatten nicht weniger als 822 (52,3 Prozent) ihre Hauptgeschäftsstellen im Bundesland Nordrhein-Westfalen. Mit deutlichem Abstand folgen Hessen mit 241 (15,3 Prozent), Bayern mit 131 (8,3 Prozent), Baden-Württemberg mit 99 (6,3 Prozent) und Hamburg mit 95 (6,0 Prozent). Die Zahlen der restlichen Bundesländer sind zu vernachlässigen⁹.

Eine zentripetale Orientierung deutscher Verbände ist also unverkennbar, und sie wird noch deutlicher, wenn man zusätzlich die Zahl der unmittelbar in Bonn residierenden Organisationen betrachtet: 1994 besitzen allein 530 der in der Lobbyliste erfaßten Gruppen eine Geschäftsstelle am Regierungssitz, und die überwiegende Zahl dieser Büros (412) sind gleichzeitig auch die Verbandszentralen. Nur eine Minderheit von 118 Gruppen hat die Hauptgeschäftsstelle anderswo und begnügt sich in Bonn mit einem Verbindungsbüro¹⁰. Die überschaubare Größe der rheinischen Mittelstadt bringt es dabei mit sich, daß Verbandsbüros und Regierungsinstitutionen gleichsam Tür an Tür zu finden sind. Tabelle 2 verschafft dazu einen Überblick:

Tabelle 2: Bonner Verbandsgeschäftsstellen und ihre Entfernung zum Regierungsviertel (Bundestag und Bundeskanzleramt) im Jahre 1994

Entfernung zu Bundestag und Kanzleramt	Absolut	Prozentanteil
1– 500 m	16	3,0
501–1 000 m	64	12,1
1 001–1 500 m	46	8,7
1 501–2 000 m	74	14,0
2 001–2 500 m	95	17,9
2 501–3 000 m	57	10,8
3 001–3 500 m	30	5,7
3 501–4 000 m	20	3,8
4 001–4 500 m	36	6,8
4 501–5 000 m	19	3,6
über 5 000 m	62	11,7
Standort unbekannt	11	2,1
Summe	530	100,2

Quelle: Vgl. Tab. 1.

Allein zwei Drittel aller in Bonn lokalisierten Interessengruppen sind in einem Umkreis von weniger als 3 000 m Luftlinie um den Deutschen Bundestag und das Bundeskanzleramt zu finden.

⁹ Vgl. ebd., S. 303.

¹⁰ Vgl. ebd., S. 307.

⁸ Vgl. M. Sebaldt (Anm. 1), Kapitel III.

Interpretiert man diese Daten behutsam, so läßt sich daraus einiges über den am deutschen Regierungssitz existierenden Lobbyistenalltag ablesen: Die Wege sind kurz, informelle Treffen mit Abgeordneten, Ministerialbeamten oder Kollegen anderer Organisationen jederzeit zu organisieren. Zudem erleichtert die in Bonn existierende politische und gesellschaftliche Infrastruktur (Behörden, Vertretungen der Bundesländer, Botschaften, Medienbüros, Gaststätten, Kneipen etc.) Kontaktaufnahme und -pflege ganz erheblich. Dies dient auch dem Wunsche *beider Seiten* (Verbandsvertreter und politische Akteure), derlei Beziehungen auf Dauer zu stellen bzw. gar zu routinisieren, um es auf lange Sicht mit berechenbaren und kompetenten Gesprächspartnern zu tun zu haben. Denn empirische Untersuchungen zeigen ganz klar, daß Abgeordnete, Ministerialbeamte etc. die Kontaktversuche von Verbandsfunktionären in der Regel nicht als lästiges Lobbying abzuwehren versuchen, sondern hierfür durchweg recht empfänglich sind, weil sie von seiten der Interessengruppen die für Entscheidungen nötigen Fachinformationen erhalten¹¹. Infolgedessen ist das Verhältnis zwischen politischen Akteuren und Verbänden durchaus als *Tauschgeschäft* zu charakterisieren, in welchem Interessengruppen Informationen und politische Unterstützung gegen die Chance zur Beeinflussung politischer Entscheidungen liefern, während die politischen Entscheider spiegelbildlich dazu derlei Einflußnahmen tolerieren, um an die gewünschten Informationen zu kommen bzw. sich der politischen Unterstützung der Verbände zu versichern.

3. Das Kontaktnetzwerk

Dabei sind die potentiellen Kontaktpartner für die deutschen Verbände von ganz unterschiedlicher Bedeutung¹². In Tabelle 3 sind die wesentlichen, geordnet nach ihrer Relevanz, aufgelistet. Ihr ist deutlich zu entnehmen, daß als Kontaktpartner die Bundesministerien die weitaus größte Rolle spielen. Den faktischen politischen Entscheidungsprozeß reflektiert dieser Sachverhalt präzise: Politische Einflußnahme ist dann besonders effektiv, wenn sie im Frühstadium der politischen Planung ansetzt. Im Bonner Regierungsalltag ist dies regelmäßig dann der Fall, wenn in den zuständigen

Referaten der Bundesministerien an Gesetzesvorlagen etc. gearbeitet wird.

Tabelle 3: Politische Kontaktpartner deutscher Interessengruppen und ihre Bedeutung¹³

Kontaktpartner	Zahl der Nennungen	Durchschnittl. Bedeutung
Bundesministerien	567	1,61
Medien	561	1,76
Interessengruppen mit gleichen oder ähnlichen Interessen	571	1,83
Bundestagsausschüsse	546	2,04
Landesministerien	545	2,18
Bundestagsfraktionen der Regierungskoalition	537	2,25
Nachgeordnete Behörden	527	2,25
Bundesminister persönlich	520	2,27
Organe der EU	531	2,30
Bundestagsfraktionen der Opposition	539	2,41
Wissenschaftliche Institutionen	545	2,44
Landesregierungen	526	2,49
Sonstige internationale Organisationen	505	2,83
Bundesrat	510	2,95
Interessengruppen mit konträren Interessen	506	2,98
Landesparlamente	506	2,99
Parteizentralen der Regierungskoalition	493	3,06
Bundeskanzleramt	481	3,11
Parteizentralen der Opposition	494	3,12
Kommunen	469	3,21
Bundeskanzler persönlich	437	3,64
Gerichte	446	3,64
Bundestagsverwaltung	472	3,87

Quelle: M. Sebaldt (Anm. 1), S. 255.

Zudem finden sich für die Verbandsfunktionäre gerade dort die kompetentesten Ansprechpartner, da die Ministerialbeamten qua Zuständigkeit regelmäßig mit demselben eng begrenzten Themenfeld befaßt sind. Mit deutlichen Abstufungen gilt dies auch für Landesministerien. Infolgedessen

11 Vgl. Jürgen Weber, Politikvermittlung als Interessenvermittlung durch Verbände, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Bonn 1987, S. 203–218, hier: S. 213.

12 Vgl. Martin Sebaldt, Interessengruppen und ihre bundespolitische Präsenz in Deutschland: Verbandsarbeit vor Ort, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 27 (1996) 4, S. 658–696, hier: S. 673–680.

13 Im Rahmen einer schriftlichen Befragung aller in der Lobbyliste 1993 registrierten Interessengruppen wurde den Verbandsfunktionären die Möglichkeit gegeben, die Bedeutung der jeweiligen Gesprächspartner durch „Noten“ zu beurteilen (1 = sehr wichtig . . . 5 = unwichtig). Die angegebenen Zahlen sind die jeweiligen Gesamtdurchschnittswerte. Insgesamt gingen 602 Fragebögen in die Auswertung ein. Die unterschiedlichen Nennungszahlen deuten darauf hin, daß je nach Vorgabe überhaupt keine Angabe gemacht bzw. der ebenfalls vorgegebene Wert 0 (trifft nicht zu) eingetragen wurde. Vgl. dazu M. Sebaldt (Anm. 12), S. 673–680.

spielen die parlamentarischen Gremien (Ausschüsse, Fraktionen, Bundestagsverwaltung) nur eine sekundäre Rolle im lobbyistischen Alltag: Sobald Beschlußvorlagen die Bühne des Deutschen Bundestages erreichen, sind sie in der Regel nur noch marginal veränderbar. Verbandlichen Einfluß dort in größerem Maße ansetzen zu wollen hieße deshalb mit anderen Worten politische Kräfte sinnlos zu verschleifen. Demgegenüber spielen aber die Kontakte zu Interessengruppen mit gleichen oder ähnlichen Interessen eine ganz zentrale Rolle. Dies ist klarer Beleg dafür, daß Lobbyismus heute meist als konzertierte Aktion verschiedener Gruppen praktiziert wird, um den Einfluß auf die politischen Institutionen zu potenzieren. Gemäß der Moltkeschen Devise, zwar getrennt zu marschieren, aber vereint zu schlagen, stimmen sich Interessengruppen sehr häufig untereinander ab, bevor sie politisch aktiv werden. Politischen Akteuren können sie so wesentlich einfacher als geschlossene Gruppe gegenüberreten und den Versuchen, einen Verband gegen den anderen auszuspielen, besser Paroli bieten.

Die guten Kontakte zu den Medien beweisen überdies, daß erfolgreiches Lobbying heute ohne eine professionelle Öffentlichkeits- und Medienarbeit nicht mehr denkbar ist. Durchweg wenden Verbände erhebliche Zeit dafür auf, Pressemitteilungen zu verfassen, Interviews zu geben oder aber auch selbst Publikationen herauszugeben. Gute Kontakte der Verbandsfunktionäre zu Journalisten jeglicher Couleur sind daher die Regel. Dies gilt besonders für die Fach- und die Tagespresse; elektronische Medien (Hörfunk, Fernsehen) kommen hierfür nur in Ausnahmefällen in Frage, welche skandalträchtig oder von allgemeinem öffentlichen Interesse sind¹⁴.

Von den übrigen Kontaktpartnern sind nur noch die Institutionen der EU, die Bundesminister und die nachgeordneten Behörden erwähnenswert: Daß in Zeiten unaufhaltsamer europäischer Integration die Brüsseler und Straßburger Institutionen als Anlaufstelle der Verbände immer größere Bedeutung gewinnen, liegt auf der Hand; daß die Bundesminister als Leiter ihrer Ressorts ebenso von Bedeutung sind wie die ihnen unterstehenden Beamten, ist auch plausibel, wobei derlei Kontakte in der Regel nur bei politisch bedeutsamen Sachverhalten gepflegt werden. Die Routineangelegenheiten obliegen den Abteilungen und Referaten des Ressorts. Cum grano salis gilt dies auch für die nachgeordneten Behörden.

Die Parteizentralen spielen demgegenüber als Kontaktpartner nur eine zweitrangige Rolle: Als personell nicht üppig ausgestattete Institutionen, welche zudem der langfristigen Programmarbeit und nicht der kurzfristigen, projektorientierten Gesetzgebungstätigkeit dienen, sind sie für Verbandsfunktionäre, denen letzteres am Herzen liegt, ohnehin nicht die geeignete Anlaufstelle. Aus anderen Gründen ist dies auch beim Bundesrat der Fall: Sobald eine Materie in das Plenum der „Länderkammer“ gelangt, ist die Vorabstimmung unter den einzelnen Bundesländern in der Regel schon erfolgt. Auch hier würde also lobbyistische Einflußnahme zu spät ansetzen. Demgegenüber ist es wesentlich effektiver, die verschiedenen Landesadministrationen vorab zu kontaktieren. Auch dies erklärt den relativ guten Wert, welchen die Landesministerien erreichen.

4. Die Spielregeln des Lobbyismus

Worin liegt das Geheimnis für lobbyistische Erfolge? Immer noch haftet der politischen Arbeit deutscher Interessengruppen etwas Mystisches an: Lobbyisten werden als lichtscheue Gestalten charakterisiert, die abseits des Rampenlichts eifrig Klinken putzen und ihren Einfluß primär durch die politische Hintertür zur Geltung bringen. Eine gut gefüllte Briefftasche könne dabei nicht schaden . . . Der politische Alltag des Lobbyisten sieht wohl etwas unspektakulärer aus. Tabelle 4 ist zu entnehmen, welche Verhaltensregeln im Umgang mit politischen Akteuren als besonders wichtig erachtet werden¹⁵.

Tabelle 4: Die Bedeutung von Verhaltensregeln gegenüber politischen Akteuren im Urteil deutscher Verbandsfunktionäre

Verhaltensregel	Frequenz der Nennungen
Ausstrahlung von Kompetenz und Seriosität	13
Diskretion, Fairneß	9
Kontaktfreude	6
Offenheit, Ehrlichkeit	6
Einfühlungsvermögen, Sensibilität	5
Zuhören	4
Unparteilichkeit	1
Summe	44

Quelle: Interviews; vgl. Anm. 1.

¹⁵ Die Daten wurden im Rahmen von Intensivinterviews mit deutschen Verbandsfunktionären erhoben. Vgl. dazu Anm. 1.

¹⁴ Vgl. dazu M. Sebaldt (Anm. 1), S. 320–329.

Diesen Selbsteinschätzungen ist recht klar zu entnehmen, daß alle jene Verhaltensregeln, welche der Ausstrahlung von Kompetenz, Seriosität und der Fähigkeit zur Diskretion dienen, besonders wichtig sind. Natürlich müssen dahinter auch Sachwissen und politische Verlässlichkeit stehen; politische Blender verspielen nach Ansicht der interviewten Funktionäre sehr schnell ihr Vertrauenskapital. Drei Zitate deutscher Verbandsfunktionäre sollen dies stellvertretend illustrieren: „Nach meiner Erfahrung und nach meiner Meinung ist die Hauptsache: Glaubwürdigkeit. Wenn ich als ‚Lobbyist‘ hier in Bonn ‚rumturne und Populismus mache und eine Forderung an die andere reihe, und die Probleme würden von mir gezinkt dargestellt, um also die Bereitschaft der Politiker auf diese Weise zu mobilisieren: Das ist eine Sackgasse. Der Erfolg der Arbeit [kommt durch] sachliche Information und, darauf aufbauend, Glaubwürdigkeit. Das andere ist sehr kurz-sichtig und im übrigen auch menschlich nicht in Ordnung. Zielführend ist sachlich fundierte, qualifizierte Arbeit, und dann stellt sich auch über die Jahre hin ein gewisses – Vertrauensverhältnis ist vielleicht zuviel gesagt –, eine gewisse Basis, eine Glaubwürdigkeit ein. Und das ist die erste und beste Voraussetzung – auch für den Erfolg der Verbandsarbeit.“¹⁶

Auch ein Funktionär eines großen Handwerksverbandes riet – wie der eben zitierte Bauernvertreter – dazu, dem Gesprächspartner vor allem das Gefühl der eigenen *Glaubwürdigkeit* zu vermitteln: „Ich meine: Das Wichtigste ist, daß man mit glaubwürdigen Argumenten hantiert und nicht immer in den Vordergrund rückt: ‚Wir haben also so und soviel Stimmen im Rücken, und wenn Du nicht unseren Argumenten folgst, dann wird’s Dir ganz schlimm ergehen‘, sondern ich meine, man sollte an den Funktionen ansetzen: Wen vertreten wir, und wo kommen wir her, was sind wir heute, und wo wollen wir in Zukunft stehen bei den ganzen Veränderungen, die uns ja ins Haus stehen? Ich glaube, das ist das Allerwichtigste, daß man dem Gesprächspartner gegenüber aufrichtig und glaubwürdig bleibt und sachorientiert.“¹⁷

Dabei spielen die eigenen Vorleistungen offensichtlich eine große Rolle. Der taktische Grundsatz „Mit Vorlagen übt man Macht aus“ prägt auch die politische Arbeit von Interessengruppen, dient aber gleichzeitig auch der Demonstration der eigenen Sachkunde. Daran läßt der Geschäftsführer eines kleinen Baufachverbandes jedenfalls

keinen Zweifel: „Generell zum Lobbying kann man eins sagen: Es reicht nicht aus, bei einem Vorhaben der Verwaltung nur zu sagen: ‚Das ist nicht sinnvoll aus den und den Gründen‘, sondern man muß immer mit Gegenvorschlägen kommen. Und besonders erfolgversprechend sind Projekte, die Sie den Beamten fertig vorlegen, wo die sicherlich das eine oder andere ändern, aber was sie im Prinzip selber als fertiges Konzept übernehmen können. Das kommt der natürlichen menschlichen Faulheit entgegen.“¹⁸

Darüber hinaus muß der Verbandsfunktionär über ein gerüttelt Maß an Kontaktfreude verfügen und die Fähigkeit zum Zuhören und zum Einfühlen in die Problemlage seines Gesprächspartners besitzen, um erfolgreich zu sein. Kurzum: Zum Erfolg führt nicht in erster Linie politische Gerissenheit, sondern ehrliche, unspektakuläre, berechenbare und auch transparente politische Alltagsarbeit. Lobbyistentätigkeit könnte daher auch unspektakulärer nicht sein. Mystisches haftet ihr jedenfalls nicht an.

IV. Interessenaggregation und -selektion: Mechanismen und Probleme verbandsinterner Willensbildung

1. Strukturmuster des deutschen Verbandesystems

Die Gesamtzahl deutscher Verbände läßt bereits erahnen, daß eine derartige Vielfalt von Organisationen der strukturierenden Ordnung bedarf. Und so kommt es auch nicht von ungefähr, daß die gesamte deutsche Verbandslandschaft in mehr oder minder großem Ausmaße hierarchisch strukturiert ist. Jedoch existiert kein einheitliches Schema, sondern je nach Politikfeld haben sich vielfältige Strukturen entwickelt, welche in unterschiedlichem Grade formalisiert sind. In Übersicht 1 wird versucht, in graphisch verdichteter Form zu veranschaulichen, welche Beziehungsmuster dabei grundsätzlich vorfindbar sind.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß jedes einfache Verbandsmitglied (Person, Firma oder sonstige Institution, welche selbst nicht Verband ist) zunächst einmal in einfachen *Mitgliedsverbänden* organisiert ist¹⁹.

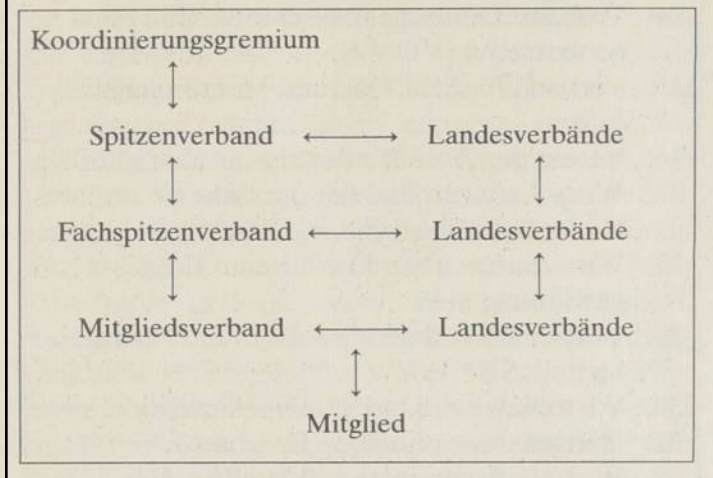
16 Interview Nr. 22, S. 3.

17 Interview Nr. 9, S. 3–4.

18 Interview Nr. 8, S. 5.

19 Vgl. J. Weber (Anm. 3), S. 94 f.

Übersicht 1: Idealtypische Organisationsmuster im System deutscher Verbände²⁰



Diese Mitgliedsverbände gehören als Mitglieder selbst wiederum sogenannten *Fachspitzenverbänden* an, welche die Mitgliedsverbände eines bestimmten Sektors zusammenfassen. Die Fachspitzenverbände bilden ihrerseits die Mitglieder der allgemeinen *Spitzenverbände*, welche dann bereits einen sehr breiten Interessenbereich repräsentieren. Gegebenenfalls stimmen so große Dachorganisationen ihr Vorgehen im Rahmen von *Koordinierungsgremien* ab, die aber meist nicht formal organisiert sind, sondern informelle Stätten der Begegnung darstellen. Quer zu diesem vertikalen Aufbau steht das System der jeweiligen Landesverbände; denn dem föderalistischen Aufbau Deutschlands tragen die Verbände in der Regel dadurch Rechnung, daß in den einzelnen Bundesländern spezifische Unterorganisationen eingerichtet werden, welche in mehr oder minder großem Ausmaße Gestaltungsautonomie für ihren Zuständigkeitsbereich besitzen. Wie später noch zu zeigen sein wird, erwachsen den großen Spitzenverbänden gerade aus dieser komplexen inner- und interverbandlichen Kommunikationsszenarie erhebliche Probleme bei der Formulierung eines für die gesamte Mitgliedschaft verbindlichen Standpunkts. Zweifellos am nächsten kommt diesem idealtypischen Organisationsmuster das Spektrum der deutschen Wirtschaftsverbände: So steht quasi an deren organisatorischer Spitze als lockeres Koordinationsgremium der Gemeinschaftsausschuß der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, in dem sich die großen ökonomischen Spitzenverbände Deutschlands (derzeit: 16; als Gastverband tritt der Deutsche Bauernverband hinzu) zusam-

20 Zur Problematik der nicht immer einheitlichen Terminologie vgl. Edwin H. Buchholz, *Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft. Eine Analyse ihres Ordnungs- und Selbsthilfesystems als Beitrag zu einer Theorie der Wirtschaftsverbände*, Tübingen 1969.

mengefunden haben. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ist dort ebenso vertreten wie die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände oder der Deutsche Industrie- und Handelstag. Auch der Zentralverband des Deutschen Handwerks oder der Bundesverband deutscher Banken sind dort zu finden²¹.

Die Spitzenverbände umfassen ihrerseits wieder eine Reihe von Fachspitzenverbänden. So sammeln sich im Bundesverband der Deutschen Industrie nicht weniger als 35 Organisationen, welche den unterschiedlichsten Industriebranchen angehören²². Sie wiederum dienen der Organisation der einzelnen Mitgliedsverbände der Branchen. So etwa setzt sich der Bundesverband Steine und Erden selbst aus 26 Mitgliedsverbänden zusammen²³. Zu ihnen gehören etwa der Deutsche Asphaltverband oder der Bundesverband der Deutschen Ziegelindustrie. In der Regel besitzen die genannten Organisationen auch entsprechende Landesverbände in den Bundesländern.

Andere Sektoren des deutschen Verbandespektrums sind demgegenüber allerdings wesentlich weniger formal organisiert. So sind etwa die großen deutschen Wohlfahrtsorganisationen (Caritas, Diakonisches Werk, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Arbeiterwohlfahrt) selbst nur locker in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengefaßt²⁴. Die Vielzahl deutscher Berufsverbände, Wissenschaftsgesellschaften und Selbsthilfeorganisationen sind darüber hinaus meist überhaupt nicht in Dachorganisationen integriert, sondern agieren als Solitärorganisationen abgelöst von einer formalisierten Verbandshierarchie²⁵. Kurzum: Die Erscheinungsformen sind vielfältig.

2. Die Gliederung deutscher Spitzenverbände: Das Beispiel BDI

Zur vertiefenden Illustration dieses Problemkomplexes eignet sich der Bundesverband der Deutschen Industrie in besonderem Maße, da er

21 Vgl. Günter Triesch/Wolfgang Ockenfels, *Interessenverbände in Deutschland. Ihr Einfluß in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, München – Landsberg a.L. 1995, S. 16.

22 Vgl. BDI-Bericht 1996, S. 76 f.

23 Vgl. Lobbyliste 1996, S. 115.

24 Vgl. Hans Flierl, *Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege. Aufbau, Finanzierung, Geschichte, Verbände*, München 1992.

25 Viele Beispiele dafür finden sich jetzt in M. Sebaldt (Anm. 1), Kapitel III.

aufgrund seiner Prominenz schon häufiger Gegenstand wissenschaftlicher Analysen war²⁶. Probleme innerverbandlicher Willensbildung lassen sich an seinem Beispiel recht gut herausarbeiten. In Übersicht 2 sind seine Mitgliedsverbände aufgelistet:

Übersicht 2: Die Mitgliedsverbände des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) 1996

1. Arbeitsgemeinschaft Industriengruppe
2. Arbeitsgemeinschaft Keramische Industrie e. V.
3. BDLI-Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie e. V.
4. Bundesverband Bekleidungsindustrie e. V.
5. Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft e. V.
6. Bundesverband Druck e. V.
7. Bundesverband Glasindustrie und Mineralfaserindustrie e. V.
8. Bundesverband Steine und Erden e. V.
9. Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e. V.
10. Deutsche Verbundgesellschaft e. V.
11. Deutscher Gießereiverband (DGV)
12. EBM Wirtschaftsverband
13. Gesamtverband der Textilindustrie in der Bundesrepublik Deutschland – Gesamttextil – e. V.
14. Gesamtverband kunststoffverarbeitende Industrie e. V.
15. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V.
16. Hauptverband der Deutschen Holz und Kunststoffe verarbeitenden Industrie und verwandter Industriezweige e. V./Vereinigung Deutscher Sägewerksverbände e. V. (VDS)
17. Hauptverband der Papier, Pappe und Kunststoffe verarbeitenden Industrie (HPV) e. V.
18. Mineralölwirtschaftsverband e. V.
19. VDP – Verband Deutscher Papierfabriken e. V.
20. Verband der Automobilindustrie e. V. (VDA)
21. Verband der Chemischen Industrie e. V.
22. Verband der Cigarettenindustrie e. V.

23. Verband der deutschen feinmechanischen und optischen Industrie e. V.
24. Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)
25. Verband für Schiffbau und Meerestechnik e. V.
26. Verein der Zuckerindustrie
27. Wirtschaftsverband der deutschen Kautschukindustrie e. V. (W.d.K.)
28. Wirtschaftsverband Erdöl- und Erdgasgewinnung e. V.
29. Wirtschaftsverband Stahlbau und Energietechnik SET e. V.
30. Wirtschaftsverband Stahlverformung e. V.
31. Wirtschaftsvereinigung Bergbau e. V.
32. Wirtschaftsvereinigung Metalle e. V.
33. Wirtschaftsvereinigung Stahl
34. Wirtschaftsvereinigung Ziehereien und Kaltwalzwerke e. V.
35. Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI) e. V.

Quelle: BDI-Bericht 1996, S. 76 f.

Schon eine grobe Durchsicht der Liste zeigt, daß das Spektrum der vertretenen Branchen kaum größer sein könnte. Von der Schwerindustrie angefangen über die Chemische und die Keramische Industrie bis hin zur Elektro- oder zur Automobilindustrie finden sich dort Fachspitzenverbände jeglicher Couleur. Aufgabe des BDI ist es also, politische Positionen zu formulieren und zu vertreten, welche von allen angeschlossenen Organisationen akzeptiert werden können. Sein Selbstverständnis charakterisiert er infolgedessen auch folgendermaßen: „Wahrnehmung und Förderung aller gemeinsamen Belange der in ihm zusammengeschlossenen Industriezweige. Zusammenarbeit mit den anderen Spitzenorganisationen des Unternehmertums; ausgenommen ist die Vertretung sozialpolitischer Belange.“²⁷ Zudem besitzt er in jedem Bundesland auch noch eigene Landesvertretungen, welche der Koordination der regionalen Wirtschaftsaktivitäten dienen. In Bayern leistet dies etwa der Landesverband der Bayerischen Industrie, in Hessen die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände.

Zur Koordination seiner Verbandsaktivitäten unterhält der BDI in Köln eine gut ausgebaute Verbandszentrale, welche unter dem derzeitigen Hauptgeschäftsführer Ludolf von Wartenberg

26 Vgl. Siegfried Mann, Macht und Ohnmacht der Verbände. Das Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) aus empirisch-analytischer Sicht, Baden-Baden 1994.

27 Vgl. Lobbyliste 1996, S. 71. Die „sozialpolitischen Belange“ sind von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) wahrzunehmen.

nicht weniger als 15 Abteilungen umfaßt²⁸. Hinzu treten BDI-Vertretungen bei der EU, in Washington und in Tokio. Verbindungsstellen werden überdies in Berlin und in Bonn unterhalten. Große Bedeutung für die verbandsinterne Willensbildung besitzen darüber hinaus die mit ehrenamtlich tätigen Mitgliedern besetzten Führungsgremien. Ein zahlenmäßig umfangreiches Präsidium unter dem derzeitigen Präsidenten Hans-Olaf Henkel dient diesem Zweck ebenso wie die insgesamt 16 BDI-Ausschüsse und die sechs Regionalinitiativen²⁹. Ausschüsse wie Initiativen dienen der Bearbeitung konkreter Problemfelder, wobei bei ersteren *Themenschwerpunkte* (Energie, Verkehr, Steuern etc.) im Mittelpunkt des Interesses stehen, bei letzteren aber *Regionalaktivitäten* (Japan, Lateinamerika, Afrika etc.). Kurzum: Der BDI hat sich eine komplexe Verbandsstruktur gegeben, um der anspruchsvollen Aufgabe, für die gesamte deutsche Industrie allgemeinverbindliche Positionen zu formulieren und zu artikulieren, auch professionell gerecht zu werden.

3. Muster und Probleme verbandsinterner Willensbildung: Der BDI in der Krise?

So imposant die hierarchische Struktur großer Spitzenverbände auf den ersten Blick auch wirken mag, so ausgeprägt sind auch die Probleme verbandsinterner Willensbildung, die daraus resultieren. Am Beispiel des BDI läßt sich dieser Sachverhalt recht gut illustrieren. Denn gerade in den letzten Jahren war er wiederholt vor konkrete Probleme gestellt, welche ihn oft zur politischen Sprachlosigkeit verurteilten bzw. zu internen Willensbildungsproblemen führten.

Zum einen erwies sich die Wahl von Heinrich Weiss zum Verbandspräsidenten 1991 als Problem: Weiss „bekam den Apparat nicht in den Griff“³⁰. Denn er überwarf sich nach kurzer Zeit sowohl mit seinem Hauptgeschäftsführer Ludolf von Warthenberg als auch mit mächtigen Mitgliedsorganisationen. So wendete er sich gegen die Forderung des Elektroverbandes ZVEI, eine staatlicherseits subventionierte europäische Chipproduktion aufzubauen. Gleichmaßen verprellte er die Rüstungsindustrie, als er sich nicht für den Bau des Jägers 90 engagierte. Und der Verband der Automobilindustrie fror sogar aus Verärgerung über

mangelhafte Interessenvertretung durch den BDI seine Mitgliedsbeiträge ein.

Auch die Diskussion um das Entsendegesetz bescherte dem BDI, wie auch der Schwesterorganisation BDA, erhebliche Zerreißproben, da der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie als wichtigster Advokat der Entsenderegelung sich in BDI und BDA exportorientierten Mitgliedsorganisationen gegenüber sah, welche wegen einer derartigen protektionistischen Arbeitsmarktpolitik Deutschlands Repressalien des Auslands in Form von Exportbehinderungen befürchteten³¹. Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie drohte zeitweilig sogar mit dem Austritt aus der BDA, sollte die Spitzenorganisation einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung der auf der Basis des Entsendegesetzes beschlossenen Tarife in der Bauwirtschaft nicht zustimmen.

Und so verwundert es auch nicht, daß die Spitzenorganisationen von ihren angeschlossenen Verbänden keineswegs gute Noten erhalten. Verschiedene Aussagen zur Rolle des BDI sollen das belegen. Ein Funktionär eines Bauverbandes beschreibt zunächst dessen Nutzen: „Also ich persönlich – und ich glaube, das entspricht auch der Meinung des Verbandes – halte den BDI in seiner Außenwirkung für völlig unverzichtbar. Es gibt halt bestimmte Sachen, wo sich ein Tyll Necker vor die Kamera stellen muß. Der BDI ist ja wohl, glaube ich, Deutschlands bekanntester Verband. Die Abkürzung ‚BDI‘ ist ja fast schon in der Bevölkerung bekannt. Und insbesondere bei Politikern: Wenn der BDI irgendwo auftaucht und was sagt, hört man immer hin. Das ist bei mir auch nicht anders. Wenn ich auf irgendeinem Kongreß bin und da einer sagt: ‚Ich bin der Müller vom BDI, und wir sind der Ansicht . . .‘, dann höre ich immer genau hin. Der BDI ist schon die Spitzenorganisation, ich halte ihn für sehr wichtig – gerade für das Lobbying, für die politische Interessenvertretung, auch für die Koordinierung untereinander.“³²

Doch sogleich setzt er hinzu, daß er die interne Mechanik des BDI durchaus nicht für ausgewogen halte: „Was die speziellen Interessen einiger Fachverbände angeht: Wie gut die vertreten sind, ist eine andere Frage. Das liegt natürlich auch daran, daß es im BDI von der Brillenindustrie bis zur Automobilindustrie sehr unterschiedliche Verbände – insbesondere von ihrer Kraft her – [gibt].

28 Vgl. BDI-Bericht (Anm. 22), Anhang.

29 Vgl. ebd., S. 78–81.

30 So der Untertitel eines Artikels in der „Zeit“: Wechsel beim BDI: Ex-Präsident Heinrich Weiss bekam den Apparat nicht in den Griff, in: Die Zeit vom 4. 9. 1992, S. 23.

31 „Das Entsendegesetz entzweit die Arbeitgeberverbände. Allgemeinverbindlichkeit der Tarife umstritten. Handwerk, Baugewerbe und Gewerkschaft wollen mehr“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 8. 1995, S. 17.

32 Interview Nr. 18, S. 11.

Es gibt im BDI schon so einen inneren Zirkel von sieben, acht großen Verbänden, die das Wesentliche unter sich ausmachen . . . Natürlich sind Automobil, VDMA, Elektrochemie, VCI große Verbände, die haben Kohle, das geht irgendwo auch nach Geld und Einfluß, und so ganz verkehrt ist das ja auch nicht. Der BDI muß sich ja nach dem Schwergewicht dessen richten, was er vertritt.“³³

Auch der Funktionär eines Mitgliedsverbands im Bundesverband Steine und Erden, welcher selbst wieder Mitglied im BDI ist, beklagt derlei verbandsinterne Unausgewogenheiten: „Der Einfluß der verschiedenen Betonverbände im Spitzenverband ist sicherlich deutlich höher als unserer, das muß man einfach klar sehen. D. h., im Streitfalle, den ich bisher aber auch noch nicht erlebt habe, würde sich der Spitzenverband sicherlich auf die andere Seite schlagen, wenn er eine Entscheidung nicht mehr vermeiden könnte . . . Der braucht sich nur anzusehen: Was zahlt der X an Beitrag, was zahlen die Betonverbände an Beitrag? Das ist eine logische Sache.“³⁴

Derlei Probleme haben eine Fachorganisation der Ernährungsindustrie sogar zum Austritt aus der Bundesvereinigung der Ernährungsindustrie bewogen, welche gleichermaßen Mitglied im BDI ist: „Wir sind ja nicht Mitglied der Bundesvereinigung der Ernährungsindustrie, weil wir den Eindruck hatten, daß wir unsere Interessen dort nicht hinreichend vertreten sehen . . . und ich sag’ das, weil ich einen relativ hohen Anspruch an die Arbeit eines Spitzenverbandes habe: Es ist so, daß die Interessenlage in Spitzenverbänden sehr unterschiedlich ist und daß sich die Zentrifugalkräfte ausgleichen. D. h., es gibt keine klaren Positionen, es sei denn, die ganze Gruppe ist bedroht, wo der ganzen Gruppe gleichmäßig Schmerzen zugefügt wird. Ich sage es also ehrlich: Das ist ähnlich, wie im Kriegszustand, da können Sie also eine Gemeinschaft auf ein Ziel ausrichten. Und das ist natürlich bei fachlichen Fragen überhaupt nicht möglich . . . Das würde in einem Spitzenverband überhaupt nicht vertretbar sein, weil der Spitzenverband natürlich einvernehmliche Lösungen suchen muß, wenn die Truppe nicht auseinanderfallen soll – mit der Konsequenz, daß ein Spitzenverband eigentlich nur in diesen Ausnahmesituationen, die ich beschrieben habe [eine Rolle spielt]. Aber alle anderen fachlichen Fragen werden im Grunde genommen in einem Spitzenverband in den großen Topf geworfen, und dann gibt’s den Einheitsbrei.“³⁵

Gepaart mit diesen Klagen über die inhaltliche Positionsbestimmung der Spitzenorganisationen kommen auch solche über den enormen Kostenaufwand. Der eben schon zitierte Bauverbandsfunktionär führt dazu aus: „So ein Verein ist ja auch teuer. Das ist ja furchtbar, das ist ja eines der Probleme bei den Verbänden: So wie wir jede Mark nachrechnen, die wir dem BDI geben, so rechnen unsere Mitgliedsverbände jede Mark nach, die sie uns geben, und unsere Mitgliedsfirmen rechnen jede Mark nach, die sie den Landesverbänden geben. Das ist ja das große Problem der Verbände: Die Beitragsfreudigkeit und -unfreudigkeit der Mitgliedsfirmen . . . Das ist ganz schlimm, und der BDI leidet da besonders drunter. Beim BDI ist es im Moment ganz schlimm, da ist das große Heulen und Zähneklappern.“³⁶

Resümierend bringt ein Vertreter eines Ernährungsverbandes die angeschlagene Position der Spitzenorganisationen klar auf den Punkt: „Das ist für uns im Moment die Frage, die uns ’rumreißt. Denn Spitzenverbände – und ich freu’ mich, daß ich das auch von anderen Ländern weiß, Frankreich, England usw. – haben es ganz schwer, und zwar, weil die von dem Geld leben, das die Fachverbände von ihren Betrieben einsammeln. Die Fachverbände sind in den letzten 10 Jahren sehr stark geworden. Da ist jeder ein Pascha, will ich mal sagen. Es gibt vielleicht hier in der ganzen Ernährungsindustrie acht Hauptgeschäftsführungen, oder 10 vielleicht, die das Ganze machen. Und dann steht oben drüber eine Dachorganisation, die gar nicht Dienstleistung sein kann, weil die alle ihre Fachsachen selbst wissen. Die Dienstleistung könnte sein, wenn so ein Übermanager soviel Gespür hat, daß er also möglichst alle Minister oder Staatssekretäre persönlich kennt, so daß man sagt: ‚Können Sie mal mitgehen und mich da unterstützen?‘ Spitzenorganisationen machen aber den Fehler, daß sie sagen: ‚Wir sind für Euch Dienstleistung und machen alles‘, haben aber nicht die Ausstattung, [um das zu leisten], so daß die Finanzierung von Spitzenverbänden immer problematischer wird, weil die immer teurer werden und sich immer weniger rechtfertigen können. Heute muß sich jeder, der Geld kriegt, rechtfertigen, daß er das Geld wert ist. Und die Spitzenverbände können das nicht mehr, nicht? Die machen große Empfänge und reden mit Politikern, die überhaupt nichts bewegen, weil das Geld fehlt.“³⁷

33 Ebd.

34 Interview Nr. 8, S. 11; die Passage wurde anonymisiert.

35 Interview Nr. 1, S. 10 f.

36 Interview Nr. 18, S. 11.

37 Interview Nr. 13, S. 9.

V. Fazit

Die vorliegende Abhandlung sollte dem Nachweis dienen, daß Interessengruppen die ihnen zugeschriebenen Funktionen der Interessenartikulation, -aggregation, -selektion und der politischen Integration praktisch auf unterschiedliche Weise wahrnehmen. Dabei ist jede dieser Aufgaben im politischen Arbeitsalltag harte „Knochenarbeit“: Verbandsinterne Willensbildung muß organisiert und Unstimmigkeiten unter den Mitgliedern müssen beseitigt werden. Schließlich formulierte

Verbandspositionen müssen in einem harten politischen Konkurrenzkampf mit anderen Interessengruppen politisch vertreten und durchgesetzt werden. Probleme sind hier allenthalben vorprogrammiert. Insoweit trifft man in der politischen Praxis auch weniger auf Klagen über eine „Herrschaft der Verbände“, sondern vielfach auf Unmut über deren mangelnde Professionalität und ihre suboptimale politische Wirkung. All dies trägt wirkungsvoll zu einer „Entzauberung“ des Lobbyismus bei und hilft, Interessenvertretung auch in der politischen Bildung als mit Fehlern behaftetes, damit aber letztlich menschliches und politisch unabdingbares politisches Gewerbe zu vermitteln.

Peter Glotz: Die politische Krise als Kommunikations-Krise. Eine kommunikationswissenschaftliche Makroanalyse

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36–37/97, S. 3–7

Die Krise, in der sich das politische System der Bundesrepublik befindet, ist eine Kommunikationskrise mit drei Aspekten. Erstens gibt es eine Erfahrungsverdünnung in den politischen Parteien durch die Benachteiligung der „Zeitarmen“. Das Ergebnis ist eine immer größer werdende Kluft zwischen dem Zeitgespräch in den Parteien und dem Zeitgespräch in der Gesellschaft. Diese Kluft versuchen die Parteien – zweitens – durch eine Art „telepathischer Beziehungen“ zu überbrücken; nämlich durch den Spitzenkandidaten, den Helden, die Verkörperung. Der Typus des Populisten wird als Medium engagiert. Die dritte Kommunikationsstörung liegt in der Kommunikationsverweigerung, die die politischen Parteien in Deutschland mehr und mehr betreiben; die deutsche politische Kultur ist von zahllosen Tabus bestimmt, über die man nicht diskutieren darf. Wenn diese Kommunikationsstörungen nicht behoben werden, erhöht sich die Gefahr rechts- und linkspolitischer Bewegungen.

Suzanne S. Schüttemeyer: Manager des Parlaments zwischen Effizienz und Offenheit. Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36–37/97, S. 8–17

Die Entwicklung des Amtes der Parlamentarischen Geschäftsführer ist in vieler Hinsicht ein Spiegelbild der Entwicklung des Parlaments. Die Ausweitung von dessen Aufgaben, deren zunehmende Komplexität, die Ausdifferenzierung der Binnenstrukturen des Bundestages, die Professionalisierung des Abgeordnetenmandats und insbesondere der Fraktionen – diese Tendenzen prägten auch die Wandlungen in Aufgabenprofil und Bedeutung der Parlamentarischen Geschäftsführer.

Nach vorsichtigem organisatorischen Beginn wurde das Amt in allen Fraktionen quantitativ und qualitativ ausgebaut. Inzwischen steuern Parlamentarische Geschäftsführer das Verfahren im Bundestag sowohl durch interfraktionelle Zusammenarbeit als auch durch ihre innerfraktionellen Aufgaben bei der Arbeitsorganisation und Reglementierung von Abgeordnetenrechten. Darüber hinaus wirken sie als Mitglieder im engeren Fraktionsvorstand an der Selektion und Koordination von Politikhalten mit. Ihr vorrangiges Ziel ist administrative Effizienz und größtmögliche Geschlossenheit ihrer Fraktion. Dabei ist Parlamentarischen Geschäftsführern normativ ein ständiger Balanceakt aufgegeben: Sie müssen einerseits Offenheit ermöglichen bis zur Grenze gefährdeter Handlungsfähigkeit der Regierung bzw. Alternativfähigkeit der Opposition; sie dürfen andererseits Geschlossenheit nicht zu mangelnder Innovationskraft erstarren lassen.

Helmuth Schulze-Fielitz/Christoph Göbwein: Bundesgesetzgebung als Prozeß

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36–37/97, S. 18–26

Das parlamentarische (Bundes-)Gesetz ist nach wie vor das zentrale staatliche Steuerungsinstrument unter dem Grundgesetz. Es ist die der Volksvertretung vorbehaltene Handlungsform und Maßstab aller sonstigen Staatsgewalt. Gesetzgebung kann angemessen nur als „Prozeß“ in der Zeit beschrieben werden. Dies bleibt nicht ohne Auswirkung auf eine Rechtswissenschaft, deren Antworten auf aktuelle rechtliche Fragestellungen verfassungsrealistisch und empirisch fundiert sein müssen, will sie den gegebenen Zusammenhang von Recht und (seiner) Wirklichkeit nicht verfehlen.

Der Aufsatz erläutert den Gesetzesbegriff und damit zusammenhängende Fragen und schildert im Überblick die rechtlichen Grundlagen des Gesetzgebungsverfahrens und das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren. Anschließend werden empirische Funktionsverschiebungen im verfassungsrechtlichen Gesetzgebungsprozeß beschrieben: der Funktionszuwachs der Exekutive, die Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems im parteipolitisierten Bundesstaat, insbesondere das Verhältnis Regierung/Mehrheit/Minderheit im Parlament, die Rolle informellen Verhaltens und seiner Regularien im Verfassungsstaat sowie die „Schwächen“ des Parlaments. Daraus werden Folgerungen für ein verfassungsgerechtes Verfahren(srecht) der Gesetzgebung entwickelt, die allgemein die Stärkung der Kontrollfähigkeit des Bundestages zum Ziel haben. Der Ausblick befaßt sich mit der „Nachsorge“ eines Gesetzes durch die Akteure des Gesetzgebungsprozesses (z. B. Evaluation, Nachbesserungspflichten, Aufhebung) und geht kurz auf aktuelle Tendenzen zur Reduzierung der Normenflut im Kontext der Diskussion um einen sogenannten „schlanken“ (Gesetzgebungs-)Staat ein.

Martin Sebaldt: Verbände und Demokratie: Funktionen bundesdeutscher Interessengruppen in Theorie und Praxis

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36–37/97, S. 27–37

Interessengruppen haben in einem demokratischen politischen System vier Funktionen zu erfüllen: Sie sollen Interessen *artikulieren* und dadurch auch wirkungsvoll zu einer politischen *Integration* der vielfältigen politischen Anliegen beitragen. Gleichzeitig obliegt es ihnen, verbandsintern zu einer funktionalen *Aggregation* dieser Gemengelage zu gelangen und auf dem Wege der *Selektion* verbandsbezogen allgemein verbindliche Positionsbestimmungen vorzunehmen.

Am bundesdeutschen Beispiel wird gezeigt, daß diese Funktionen auch in der Praxis gut wahrgenommen werden, zugleich aber auch Probleme dabei auftauchen. So haben sich die politisch aktiven Verbände am Regierungssitz in Bonn durchweg ein sehr leistungsfähiges Kontaktnetzwerk geschaffen, welches ihnen die Aufgabe der Interessenartikulation deutlich erleichtert. Dabei stoßen sie keineswegs auf Ablehnung seitens politischer Entscheidungsträger; das Gegenteil ist der Fall, da Parlamentarier, Ministerialbeamte etc. auf die Expertise der Verbände nicht verzichten können. Gleichwohl gilt es, im Gewerbe politischer Interessenvertretung bestimmte Spielregeln einzuhalten (Offenheit, Fairneß, kein Übertaktieren etc.), wenn diese Kontakte dauerhaft und effektiv sein sollen.

Am Beispiel des landläufig als „mächtig“ apostrophierten Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) wird sodann gezeigt, wie eine Spitzenorganisation unter ihrer eigenen Heterogenität leidet und insoweit bei der Aufgabe, Interessen intern adäquat zu aggregieren und zu selektieren, in große Schwierigkeiten geraten kann. An diesem prominenten Beispiel läßt sich auch zeigen, daß dies regelmäßig zur Unzufriedenheit der Mitgliedsorganisationen führt und letztlich in Austritten aus dem Spitzenverband münden kann.