

## "Gesetze werden nicht einfach abgenickt"

### **Politik aktuell: Ministerialrat Thomas Hadamek über Lobbyismus und „Europafähigkeit“ des Bundestages**



Thomas Hadamek arbeitet seit 15 Jahren im Bundestag. Er ist Leiter des Referates Parlamentsrecht. Zu seinem Aufgabenbereich gehört es, die Plenarsitzungen vorzubereiten und die amtierenden Bundestagspräsidenten bei der Sitzungsleitung zu unterstützen. Dabei behalten seine Kollegen und er auch die Gesetzesberatungen in den Ausschüssen und deren Beschlussempfehlungen im Auge. Er referiert für die Teilnehmer der **JournalistenAkademie** der Friedrich Ebert Stiftung, wie praktische Entscheidungsprozesse in der Gesetzgebung ablaufen. Dabei weist er darauf hin, dass die klassische Gegenüberstellung von Gesetzgebung und Regierungsgewalt im Sinne einer schlichten Gewaltenteilung im Staatsaufbau des Grundgesetzes einer vielfältigen Gewaltenverschränkung

und –balancierung gewichen ist. Hadamek arbeitet seit 1996 als Jurist.

### **Hinter den Kulissen der Bundestagsverwaltung**

Die Aufgabe der Verwaltung ist es, die Abgeordneten in jeder Hinsicht bei ihrer Arbeit zu unterstützen, nicht aber sie zu belehren. Dabei weist die Verwaltung auch auf neue Entwicklungen und Möglichkeiten effektiverer Unterstützung hin. Dies ist beispielsweise beim Thema „Europafähigkeit“ des Bundestages in den letzten Jahren der Fall gewesen. Es hat dort zu einer Verbesserung der Unterrichtungslage der Abgeordneten geführt. Nur so können Abgeordnete ihre Integrationsverantwortung gegenüber der Entwicklung der Europäischen Union wahrnehmen.

Hadamek ist einer von ca. 70 Verwaltungsleuten aus Ausschusse sekretariaten, Wissenschaftlichen Fachbereichen und Parlamentsdiensten, die im Bereich Gesetzgebung tätig sind. Insgesamt gibt es 2600 Mitarbeiter in der Verwaltung. Sie erbringen insbesondere infrastrukturelle Dienstleistungen für die aktuell 620 Bundestagsabgeordneten und ihre Mitarbeiter sowie die Fraktionen. Hadamek arbeitete vorher im Sekretariat des Wirtschaftsausschusses. Die notwendige Verwaltungshierarchie findet in der Bundestagsverwaltung eine besondere Ausprägung, da sich ihre Leistungen nicht auf eine Einzelpersonspitze wie in einem Ministerium, sondern auf 620 Abgeordnete beziehen. Die selbstverständlich unparteiliche Arbeit der Verwaltung ist daher nicht von einem hohen Maß an Eigenverantwortung gekennzeichnet. Es sei jedoch nicht ehrenrührig, einer Partei anzugehören, so Hadamek, vielmehr stärke dies das Verständnis der Arbeitssituation aller Abgeordneten.

### **Bundestag und Euro-Krise**

Hadamek berichtet, dass der Bundestag zurzeit die zur Wahrung seiner Haushalts- und Stabilitätsverantwortung gegenüber der Europäischen Währungsunion erforderlichen Mitwirkungs- und Kontrollmechanismen beim Europäischen Rettungsschirm berät. Dieses Gesetzgebungsverfahren sei auch ein Beispiel für die Einwirkung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dessen Entscheidung zur Griechenlandhilfe zu beachten sei. Im Unterschied zu den Fachgesetzen, die in der Regel in den dafür zuständigen Ministerien entworfen würden, würden diese die Rechte des Parlaments betreffenden Regelungen im Bundestag gemacht. „Ohne die öffentliche Verhandlung der Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung

der Finanzkrise im Bundestag könnten diese weder Akzeptanz noch Wirkung finden," meint Hadamek und bringt das Beispiel des Zusammenbruchs der US-amerikanischen Investment-Bank Lehman Brothers Inc. von 2008.

Innerhalb von nur einer Woche wurde unter Einhaltung der in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelten Fristen ein Gesetz zur Stabilisierung der Finanzmärkte beraten und verabschiedet, das unmittelbar zur Beruhigung der Lage beitrug. Von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit sei, dass die Bürgerinnen und Bürger sich vergewissern konnten, dass sich der Bundestag als zentrales Organ der Volksherrschaft ernsthaft und intensiv mit der Krise auseinandersetzt. Es handele sich dabei auch nicht um eine Form der „Notstandsgesetzgebung“, wie die Medien gerne berichtet hätten. Sondern ist sei ein Beleg dafür, dass das Grundgesetz, die dem Bundestag selbst ausdrücklich keine Fristen setzt, damit eine ausreichende Flexibilität beinhaltet, um auch in Krisenzeiten seine Aufgaben zu erfüllen.

### **Gesetzesqualität**

Hadamek erläutert, dass die Erstellung von Gesetzen auf Seiten der Regierung nach der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien erfolgt. Hier seien Prüfmaßstäbe der Gesetzesfolgenabschätzung, der Nachhaltigkeit, Europarechtskonformität, Rechtsförmlichkeit und –systematik verpflichtend niedergelegt. Auf so genannten Vorblättern, die einer ersten kursorischen Information der Abgeordneten dienen, schätzt die Bundesregierung Kosten und Aufwand sowie Alternativen ein. In den Ausschussberatungen werden diese Einschätzungen durch die Abgeordneten auf ihre Plausibilität geprüft. Dabei werden regelmäßig öffentliche Anhörungen mit Wissenschaftlern und Experten durchgeführt. Dieses Anhörungsrecht ist als Minderheitenrecht ausgestattet, um der Opposition ein Mittel zur öffentlichen Gesetzeskontrolle in die Hand zu geben.

### **Transparenz der Arbeit des Bundestages**

Nicht selten werde, so Hadamek, in Wissenschaft und Öffentlichkeit beklagt, es gäbe zu viele Gesetze und zu wenig Zeit, diese im Parlament zu beraten. In diesem Zusammenhang ist öfter vom „Durchpeitschen“ oder „Abnicken“ von Gesetzen die Rede. Repräsentation – die Selbstregierung des Volkes – bedeute grundsätzlich die Mitwirkung aller Abgeordneten an den Gesetzesbeschlüssen des Deutschen Bundestages. Ausdrücklich einbezogen seien dabei allerdings nicht nur die Ausschussberatungen, sondern auch die Willensbildung in den Fraktionen, an denen alle Abgeordneten in ihren Fraktionen teilnähmen. Die Fraktionen seien dabei nicht nur Vertreter der politischen Parteien im Bundestag, sondern als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und als Gliederungen des Bundestages in die organisierte Staatlichkeit eingefügt.

An diese Worte des Bundesverfassungsgerichts sei, so Hadamek, bedauerlicherweise immer wieder zu erinnern, da über die notwendige Mitwirkung der Fraktionen in der Gesetzgebung leider nicht viel bekannt sei. Es sei daher durchaus nachdenkenswert, die Rolle der Fraktionen in der Gesetzgebung konkret sichtbar werden zu lassen und mit dem Informationsangebot über den Stand eines Gesetzgebungsverfahrens zu verbinden. Die Mehrbelastung der Fraktionen für ein solches Informationsangebot müsste natürlich ausgeglichen werden.

### **Problematische Sichtbarmachung der Einflussnahme u. a. von Lobbyisten**

In Deutschland nehmen auch Marktbedingungen oder die Zivilgesellschaft Einfluss auf Gesetzgebungen.

Impulse aus der Wirtschaft kommen meist von Lobbyisten, die die Interessen von Großunternehmen vertreten. Ihr Einfluss auf die Gesetzgebung wird gerne kritisiert. Beim Bundestag wird ein Register von Lobbyisten geführt, das jedoch keine weitergehenden Informationen z.B. über finanzielle Hintergründe enthält. Es wird überlegt, in Rechtstexten aufzuzeigen, welcher Lobbyist beim Zustandekommen eines Gesetzes beteiligt war. Hadamek kritisiert dieses „legal footprint“-genannte Verfahren: „Legal footprints, die sich in der Aufzählung von Namen von beteiligten Interessenvertretern erschöpfen, haben keinen Erkenntniswert und diskreditieren das Gesetzgebungsverfahren. Es wird nicht sichtbar, in welcher Art und Weise Interessen in einen Entscheidungsprozess eingeführt werden.“

Hadamek findet es besser, den inhaltlichen Einfluss von Stellungnahmen offen zu legen. In den Gesetzentwürfen soll sichtbar gemacht werden, welche Stellungnahmen wo Wirkung entfalten oder nicht entfalten haben. Die notwendige Visualisierung von Einflussnahmen sei zu verbessern und nicht auf die Publikation von Anhörungsprotokollen zu beschränken. Gleichzeitig werde unter Beweis gestellt, dass erfolgreiche Lobbyarbeit nicht ohne gute Sacharbeit denkbar ist. Die Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens für gute Vorschläge sei aber nicht nur ein Gebot der Gesetzesqualität, sondern in einer Demokratie selbstverständlich. Man dürfe auch nicht außer Acht lassen, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft durch Interessenvertreter von großer Bedeutung für die Akzeptanz der Normen bei den Betroffenen sei.

Insgesamt erhielten die Zuhörer einen umfassenden Eindruck davon, welche Faktoren und Instanzen im komplexen Prozess eines Gesetzgebungsverfahrens beteiligt sein können.

**Autor:** Ansgar Skoda / **Bild:** Thomas Hadamek / 09.10.2011

**Artikel drucken**