

Neben der Erfassung und relativierenden Einordnung der Steuerungsmöglichkeiten der Vorsitzenden setzt eine umfassende Analyse der Einflussprozesse in Fraktionen weiterhin voraus, dass umgekehrt auch Steuerungsinstrumente der Geführten gegenüber der Fraktionsspitze erfasst werden.<sup>46</sup> Da Führungsleistungen in vertikal strukturierten und fachlich fragmentierten Fraktionen kollektiv erbracht werden, ist darüber hinaus das Zusammenspiel mit anderen Akteuren der Leitungsebene ins Licht zu rücken (wenig Beachtung gefunden haben in der Forschung insbesondere die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden).

All dies wäre zu ergänzen durch Einzelfallstudien, die konkrete Entscheidungsprozesse nachzeichnen und die dabei tatsächlich realisierten Machtanteile freilegen. Auch in der Politikfeldforschung wird „eine stärkere Betonung von Machtstrukturen und -prozessen auf allen Ebenen (Individuen, Organisationen, Nationalstaaten)“ gefordert, steht doch aus der Steuerungsperspektive bisher „meist der Problemlösungsaspekt öffentlicher Politik im Vordergrund“<sup>47</sup>. Für eine optimale Annäherung an das komplexe Thema politischer Macht bedarf es also verschiedener empirischer Vorgehensweisen.

Eine Politikwissenschaft, die zum Verständnis parlamentarischer Entscheidungsprozesse beitragen will, ist jedenfalls gut beraten, den Blick stärker auf kleinteilige, mikropolitische Machtphänomene zu richten. Umso mehr gilt dies für eine Disziplin, die die Identifizierung und Problematisierung von Machtdifferenzen weiterhin als kritische Aufgabe versteht. In eine Bilanz zur Steuerung durch die Vorsitzenden sollte allerdings auch eingehen, dass diese einen ganz wesentlichen Beitrag zur Funktionsfähigkeit der Fraktionen und – so deren Führung gelingt – des parlamentarischen Regierungssystems insgesamt leisten.

46 Auch Existenz, Umfang und Rahmenbedingungen der Vorauswirkung von Macht – wenn Abgeordnete gegenüber als mächtig wahrgenommenen Vorsitzenden antizipativ zurückstecken – wären empirisch aufzuklären.

47 Volker Schneider / Frank Janning, Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden 2006, S. 234.

## Plenum im Kleinen oder Ort der Verhandlung? Verständnisse und Forschungsbedarf zu den Fachausschüssen des Deutschen Bundestages

*Sven T. Siefken*

Eine wiederkehrende Kritik am Parlamentarismus der Bundesrepublik Deutschland lautet, dass die Abgeordneten die Plenardiskussionen nicht ernst nähmen. Es seien oftmals nur sehr wenige Parlamentarier überhaupt anwesend, und dann würden sie der Debatte nicht folgen, sondern in ihren Unterlagen blättern oder gar Zeitung lesen. Auch die rechtspopulistische AfD hat sich diese Kritik zu eigen gemacht und legt – wie zuvor schon in den Landtagen<sup>1</sup> – seit ihrem Einzug in den Bundestag 2017 einen deutlichen Schwerpunkt auf

1 Vgl. Wolfgang Schroeder / Bernhard Wefels / Alexander Berzel, Die AfD in den Landtagen: Bipolarität als Struktur und Strategie – zwischen Parlaments- und „Bewegungs“-Orientierung, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 1, S. 91 – 110.

die Präsenz im Plenum, wo sie oft in Fraktionsstärke vertreten ist. Dies hat bereits dazu geführt, dass die SPD ebenfalls ihre Plenarorientierung verstärkt.<sup>2</sup>

Die übliche Antwort von Abgeordneten und informierten Beobachtern auf diese Kritik lautet: Die eigentliche Arbeit des Parlamentes finde ja gar nicht im Plenum statt; und dass im Plenum durch den Austausch von Argumenten in lebhafter Debatte die besten Lösungen für die anstehenden Probleme des Landes gefunden würden, entspreche einem altliberalen Parlamentsverständnis. In der modernen Realität der immer komplexer werdenden Welt, habe sich diese Tätigkeit maßgeblich verlagert in die Fachausschüsse, dort spiele sich „ein Großteil der parlamentarischen Arbeit ab“, wie es der Bundestag selbst formuliert<sup>3</sup>, dort liege der „Schwerpunkt der parlamentarischen Arbeit“<sup>4</sup>. In den Ausschüssen würden die fachlichen Debatten geführt und externer Sachverstand umfassend eingebunden; hier ringe man um die besten Lösungen, und dabei wirke die Opposition oftmals konstruktiv in der Sache mit; hier sei man in der Lage, Kompromisse zu schließen und „Deals“ auszuhandeln. Es würden sogar parteiübergreifende Ressortbrüderschaften entstehen, die „ihr“ Politikfeld gegenüber anderen gemeinsam vertreten und schützen.

Ein Blick in die Parlamentsstatistik stützt die Bedeutung der Ausschussarbeit: In der 18. Wahlperiode gab es 245 Plenarsitzungen und über 3.000 Sitzungen von Ausschüssen und ihren Unterausschüssen.<sup>5</sup> Die klassische und vielzitierte Formulierung des Politikwissenschaftlers und späteren U.S.-Präsidenten *Woodrow Wilson* über den amerikanischen Kongress scheint auf den Bundestag übertragbar: „Congress in session is Congress on public exhibition, whilst Congress in its committee rooms is Congress at work.“<sup>6</sup> So ist die zentrale Bedeutung der Fachausschüsse sogar zu einem Definitionsmerkmal in der Klassifikation von Parlamenten genutzt worden. Im Redeparlament bleibe die Tätigkeit im Plenum von zentraler Bedeutung und die Ausschüsse kämen „nicht über den Rang mehr zweitrangiger Hilfsorgane“ hinaus, im Arbeitsparlament hingegen seien „Macht und Arbeit in entscheidender Weise in die Ausschüsse verlagert“<sup>7</sup>.

So erscheinen die Fachausschüsse des Parlaments als ein Paradies des Policy-Making. Aber stimmt dieses Bild? Und wenn nicht, was bedeutet dies für die Klassifikation von Parlamenten, für die Parlamentspraxis und für die Außendarstellung von Parlamentstätigkeiten? Diesen Fragen soll der vorliegende Beitrag nachgehen, um einerseits das vorhandene Wissen zusammenführen und um den Bedarf und Ansatzpunkte für vertiefte Forschung zu verdeutlichen.

2 Vgl. *Veit Medick*, Nahles verordnet SPD-Abgeordneten Schichtdienst, in: Spiegel online vom 7. Juli 2018, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/andreas-nahles-verordnet-spd-abgeordneten-im-bundestag-schichtdienst-a-1217035.html> (Abruf am 3. September 2018).

3 Deutscher Bundestag, Arbeit des Deutschen Bundestages, <https://www.bundestag.de/service/faq/arbeit/244948> (Abruf am 3. September 2018).

4 *Susanne Strasser / Frank Sobolewski*, So arbeitet der Deutsche Bundestag. 19. Wahlperiode, Berlin 2018, S. 34.

5 Vgl. *Michael F. Feldkamp*, Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 2, S. 207 – 222, S. 214 ff.

6 *Woodrow Wilson*, Congressional Government. A Study in American Politics, Mineola 2006 [1892], S. 69.

7 *Winfried Steffani*, Das präsidentielle System der USA und die parlamentarischen Systeme Großbritanniens und Deutschlands im Vergleich, in: *ders.* (Hrsg.), Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979, S. 61 – 104, S. 96; ähnlich ist die Unterscheidung zwischen „transformative“ und „arena legislatures“ bei *Nelson W. Polsky*, Legislatures, in: *Philip Norton* (Hrsg.), Legislatures, Oxford 1990 [1975], S. 127 – 148, S. 130 ff.

## 1. Der Wissensstand zu den Fachausschüssen des Bundestages

Ausschüsse sind allgemein eine Untergruppe einer größeren Einheit oder Organisation. Sie werden eingesetzt, damit sie sich mit einem bestimmten Themenfeld befassen und diesbezüglich Empfehlungen abgeben oder Entscheidungen treffen. Wenngleich die Begrifflichkeit in der Praxis nicht immer einheitlich ist, können sie somit als parlamentarisches Gegenstück zu dauerhaft eingerichteten administrativen Arbeitsgruppen oder Beiräten verstanden werden.<sup>8</sup> Ausschüsse sind ein Strukturmerkmal moderner Parlamente und werden gemeinhin als Voraussetzung für deren Einflussmöglichkeit verstanden: „Parliaments have ... become more influential bodies globally, and this has been due particularly to their newly created or revived committee system.“<sup>9</sup>

Demokratietheoretisch wird die Stärke von Ausschüssen darin gesehen, dass sie eine „kleine, interagierende Gruppe mit persönlichem Kontakt“ sind, die „im Halbschatten und unspektakulär arbeitet“<sup>10</sup>. Daher sei es dort einerseits möglich, sich vertieft mit den jeweiligen Gegenständen zu befassen, und durch die fachliche Spezialisierung ihrer Mitglieder müsse man nicht immer wieder „bei Null“ anfangen. So schreibt *Michael Grosse-Brömer*, MdB, CDU: „Die Abgeordneten können im Ausschuss sofort in ein Thema einsteigen, da alle bereits eingeleitet sind. Auf ausschweifende, zeitraubende Erklärungen kann und muss auch verzichtet werden.“<sup>11</sup>

Somit bilden Ausschüsse zunächst einmal den allgemeinen und fortschreitenden Prozess der gesellschaftlichen Differenzierung ab.<sup>12</sup> Zugleich steigern sie die Effizienz der Entscheidungsfindung, weil mehrere Themen parallel in den verschiedenen Ausschüssen behandelt werden können.<sup>13</sup> Hinzu kommt durch die dauerhafte Institutionalisierung der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen ihrer Mitglieder. So werden „Koppelgeschäfte“ im Sinne einer „zeitverschobenen gegenseitigen Kompensation“ möglich.<sup>14</sup> Nötig ist es also einerseits, die Ausschüsse des Bundestages angemessen breit zu besetzen. Dementsprechend sind in ihnen stets alle Fraktionen gemäß ihrem Stärkeverhältnis vertreten. Andererseits ist es sinnvoll, sie möglichst klein zu halten, so dass der gegenseitige Kontakt erhalten bleibt; *Giovanni Sartori* empfiehlt maximal 30 Mitglieder<sup>15</sup>, entscheidungstheoretisch wird die optimale Größe für die Gremienarbeit mit nur 15 angegeben.<sup>16</sup>

8 Vgl. *Sven T. Siefken*, Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005, Wiesbaden 2007, S. 64.

9 Vgl. *Lawrence D. Longley / Roger H. Davidson*, Parliamentary Committees: Changing Perspectives on Changing Institutions, in: *dies.* (Hrsg.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, London 1998, S. 1 – 20, S. 5.

10 *Giovanni Sartori*, Demokratietheorie, Darmstadt 1992, S. 227 f.

11 Vgl. *Michael Grosse-Brömer*, Sollen Bundestagsausschüsse öffentlich tagen? Kontra, in: politik und kommunikation vom 16. Dezember 2014, <https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/pro-kontra/sollen-bundestagsausschuesse-oeffentlich-tagen-15393> (Abruf am 23. November 2018).

12 Vgl. *Wolfgang Zeh*, Das Ausschußsystem im Bundestag, in: *Hans-Peter Schneider / ders.* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin 1989, S. 1087 – 1102, S. 1092.

13 Vgl. *Kaare Strøm*, Parliamentary Committees in European Democracies, in: *The Journal of Legislative Studies*, 4. Jg. (1998), H. 1, S. 21 – 59, S. 24.

14 *Giovanni Sartori*, a.a.O. (Fn. 10), S. 229.

15 Vgl. ebenda, S. 228.

16 Vgl. *Frank Pfetsch*, Politische Theorie der Entscheidung in Gremien, in: *Journal für Sozialforschung*, 27. Jg. (1987), H. 3/4, S. 253 – 275.

Parlamentsausschüsse werden zu verschiedenen Zwecken eingerichtet: Zu trennen sind die Fachausschüsse von binnenbezogenen Ausschüssen, die die Arbeit des Parlaments selbst organisieren. In Deutschland werden die Fachausschüsse weiter unterteilt in Gesetzgebungsausschüsse und begleitend eingerichtete Ausschüsse für jene Politikfelder, die kaum durch Gesetze gesteuert werden, etwa die Außen- und Verteidigungspolitik sowie die Entwicklungszusammenarbeit.<sup>17</sup> Reine Kontrollausschüsse hingegen, wie in anderen Ländern, gibt es in Deutschland nicht; die Fachausschüsse nehmen die Kontrolle ebenfalls wahr, und zwar in einem größeren Maße als häufig vermutet. So weisen Praktiker im Gespräch darauf hin, dass oftmals über die Hälfte der Ausschusstätigkeiten solche der Kontrolle sind.<sup>18</sup> Die nachgelagerte Kontrolle insbesondere von massiven Fehlern oder Skandalgeschehen wird durch Untersuchungsausschüsse geleistet, die hier nicht weiter betrachtet werden, da sie einer eigenen Logik unterliegen und – auch in der Zeitschrift für Parlamentsfragen – recht umfassend erforscht wurden.<sup>19</sup>

Die konkrete Strukturierung des Ausschusssystemes steht in Deutschland dem Parlament weitgehend frei; nur einige Ausschüsse sind im Grundgesetz und andere in einfachen Gesetzen verankert.<sup>20</sup> Während es zu Beginn der Bundesrepublik eine Vielzahl von Ausschüssen gab, die häufig ad-hoc eingesetzt wurden, hat sich seit 1969 ein System entwickelt, in dem die Ausschüsse die Strukturierung der Ministerien weitgehend spiegeln.<sup>21</sup> Die Ressortstruktur wird im Rahmen der Koalitionsverhandlungen festgelegt, und das Parlament wartet in der Regel mit der Konstituierung der Ausschüsse ab, bis hierzu Klarheit herrscht. Während der sehr langen Regierungsbildung 2017/2018 wurden wie schon 2013 vorläufig ein Hauptausschuss, ein Petitionsausschuss und ein Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung eingesetzt, um diesen Zeitraum zu überbrücken.<sup>22</sup> Nach Abschluss der Sondierungen für eine erneute Große Koalition wurden die Ausschüsse installiert, doch da in letzter Minute die Erweiterung des Innenressorts um die Bereiche Bauen und Heimat beschlossen wurde, sah sich das Parlament veranlasst, wenig später auch dies nachzuvollziehen, indem die Zuschnitte von zwei Ausschüssen angepasst wurden.<sup>23</sup> Die Spiegelung erleichtert dem Parlament Kontrolle und Gesetzgebung und reduziert den Koordinationsbedarf.

17 Vgl. Wolfgang Zeh, a.a.O. (Fn. 12), S. 1093.

18 Vgl. Richard Weng, Die Bedeutung des Berichterstatters im Parlament, in: ZParl, 15. Jg. (1984), H. 1, S. 31 – 43, S. 34; Jürgen von Oertzen, Das Expertenparlament. Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente, Baden-Baden 2006, S. 237; Sven T. Siefken, Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2018, S. 422.

19 Vgl. unter anderem Uwe Thaysen / Suzanne S. Schüttemeyer (Hrsg.), Bedarf das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse einer Reform? Beiträge und Materialien, Baden-Baden 1988; Meinhard Schröder, Untersuchungsausschüsse, in: Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 12); Matthias Riede / Henrik Scheller, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse im Deutschen Bundestag – bloßes Skandalisierungsinstrument der Opposition?, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 1, S. 93 – 114; Marco Radojevic, Die Einsetzung Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse im Deutschen Bundestag: Welchen Einfluss hat die Auffälligkeit eines Themas, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 1, S. 58 – 68.

20 Vgl. Susanne Strasser / Frank Sobolewski, a.a.O. (Fn. 4), S. 34.

21 Vgl. Wolfgang Zeh, a.a.O. (Fn. 12), S. 1091.

22 Vgl. Susanne Strasser / Frank Sobolewski, a.a.O. (Fn. 4), S. 35.

23 Vgl. Sven T. Siefken, Regierungsbildung ‚wider Willen‘ – der mühsame Weg zur Koalition nach der Bundestagswahl 2017, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 2, 407 – 436, S. 412.

Ein besseres Verständnis der Fachausschüsse ist wiederholt angemahnt worden: „Eine systematische Untersuchung ihrer Funktionen in deutschen Parlamenten liegt ... bisher nicht vor“<sup>24</sup>, „committees do play an underappreciated role in European parliaments both with regard to policy-making and to monitoring the behavior of different executive actors“<sup>25</sup>. Es gilt weiter, was vor 20 Jahren festgestellt wurde: „The analytical literature has only scratched the surface of [committees] and ... many of the critical questions concerning parliamentary committees have not yet been asked, much less answered.“<sup>26</sup>

Ein umfassendes Verständnis der Ausschüsse ist also entscheidend, um das Funktionieren von Parlamenten zu erhellen.<sup>27</sup> Die in den USA entwickelten Konzepte zu den Congressional Committees können dabei nur teilweise helfen. Dort werden vier Zugänge unterschieden, die sich auf Verteilungsfragen, Informationsthemen, den Kartellparteien-Ansatz und auf die Rivalität zwischen zwei Kammern stützen.<sup>28</sup> Allerdings ist deren allzu simple Übertragung nicht sinnvoll, wie sich beispielsweise an der Debatte über das aus den unterschiedlichen Anreizen für Inhaber von Direkt- und Listenmandaten resultierende Abgeordnetenverhalten gezeigt hat.<sup>29</sup> Und auch führt es kaum weiter, die genannten Ansätze als sich gegenseitig ausschließend zu verstehen, vielmehr bilden sie – mit weiteren Variablen – ein Spannungsfeld, in dem sich die Ausschüsse und ihre Mitglieder in ihrer parlamentarischen Tätigkeit bewegen.

Es ist indes nicht so, dass zu den Parlamentsausschüssen des Bundestages gar nichts bekannt wäre. Die Forschung kann insgesamt auf drei Ebenen sortiert werden: Die Mikro-Ebene befasst sich mit dem Blick auf die einzelnen Abgeordneten. Diese Perspektive nahm die frühe Forschung in den USA ein, insbesondere die Studien von *Richard F. Fenno* zum Appropriations-Prozess (1965) und später seine Monographie „Congressmen in Committees“ (1973).<sup>30</sup> Letztere stellte bereits einen Übergang zu einer (neo-)institutionalistischen Betrachtungsweise dar, also eine Verschiebung auf die Meso-Ebene von Institutionen und den daraus folgenden Anreizen. Wie in der amerikanischen Politikwissenschaft insgesamt gewann in den Congressional Studies die Modellierung von Zusammenhängen mit Rational-Choice-Ansätzen in der Folge an Bedeutung, wobei häufig zur Analyse vorrangig for-

24 *Jürgen von Oertzen*, a.a.O. (Fn. 18), S. 191.

25 *Ulrich Sieberer* / *Daniel Höhmann*, Shadow Chairs as Monitoring Device? A Comparative Analysis of Committee Chair Powers in Western European Parliaments, in: *The Journal of Legislative Studies*, 23. Jg. (2017), H. 3, S. 301 – 325.

26 *Kaare W. Strøm*, Parliamentary Committees in European Democracies, in: *The Journal of Legislative Studies*, 4. Jg. (1998), H. 1, S. 21 – 59, S. 55.

27 Vgl. *Shane Martin*, Committees, in: *ders.* / *Thomas Saalfeld* / *Kaare W. Strøm* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford 2014, S. 352 – 368, S. 353.

28 Vgl. ebenda, S. 352 – 360.

29 Vgl. *Thomas Stratmann* / *Martin Baur*, Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ across Electoral Systems, in: *American Journal of Political Science*, 46. Jg. (2002), H. 3, S. 506 – 514; *Dominic Heinz*, Mandatstypen und Ausschussmitgliedschaften der Mitglieder des Deutschen Bundestages – Eine empirische Untersuchung von 1949 bis 2005, in: *ZParl*, 41. Jg. (2010), H. 3, S. 518 – 527. Siehe im Überblick dazu *Sven T. Siefken*, Observing the ‘Mandate Divide’ in Germany? The Roles of Direct and List MPs in the Bundestag, Beitrag zur ECPR General Conference, Hamburg 2018, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/14283b5e-8278-4009-98b1-619d58d9fa3f.pdf> (Abruf am 19. September 2018).

30 Vgl. *Richard F. Fenno*, *The Power of the Purse. Appropriations Politics in Congress*, Boston 1965; *ders.*, *Congressmen in Committees*, Boston 1973.

male Modellierungen und quantitative Verfahren genutzt wurden. Dies gilt analog für die Mikro-Perspektive, die beispielsweise die Karrierewege von Abgeordneten (auch) in den Ausschüssen untersucht. Ausgebaut wurde sie unter Berücksichtigung des informalen Bereiches später im Rahmen der Rollentheorie<sup>31</sup>, die mit Gewinn auch für den Bundestag angewandt wurde.<sup>32</sup> Bei Betrachtung der informalen Institutionen auf der Meso-Ebene spielten Ausschüsse in der Forschung zur Parlamentskultur eine Rolle.<sup>33</sup> Die Ausschüsse wurden überdies bei der Betrachtung anderer parlamentarischer Gegenstände immer wieder thematisiert, etwa von *Suzanne S. Schüttemeyer* in der Untersuchung der Fraktionen<sup>34</sup>, zur Gesetzgebung<sup>35</sup>, zur Mitsteuerung<sup>36</sup> oder zur parlamentarischen Kontrolle.<sup>37</sup> Insgesamt zeigt sich im Ergebnis dieser Studien, dass in der älteren Literatur die Rolle der Ausschüsse teilweise „mystifiziert“ wurde.<sup>38</sup>

Erweitert man die Perspektive auf die Makro-Ebene des politischen Systems, wird ein weiteres Desiderat für die Parlamentsforschung offensichtlich, das in die Frage mündet: Welche Rolle spielen die Ausschüsse im Prozess der politischen Entscheidungsfindung? Sie können etwa als eigenständige (kollektive) Akteure oder als reine (weitere) Arenen der politischen Auseinandersetzung, der Koalitionsbildung und der gegenseitigen Kontrolle von Koalitionspartnern gelten.<sup>39</sup> Die Steuerungstheorie und die Governance-Debatte hingegen scheinen sie – und das Parlament insgesamt – häufig als überhaupt nicht bedeutsam zu verstehen, da hier andernorts getroffene oder ausgehandelte Entscheidungen nur noch ratifiziert würden.

Dass sowohl die Governance-Debatte die Parlamente und die Parlamentsforschung die Governance-Debatte nur wenig wahrnehmen, ist schon mehrfach angemerkt worden.<sup>40</sup> Dies ist auch eine Folge von disziplinärer Differenzierung innerhalb der Politikwissenschaft, denn frühere Arbeiten hatten hier einen stärker übergreifenden Blick.<sup>41</sup> Eine Kombination von theoretischen Ansätzen und empirischen Erkenntnissen aus diesen beiden Bereichen ist für die Untersuchung der Rolle der Ausschüsse im politischen Prozess hilfreich.

31 Vgl. für das Vereinigte Königreich die auch international einflussreiche Studie von *Donald D. Searing*, *Westminster's World. Understanding Political Roles*, Cambridge 1994.

32 *Jürgen von Oertzen*, Rollentheorie als Werkzeug der Parlamentarismusforschung, in: *Helmar Schöne / Julia von Blumenthal* (Hrsg.), *Parlamentarismusforschung in Deutschland. Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag*, Baden-Baden 2009, S. 217 – 230.

33 Vgl. *Helmar Schöne*, *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*, Baden-Baden 2010.

34 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen 1998.

35 Vgl. *Klaus von Beyme*, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen 1997.

36 Vgl. *Manfred Schwarzmeyer*, *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*, Opladen 2001.

37 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 18).

38 Vgl. *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 35), S. 192.

39 Vgl. *Ulrich Sieberer / Daniel Höhmann*, a.a.O. (Fn. 25), S. 303.

40 Vgl. dazu den Beitrag von *Joachim Krause* in diesem Heft der ZParl; siehe auch *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 18), S. 24; *Sabine Kropp / Matthias Ruskke*, *Parlament und Verwaltung: in Rollenpartnerschaft vereint? Ein Plädoyer für die Verknüpfung von Parlaments- und Verwaltungsforschung*, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 3, S. 654 – 676, S. 676.

41 Vgl. etwa *Thomas Ellwein / Axel Görlitz*, *Parlament und Verwaltung*, Stuttgart 1967.



Insgesamt zeigt sich also ein Paradox der Parlamentsforschung: Einerseits werden die Ausschüsse als zentrale Einheiten des Parlaments wahrgenommen, andererseits bleiben sie in der wissenschaftlichen Betrachtung unterbelichtet. Ein Grund dafür liegt darin, dass in Deutschland die Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich tagen. Sie sind somit Teil des Arkanbereiches politischer Entscheidungsfindung, Beobachtung und Analyse fallen schwer. Dieser Beitrag zeigt allerdings im Folgenden auch, wie und dass sich diese Situation mittlerweile in der Parlamentspraxis in vielerlei Hinsicht verändert hat. Daraus folgen neue Möglichkeiten des Datenzugangs ebenso wie der Bedarf, über die diesbezügliche grundsätzliche Regelung der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) einmal mehr nachzudenken.

## 2. Die Ausschüsse des Bundestages im Policy-Cycle

Ein einfaches Modell zur Analyse der Entstehung von Politikinhalt (Policy-Making) ist der Politikzyklus (Policy-Cycle).<sup>42</sup> Dabei handelt es sich nicht um ein komplexes Modell, sondern um eine Fortentwicklung der einfachen Phasenheuristik.<sup>43</sup> Brauchbar ist der Ansatz also nicht, um Wenn-Dann-Beziehungen herzuleiten oder gar Vorhersagen zu treffen, aber für eine erste Strukturierung von Entscheidungsprozessen kann er helfen.<sup>44</sup> Daher wird der Policy-Cycle hier genutzt, um das Vorgehen für eine vertiefte Untersuchung zur Bedeutung der Ausschüsse im Policy-Making zu strukturieren.

Der Policy-Cycle besteht aus den Phasen der Problemdefinition, des Agenda-Setting, der Politikformulierung, der Implementation, der Evaluierung und der Terminierung (vgl. Abbildung 1 auf Seite 784). Alternativ zur – in der Realität ja nur sehr seltenen – Terminierung von Politik kann eine erneute Problemdefinition erfolgen, wodurch der Zyklus von neuem in Gang gesetzt werden kann. Die Bedeutung der einzelnen Phasen wird im Weiteren näher erläutert, wobei die Reihenfolge der Darstellung sich im Sinne der Verständlichkeit nicht an dem Phasenverlauf, sondern an der wahrgenommenen Bedeutung der Ausschüsse orientiert.

### 2.1. Politikformulierung als Kernaufgabe des Ausschusses?

Die zentrale Bedeutung der Fachausschüsse des Bundestages im Policy-Cycle wird man zunächst in der Phase der Politikformulierung verorten. In ihr werden konkrete Maßnahmen entwickelt, die zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beitragen sollen. Dabei können verschiedene Politikinstrumente eingesetzt werden, von Ge- und Verboten über die Finanzierung bis zu Information und Überzeugung (Persuasion).<sup>45</sup>

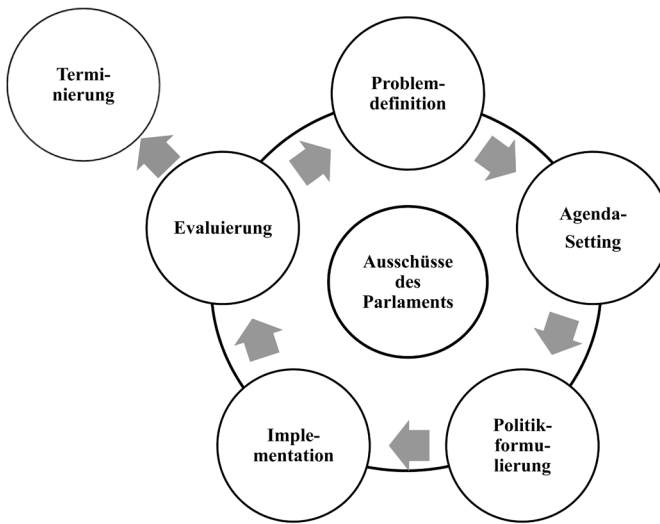
42 Vgl. im Überblick *Werner Jann / Kai Wegrich*, Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: *Klaus Schubert / Nils C. Bandelow* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München 2009, S. 75 – 115.

43 Vgl. *Harold D. Lasswell*, *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, College Park 1956; *David Easton*, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965.

44 Vgl. *Sonja Blum / Klaus Schubert*, *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*, Wiesbaden 2018, S. 202.

45 Vgl. *Dietmar Braun / Olivier Giraud*, Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, in: *Klaus Schubert / Nils C. Bandelow* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 42), S. 159 – 187.

Abbildung 1: Die Ausschüsse des Bundestages im Policy-Cycle



Quelle: Eigene Darstellung nach Werner Jann / Kai Wegrich, a.a.O (Fn. 42).

Im Bundestag haben die Ausschüsse bei der Gesetzgebung weder ein Selbstbefassungsrecht noch ein abschließendes Entscheidungsrecht. Sie können lediglich Empfehlungen abgeben, die so formuliert sein müssen, dass sie vom Plenum mit Zustimmung oder Ablehnung beschlossen werden können.<sup>46</sup> In den Ausschüssen erfolgt die zentrale inhaltliche Bearbeitung der Gesetzentwürfe, die in aller Regel von der Regierung, oder seltener von Ländern und Fraktionen eingebracht werden. Diese Detailarbeit führt dazu, dass „kein Gesetz den Bundestag so verlässt, wie es hineingekommen ist“, ein Diktum, das (fälschlich) dem ehemaligen SPD-Fraktionsvorsitzenden *Peter Struck* zugeschrieben wird.<sup>47</sup> Inwiefern dies empirisch stimmt, ob nicht eine Differenzierung etwa nach Politikfeldern oder nach Normal- und „Schlüsselentscheidungen“<sup>48</sup> erforderlich ist, bedarf einer näheren Prüfung. Es mag auch hilfreich sein, nach dem Politisierungsgrad eines Themas zu differenzieren, das sich – basierend auf der „temperature of politics“ (*Giovanni Sartori*) – in einem „heißen“ oder „kühlen“ Zustand befinden kann.<sup>49</sup> Die Datengrundlage für eine solche Überprüfung ist grundsätzlich vorhanden, denn die Berichte und Beschlussempfehlungen der Ausschüsse werden in den Parlamentsdrucksachen veröffentlicht. Seit dem Ersten Bundestag bis zum Ende der 18. Wahlperiode sind insgesamt 29.091 Berichte und Beschlussempfehlungen in den Drucksachen veröffentlicht, die mittlerweile auch rückwirkend digitalisiert und per Texter-

46 Vgl. R. Peter Dach, Das Ausschußverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, in: Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 12), S. 1128.

47 Peter Struck, So läuft das. Politik mit Ecken und Kanten, Berlin 2010, S. 42.

48 Vgl. Klaus von Beyme, a.a.O. (Fn. 35), S. 239.

49 Vgl. Sven T. Stiefken, Parlamentarische Kontrolle und Opposition – weder exklusiv noch wirkungslos, in: Stephan Bröckler / Manuela Glaab / Helmar Schöne (Hrsg.), Kritik, Kontrolle, Alternative: Was leistet die parlamentarische Opposition?, Wiesbaden 2019 (im Erscheinen); Giovanni Sartori, Parties and Party Systems. A Framework for Analysis, Colchester 2005 [1976], S. 199.



kennung zugänglich gemacht wurden. Dies schafft eine Datengrundlage für neue qualitative Auswertungen mit Hilfe automatisierter Verfahren. Insofern ließe sich der Output von Ausschüssen gut analysieren, was bislang nicht erfolgt ist.

Auch der Input in die Ausschüsse kann besser als oft erwartet erfasst werden. Denn mittlerweile sind viele Ausschüsse dazu übergegangen, die Tagesordnungen ihrer Sitzungen zu veröffentlichen. Dies erfolgt auf der Homepage des Bundestages, wo die Ausschüsse eigene Seiten haben, die ausweislich ihrer Gestaltung eigenständig durch das jeweilige Ausschussesekretariat befüllt werden. Dort stellten im ersten Halbjahr 2018 fünfzehn der insgesamt 23 Ausschüsse ihre Tagesordnungen grundsätzlich ein, zwei Ausschüsse taten dies teilweise. Nur sieben Ausschüsse – und damit ein knappes Drittel – veröffentlichten ihre Tagesordnungen nicht. So zeigt sich im Vergleich zu vorherigen Wahlperioden in Bezug auf die Tagesordnungen der Ausschüsse eine stark erhöhte Transparenz, die für die wissenschaftliche Analyse genutzt werden sollte. Selbstredend ist dabei die Warnung aus der Praxis zu berücksichtigen, dass auf der Tagesordnung alle Punkte gleich gewichtet erscheinen, in der Realität aber meist wenige von ihnen sehr viel Zeit in Anspruch nehmen.<sup>50</sup> Doch gilt für die empirische politikwissenschaftliche Analyse: besser eine mit Schwächen behaftete Datengrundlage als keine.

Während Input und Output der Ausschüsse einer Auswertung gut zugänglich sind, ist dies bei der Transformation innerhalb der Ausschüsse schwieriger. Die wenigen verfügbaren teilnehmenden Beobachtungen und Erfahrungsberichte von Abgeordneten zeigen, dass hier keineswegs in einem deliberativen oder diskursiven Verfahren vorgegangen wird und dass „nicht der Ausschuss die Stätte des freien Meinungsaustausches ist“, wie *Schüttemeyer* es formuliert.<sup>51</sup> Vielmehr gilt trotz der Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen: „Inter- und überfraktionelle, inhaltliche, ergebnisoffene Diskussion ... findet zumindest im Ausschuss nicht statt“<sup>52</sup>. Besser sei der Ausschuss als ein „Übungsplatz für die später folgende argumentative Auseinandersetzung im Plenum und in der Öffentlichkeit“ zu verstehen.<sup>53</sup>

Die wesentlichen inhaltlichen Entscheidungen und Abstimmungen werden nicht im Ausschuss, sondern an anderer Stelle vorgenommen. So beschreibt *Stefan Kaller*, Abteilungsleiter im Bundesministerium des Innern (BMI) das übliche informale Vorgehen im Vorwege einer Ausschusssitzung:

„Dadurch, dass wir mit einzelnen Abgeordneten die Dinge durchsprechen und ihnen das erklären, holen wir sie ab und gewinnen sie. ... Aber bei uns wirkt dann [im Ausschuss] keiner mehr kritisch ein. Wenn, dann waren die Kritiker schon vorher da, und deren Zweifel wurden ausgeräumt – oder berücksichtigt.“<sup>54</sup>

Von zentraler Bedeutung sind daher die Fraktionen und ihre Arbeitskreise sowie die im Ausschuss benannten Berichterstatter. Was *Heinrich Oberreuter* im Rahmen seiner Fallstudie zur Notstandsverfassung formuliert, lässt sich für bedeutsame Entscheidungen verallgemeinern: „Ein intensiver innerparteilicher und besonders innerfraktioneller Willensbildungsprozess ging ... der ebenso intensiven parlamentarischen Ausschussphase voraus oder parallel.“<sup>55</sup>

50 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 18), S. 294.

51 *Suzanne S. Schüttemeyer*, a.a.O. (Fn. 34), S. 306.

52 *Jürgen von Oertzen*, a.a.O. (Fn. 18), S. 191.

53 Vgl. *Michael Melzer*, Vorbereitung und Gestaltung der Ausschussarbeit durch die Fraktionen, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 12), S. 1131 – 1143, S. 1142.

54 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 18), S. 228.

55 Vgl. den Beitrag von *Heinrich Oberreuter* in diesem Heft der ZParl.

Dies haben verschiedene Falluntersuchungen, etwa von *Schüttemeyer* und *Schwarzmeier* klar gezeigt.<sup>56</sup>

Nicht jedes Thema erhält indes eine so hohe Aufmerksamkeit. Von Bedeutung im Alltagsgeschäft der Ausschussarbeit sind insbesondere die jeweiligen Berichterstatter. Ursprünglich wurden sie benannt – und daher stammt auch ihr Name – um über die Ergebnisse der Ausschussarbeit im Plenum zu berichten.<sup>57</sup> Doch in der Parlamentspraxis wird heute zu jedem Thema frühzeitig ein Berichterstatter jeder Fraktion benannt, der für diese die fachliche Führung für das jeweilige Gesetzesvorhaben übernimmt.<sup>58</sup> Die Berichterstatter sind daher die zentralen Akteure des Policy-Making im Normalfall, sie leisten die Abstimmung innerhalb des Parlaments, vermitteln zur eigenen Fraktion, und sie „prägen“ damit die „sachpolitische Haltung“ der eigenen Fraktion ganz maßgeblich.<sup>59</sup> Im Übrigen werden die Berichterstatter nicht nur, wie es in der wissenschaftlichen Literatur oftmals den Anschein nimmt, ad-hoc zu konkreten Gesetzgebungsvorhaben benannt, sondern diese weitergehende Arbeitsteilung innerhalb des Ausschusses ist verstetigt. Für den Haushaltsausschuss ist die feste Zuordnung von Berichterstattern zu den Einzelplänen bereits bekannt<sup>60</sup>, ebenso werden auch die Kontrollzuständigkeiten für nachgeordnete Behörden im Bereich des jeweils zugeordneten Ressorts verteilt.<sup>61</sup> Eine Abgeordnete berichtet von ihrer Tätigkeit als Berichterstatterin für die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV):

„Was die [WSV] betrifft mache ich das persönlich als Einzelkämpferin. Und das wird in der AG Verkehr der grünen Fraktion vorgestellt und erfahrungsgemäß schalten die lieben Kolleginnen und Kollegen ... auf Durchzug. Das wird abgehakt, was ich vorschlage. Punkt.“  
(*Valerie Wilms*, MdB, Grüne)<sup>62</sup>

In Bezug auf Rückkopplung und Kontrolle kann diese hochgradige Arbeitsteilung unterhalb der Ausschussebene problematisch werden, wie *Suzanne S. Schüttemeyer* im Fazit ihrer Habilitationsschrift betont hat:

„Arbeitsteilung wird zu stark praktiziert als enge, abschottende Zuständigkeitsverteilung, die ressortegoistisch gehütet wird. Hierarchie erscheint überwiegend als auf Verfahrenseffizienz in Fraktionen und Parlament gerichtete Unter- bzw. Überordnung. Arbeitsteilung und Hierarchie sind damit nicht in einer Weise aufeinander abgestimmt, die neben dem weitgehend sach- und verfahrenskompetent abgewickelten Alltagsgeschäft genügend Raum und Anregung läßt für Innovation, für Führung in der Sache.“<sup>63</sup>

*Wolfgang Ismayr* warnt in diesem Zusammenhang vor einer „Atomisierung der Willensbildung“<sup>64</sup>.

Insofern spielen die Ausschüsse in der Phase der Politikformulierung durchaus eine bedeutsame Rolle. Doch sie sind hier keinesfalls als Akteure der Politikformulierung zu verstehen, denn dafür handeln sie selbst selten aktiv genug. Nur zusätzliche Arenen für die politische Auseinandersetzung sind sie aber auch nicht, denn dafür ist die Handlungslogik

56 Vgl. *Manfred Schwarzmeier*, a.a.O. (Fn. 36); *Suzanne S. Schüttemeyer*, a.a.O. (Fn. 34).

57 Vgl. *Richard Weng*, a.a.O. (Fn. 18), S. 43.

58 Vgl. *R. Peter Dach*, a.a.O. (Fn. 46), S. 1121.

59 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, a.a.O. (Fn. 34), S. 306.

60 Vgl. *Susanne Strasser* / *Frank Sobolewski*, a.a.O. (Fn. 4), S. 52.

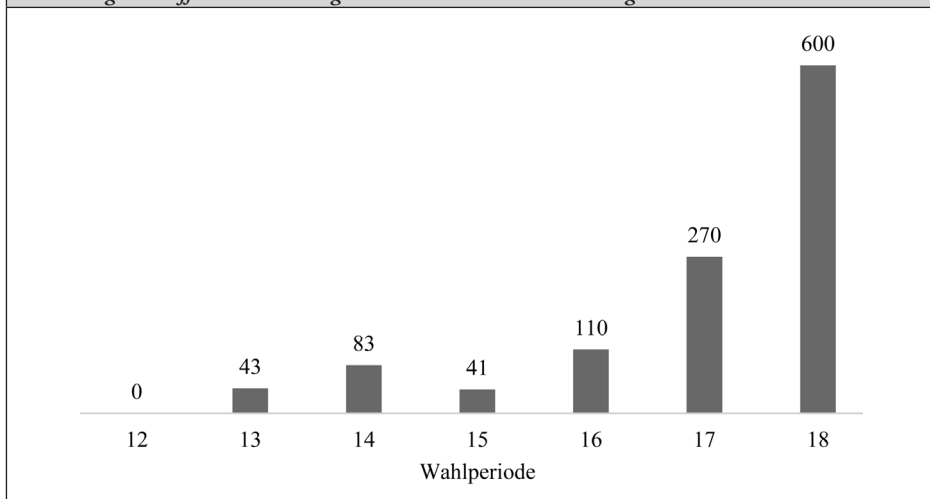
61 Vgl. *Sven T. Sieffken*, a.a.O. (Fn. 18), S. 423.

62 Vgl. ebenda, S. 260.

63 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, a.a.O. (Fn. 34), S. 367.

64 *Wolfgang Ismayr*, *Der Deutsche Bundestag*, Wiesbaden 2012, S. 440.

Abbildung 2: Öffentliche Sitzungen der Ausschüsse des Bundestages



Anmerkung: Die Öffentlichen Anhörungen sind in dieser Zählung nicht eingeschlossen.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten nach *Michael F. Feldkamp*, a.a.O. (Fn. 66), S. 216.

der Ausschüsse zu sehr prägend für die Arbeitsweise des Parlaments. Ohne sie ist das Berichterstattersystem in der existierenden Form nicht denkbar. Es produziert drei bedeutsame Spannungsfelder: (1) vom jeweiligen Berichterstatter hin zum „Rest“ seiner Fraktion, einschließlich der dort eingehenden Informationen und Interessen aus den Wahlkreisen; (2) zwischen den Berichterstattern der Fachausschüsse und jenen für den entsprechenden Einzelplan im Haushaltsausschuss; und (3) zwischen dem Berichterstatter und seiner jeweiligen Fraktionsführung, wobei die wiederum nach Geschäftsbereichen verteilten stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden eine bündelnde und vermittelnde Funktion wahrnehmen.

Die Transformation von Input in Output während der Ausschussphase lohnt also einer näheren Betrachtung. Die Perspektive darf jedoch nicht bei den Ausschusssitzungen enden; die vorbereitende und begleitende Bearbeitung in den Fraktionen und in den Policy-Netzwerken ist von besonderer Relevanz. Aus diesem Grund hilft auch der Vorschlag, statt der Ausschüsse die Ausschussphase besonders in den Vordergrund zu stellen<sup>65</sup>, nicht weiter, denn es kann sein, dass schon vor Beginn der Ausschussphase die wesentlichen Weichenstellungen getätigt wurden.

Allerdings ist es unabdingbar, die Ausschusssitzungen selbst zu untersuchen, um die auf nur wenigen Studien basierenden Einschätzungen zu überprüfen, eventuelle Unterschiede zwischen den einzelnen Ausschüssen herauszuarbeiten und auch die Effekte von öffentlichen Sitzungen zu klären. Denn mittlerweile machen – laut der Parlamentsstatistik – immer mehr Ausschüsse des Bundestages von der Möglichkeit nach § 69 Absatz 1 GOBT Gebrauch, öffentlich zu tagen (vgl. Abbildung 2). Demnach waren in der 18. Wahlperiode

<sup>65</sup> Vgl. *Ingvar Mattson / Kaare W. Strøm*, Parliamentary Committees, in: *Herbert Döring* (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt am Main 1995, S. 249 – 307, S. 274; *Lawrence D. Longley / Roger H. Davidson*, a.a.O. (Fn. 9), S. 2; *Jürgen von Oertzen*, a.a.O. (Fn. 18), S. 245.

immerhin 22 Prozent der Ausschusssitzungen öffentlich, während es im Zeitraum von der 12. bis zur 17. Wahlperiode nur vier Prozent waren.<sup>66</sup>

Damit bietet sich für die Analyse die Möglichkeit eines experimentellen Zugangs, denn unter ansonsten gleichen Bedingungen kann mit Hilfe von teilnehmenden Beobachtungen und Interviews geprüft werden, ob die Zulassung von Öffentlichkeit die Handlungslogik im Ausschuss verändert. Interviews des Verfassers haben überdies gezeigt, dass Abgeordneten selbst die Nichtöffentlichkeit teilweise gar nicht bekannt war. Aus der Vielzahl der Teilnehmer an den Ausschusssitzungen – etwa aus der Regierung beziehungsweise den Bundesministerien und den Ländern, aber auch Fraktionsmitarbeitern – wurde verschiedentlich gefolgert, man tage ohnehin öffentlich.

## 2.2. Von der „Verabschiedung“ zur Begleitung eines Gesetzes: Die Implementation

In klassischer Perspektive besteht die Rolle des Parlaments in der „Programmierung“ der Verwaltung mittels Gesetzen.<sup>67</sup> Mit der Implementationsforschung in Folge der zentralen Studie von *Jeffrey Pressman* und *Aaron Wildavsky* änderte sich jedoch die wissenschaftliche Betrachtung.<sup>68</sup> Nicht nur in der Wissenschaft, auch in der Praxis wurde deutlich, dass es vielfältige Schwierigkeiten, Hürden und Veränderungen bei der Realisierung politischer Vorhaben geben kann und dass die Verwaltung keineswegs immer präzise wie eine Maschine handelt, sondern vielmehr als Akteur mit eigenständigen Interessen zu verstehen ist, ja sogar „bürokratische Sabotage“ betreiben kann.<sup>69</sup> Daher wird die Implementation als bedeutsame separate Phase im Policy-Cycle verstanden.

Für die Umsetzungskontrolle sind vorrangig die Ministerien und die nachgeordneten Behörden in der Verantwortung. Doch auch die Fachausschüsse können aktiv in der begleitenden Kontrolle exekutiven Handelns sein. Dies kann einerseits durch Berichtsanforderungen des Ausschusses, durch die Einladung von Behördenvertretern oder aber – und das ist der schwer sichtbare Regelfall – im Rahmen informaler Netzwerke erfolgen.<sup>70</sup> Von der Opposition werden zur begleitenden Kontrolle zudem die formalen Frageverfahren eingesetzt. Bei allen diesen Tätigkeiten sind wiederum die jeweils zuständigen Berichterstatter aus den Fachausschüssen von besonderer Bedeutung. So ist es im Rahmen von Kleinen Anfragen üblich, dass hier der fachlich zuständige Abgeordnete als Fragesteller mit genannt wird, selbst wenn ein anderer Parlamentarier die entsprechende Frage initiiert hatte.

Inwiefern die Ausschüsse beziehungsweise die Berichterstatter die Umsetzung nachhalten und überprüfen, dürfte erheblich variieren. Alles in allem ist hier in der Kontrolltätig-

66 Quelle: Eigene Auswertung der Daten nach *Michael F. Feldkamp*, Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 2, S. 207 – 222, S. 216.

67 *Rolf-Richard Grauhan*, Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS, 10. Jg. (1969), H. 2/3, S. 269 – 284, S. 270.

68 Vgl. *Jeffrey L. Pressman / Aaron B. Wildavsky*, Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Or, Why it's Amazing That Federal Programs Work at All. This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes, Berkeley 1973.

69 Vgl. *Wolfgang Seibel*, Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung, Berlin 2017, S. 124.

70 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 18), S. 422.

keit durch die Fachausschüsse eher das Modell des „Feueralarms“ als der „Polizeistreife“ vorherrschend<sup>71</sup> – es wird den Ausschüssen also weniger um eine strukturiertes Controlling gehen als darum, bei vermuteten Missständen diese in Angriff zu nehmen.

### 2.3. Die späten Phasen: Evaluierung und Terminierung

Auch bei den weiteren Schritten im Policy-Cycle spielen die Fachausschüsse des Parlaments eine Rolle. Evaluierung meint die Überprüfung, ob die Ziele eines Gesetzes tatsächlich erreicht wurden. Dazu können formale externe Evaluationen durchgeführt werden, wie es etwa bei der Reform der Arbeitsmarktverwaltung in den „Hartz-Gesetzen“ vorgesehen war<sup>72</sup> und mittlerweile als Teil „moderner“ Gesetzgebung zunehmend festgelegt ist. Solche Evaluationen werden häufig an wissenschaftliche Institute oder Beratungsunternehmen vergeben. Während diese formale Evaluation in Deutschland noch wenig verbreitet ist, findet Evaluation „als Teil des Prozesses politischer und administrativer Auseinandersetzungen ‚schon immer‘ statt“<sup>73</sup>. So kann unter anderem das Parlament insgesamt im Rahmen seiner Rückkopplungsfunktion evaluierend tätig werden. Einzelne binnenorganisatorische Elemente des Parlaments, etwa die Abgeordnetenmitarbeiter, wurden in vergleichenden Studien als „funktionales Äquivalent zu einem parlamentarischen Evaluationsdienst“ verstanden.<sup>74</sup> Viele Abgeordnete selbst betonen, dass sie ihre Kontrolltätigkeiten als Evaluation verstehen.<sup>75</sup>

In diesem Kontext spielt auch ihre Wahlkreisarbeit eine bedeutsame Rolle, denn aus den Kontakten vor Ort nehmen Abgeordnete oftmals bedeutsame Hinweise zu Wirkungen und Nebenwirkungen politischer Programme mit.<sup>76</sup> Deren weitere Bearbeitung im innerfraktionellen Prozess ist bislang kaum untersucht, und sie ist wenig strukturiert und vermutlich hochgradig kontingent.<sup>77</sup> Doch spielen hierbei wiederum die Berichterstatter für den jeweiligen Gegenstand als Fachleute ihrer Fraktionen die zentrale Rolle.<sup>78</sup> Über sie werden auch eventuelle Hinweise zu Implementationsschwächen, die fachfremde Abgeordnete in ihrer Wahlkreisarbeit erhalten, in den politischen Prozess eingebracht.

71 Vgl. zur Unterscheidung *Mathew D. McCubbins* / *Thomas Schwartz*, Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, in: *American Journal of Political Science*, 28. Jg. (1984), H. 1, S. 165 – 179.

72 Vgl. *Gerald Wagner*, Evaluation in der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, in: *Thomas Widmer* / *Wolfgang Beywl* / *Carlo Fabian* (Hrsg.), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden 2009, S. 117 – 128, S. 121 ff.

73 *Jörg Bogumil* / *Werner Jann*, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden 2009, S. 180.

74 *Thomas Widmer* / *Frans L. Leeuw*, Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: *Thomas Widmer* / *Wolfgang Beywl* / *Carlo Fabian* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 72), S. 64 – 71, S. 67.

75 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 18), S. 224.

76 Vgl. *ders.*, Repräsentation vor Ort: Selbstverständnis und Verhalten von Bundestagsabgeordneten bei der Wahlkreisarbeit, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 486 – 506, S. 501.

77 Vgl. *Corentin Poyet* / *Sven T. Siefken*, Show or Substance? The Exchange between District and Parliamentary Activities, in: *Oscar W. Gabriel* / *Eric Kerrouche* / *Suzanne S. Schüttemeyer* (Hrsg.), *Political Representation in France and Germany. Attitudes and Activities of Citizens and MPs*, Cham 2018, S. 141 – 164, S. 145.

78 *Danny Schindler* / *Sven T. Siefken*, Wahlkreisarbeit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages – ein Beitrag zur Parlamentarischen Kontrolle?, in: *Birgit Eberbach-Born* / *Sabine Kropp* / *Andrej Stuchlik* / *Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, Baden-Baden 2013, S. 203 – 225, S. 205.

Wie groß der Anteil von Implementationsbegleitung an der Ausschussarbeit ist, wurde bislang nicht untersucht. Für ein realistisches Bild ist die Erhellung dieser Fragestellung notwendig, und wiederum lassen sich hier in einem ersten Schritt Tagesordnungen und Berichte der Ausschüsse auswerten, die bereits gut verfügbar sind.

Dass Politik „terminiert“ wird, ist eher selten. Historisch haben sich einige Politikfelder tatsächlich aufgelöst, weil die ihnen zugrunde liegenden Probleme nicht weiter von Relevanz waren. Dies betrifft etwa die Vertriebenenpolitik und die Deutschlandpolitik. Neuere Gesetzgebung arbeitet teilweise auch mit so genannten „Verfallsklauseln“, das heißt Gesetze werden nicht mehr für unbestimmte Zeit, sondern nur für einen begrenzten Zeitraum in Kraft gesetzt.<sup>79</sup> Eine Terminierung von Politik verläuft analog zur Formulierung von Politik, oder im Fall der Verfallsklauseln bereits im Rahmen der Formulierung. Dementsprechend sind die Ausschüsse dabei wie oben dargestellt von Relevanz.

#### 2.4. Die frühen Phasen: Problemdefinition und Agenda-Setting

In klassischer rationalistischer Perspektive ist es üblich, den politischen Prozess mit einem „Problem an sich“ beginnen zu lassen. Doch ist die Bedeutung der Problemdefinition allgemein anerkannt, denn es gilt im Großen wie im Kleinen: „We do not discover a problem ‚out there‘; we make a choice about how we want to formulate a problem.“<sup>80</sup> Teil der Problemdefinition sind „Framing“-Prozesse<sup>81</sup>, die nicht nur einen Verständnisrahmen schaffen, sondern damit zugleich auch erste Lösungsansätze implizieren. Diese frühe Phase im Policy-Cycle hat erheblichen Einfluss auf die weiteren Ergebnisse.

Ausschüsse können auf diese Prozesse auf zweierlei Wegen Einfluss nehmen. Da erstens ihre Mitglieder zugleich in die jeweiligen Policy-Netzwerke eingebunden sind, können sie dort die Definition mitgestalten. Als erfahrene Politiker wissen sie um die Bedeutung dieser frühesten Phase im Policy-Cycle und werden sich in der Regel die Chance kaum entgehen lassen, hier aktiv zu werden. Wiederum sind es nicht die Ausschüsse als Institution, die Einfluss nehmen können, sondern ihre Mitglieder, wenn sie als „politische Entrepreneure“ tätig werden.<sup>82</sup>

Die Ausschüsse können aber auch in formaler Weise auf die Problemdefinition Einfluss nehmen, nämlich indem sie in ihren Berichten und Beschlussempfehlungen generelle Einschätzungen formulieren. Auch hierzu steht eine inhaltsanalytische Auswertung noch aus. Somit können Parlamentsausschüsse und ihre Mitglieder in der Problemdefinition durchaus wirksam sein, haben hier aber keine formalen oder gar exklusiven Kompetenzen. Der folgende Schritt im Policy-Cycle ist das Setzen der Agenda, denn ein einmal definiertes und als lösbar verstandenes Problem muss auch im Vergleich zu anderen Themen als kon-

79 Sylvia Veit / Bastian Jantz, *Sunset Legislation: Theoretical Reflections and International Experiences*, in: Alberto Alemanno / Frank den Butter / André Nijssen / Jacopo Torriti (Hrsg.), *Better Business Regulation in a Risk Society* 2013, S. 267 – 282.

80 Vgl. Charles Edward Lindblom / David K. Cohen, *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*, New Haven 1979, S. 50.

81 Amos Tversky / Daniel Kahnemann, *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*, in: *Science*, 211. Jg. (1981), H. 4481, S. 453 – 458; Elisabeth Wehling, *Politisches Framing. Wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und daraus Politik macht*, Köln 2016.

82 Vgl. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York 1995, S. 211.



kret lösenswert angesehen werden, um bearbeitet zu werden. Bei dieser Festlegung, die wiederum in einem weitgehend informalen Prozess stattfindet, spielen die divergierenden Interessen der Parteien und Fraktionen eine zentrale Rolle. In der fachlichen Vermittlung sind dabei die jeweiligen Experten der Fraktionen gefragt.

Zwar existiert einige Forschung zur so genannten Agenda-Kontrolle der Parlamente.<sup>83</sup> Doch sie zielt auf das Parlament insgesamt. Da die Ausschüsse in Gesetzgebungsprozessen stets auf die Überweisung aus dem Plenum angewiesen sind, ist ihre Fähigkeit die eigene Agenda zu steuern, nur beschränkt vorhanden. Allerdings können sie im Rahmen der Festlegung ihrer Tagesordnungen einzelne Dinge durchaus priorisieren oder verzögern. Zudem ist es ihnen seit 1969 auch möglich sich – außerhalb der Gesetzgebung – mit „Fragen aus ihrem Geschäftsbereich“ selbstständig zu befassen (§ 62 Abs. 1 GOBT). So haben sie eine begrenzte Option, die konkrete politische Agenda mitzugestalten, wenngleich davon ausgegangen wird, dass die Selbstbefassung vorrangig zur Ausübung parlamentarischer Kontrolle genutzt wird.<sup>84</sup> In den USA wurde die Bedeutung des Kongresses als sehr bedeutsam beim Agenda-Setting im politischen System hervorgehoben.<sup>85</sup> Doch ob diese Ergebnisse auch auf Deutschland übertragbar sind, bleibt bislang unklar.

Ein Instrument des längerfristigen Agenda-Setting sind die Koalitionsverträge. In ihnen legen die Koalitionspartner der Regierungsmehrheit ihre Vorhaben und Absichten für die anstehende Wahlperiode fest. Auch hier sind wiederum die Fachpolitiker gemäß ihrer Spezialisierung eingebunden. Die jüngere Entwicklung deutet darauf hin, dass die zu beobachtende Formalisierung der Koalitionsverhandlungen tendenziell mit einem Bedeutungsgewinn der Landespolitiker einhergeht.<sup>86</sup> *Suzanne S. Schüttemeyer* hat darauf hingewiesen, dass eine unzureichende Einbindung der Fraktionen in die Koalitionsverhandlungen zu Konflikten beim Regieren führen kann<sup>87</sup> – es lohnt daher, die aktuelle Praxis und die längerfristigen Entwicklungen näher zu untersuchen.

Deutlich ist jedenfalls, dass die Fachleute aus den Parlamentsausschüssen auch in den frühen Phasen im Policy-Cycle von maßgeblicher Bedeutung sein können, und zwar sowohl in formaler Hinsicht wie auch auf informalem Wege.

### 3. Ausschüsse im Policy-Cycle – bedeutsame Institutionen, nicht aber Akteure

Im gesamten Policy-Cycle sind die Ausschüsse des Bundestages von hoher Relevanz. Dabei wirken sie nicht als Akteure, sondern als zentrale Institutionen mit erheblichen Folgewirkungen. Denn aus dem differenzierten Ausschusssystem des Bundestages folgt erstens des-

83 Vgl. etwa *Herbert Döring*, Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe, in: *Legislative Studies Quarterly*, 26. Jg. (2001), H. 1, S. 145 – 165; *George Tsebelis*, Agenda Setting and Executive Dominance in Politics, in: *Steffen Ganghof / Christoph Hönnige / Christian Stecker* (Hrsg.), *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler*. Festschrift für Herbert Döring, Wiesbaden 2009, S. 13 – 24; *Thomas Bräuninger / Marc Debus*, Legislative Agenda Setting in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research*, 48. Jg. (2009), H. 6, S. 804 – 839.

84 Vgl. *R. Peter Dach*, a.a.O. (Fn. 46), S. 1116; *Wolfgang Zeh*, a.a.O. (Fn. 12), S. 1091 ff.

85 Vgl. *John W. Kingdon*, (Fn. 82), S. 37.

86 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 23), S. 421.

87 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, a.a.O. (Fn. 34), S. 266.

sen „Spiegelung“ durch die Fraktionen und zweitens die weitere arbeitsteilige Binnendifferenzierung auf Ebene der Berichterstatter. Zugleich führen die Ausschüsse in den vorgesehenen Verfahren immer wieder zu einer formalen Bündelung vorher ablaufender informaler Prozesse, etwa wenn ihnen ein Gesetzentwurf zur Beratung überwiesen wird, sie eine öffentliche Anhörung durchführen<sup>88</sup> oder sie ihre Berichte und Beschlussempfehlungen beschließen und an das Plenum übermitteln.

Wie genau diese Arbeitsweise, einschließlich der skizzierten informalen Vorbereitung, erfolgt, bedarf weiterer Untersuchungen. Dieser Beitrag hat aufgezeigt, dass dazu einerseits auf vorliegende Daten wie die Tagesordnungen und die in den Parlamentsdrucksachen verfügbaren Berichten und Beschlussempfehlungen zugegriffen werden kann. Vor allem letztere können auch mit innovativen Verfahren des Data-Mining im Rahmen der automatisierten qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet werden. Doch für das Verständnis der informalen Prozesse sind auch weiterhin die in Teilen schon angewandte Methoden der politikwissenschaftlichen Datenerhebung von Nöten. Interviews und teilnehmende Beobachtung versprechen hierzu hilfreiche Einblicke.

Ergebnisse einer derart umfassenden Untersuchung verschiedener Aspekte des Ausschusswesens werden dazu beitragen, die Parlamentsforschung und die Governance-Forschung stärker miteinander zu verbinden und füreinander relevant zu machen. Doch neben diesen wissenschaftlich-konzeptionellen Fortschritten, lassen sich auch ganz konkrete Empfehlungen für die Parlamentspraxis ableiten. Dies bezieht sich beispielsweise auf die immer wieder diskutierte Frage nach der Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen und ihren Folgen für deren Arbeitsweise. Es mag helfen, ein realistisches Bild für die Parlamentsdarstellung zu entwickeln, das nicht ein falsches („eigentliche Arbeit im Plenum“) durch ein anderes falsches („eigentliche Arbeit in den Ausschüssen“) ersetzt. Auch für die Fraktionen selbst mag ein besseres Verständnis zu einer Optimierung ihrer Ausschussarbeit beitragen, was in der gegenwärtigen Situation von schrumpfenden Fraktionen in Folge erhöhter Fragmentierung im Parlament besonders bedeutsam ist.

Vorerst ist neben dem Forschungsbedarf viererlei festzuhalten: Erstens, die Ausschüsse sind keineswegs das „Paradies des Policy-Making“, als das sie gelegentlich erscheinen. Freie Debatte, offene Verhandlungen und gegenseitiges Überzeugen durch die besseren Argumente finden dort wenn überhaupt dann recht selten statt. Zweitens bedeutet dies aber nicht, dass die Ausschüsse völlig irrelevant im politischen Prozess wären; ihre Bedeutung wird gerade in der Governance-Theorie eher unterschätzt. Sie sind nicht als Akteure zu verstehen, aber sie strukturieren die Handlungslogik der Akteure maßgeblich mit. Drittens, gehen aus ihnen die Berichterstatter der Fraktionen als zentrale Policy-Making-Akteure hervor, die durch ihre vielfältigen Tätigkeiten in den entsprechenden Policy-Netzwerken erhebliche Bedeutung entfalten können. Viertens ist eine Differenzierung unterschiedlicher Politikzustände angezeigt, die etwa mit „heiß“ und „kalt“ bezeichnet werden können. Je nach Zustand verschiebt sich vermutlich der Einfluss der Akteure, ihr Interaktionsstil und auch die Bedeutung der Ausschussarbeit. Insofern ist von der Politikwissenschaft ein erneuerter Fokus auf die Bedeutung der Parlamentsausschüsse im politischen Prozess zu legen.

88 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, Hearing, in: *Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze / dies.* (Hrsg.), *Lexikon der Politik*, Band 7: Politische Begriffe, München 1998, S. 246.