

Thomas de Maizière

A close-up portrait of Thomas de Maizière, a middle-aged man with grey hair and glasses, wearing a dark suit, light blue shirt, and striped tie. He is looking slightly to the left of the camera with a serious expression. The background is blurred, showing other people in a professional setting.

Regieren

Innenansichten der Politik

HERDER

Absprachen. Und das ist das Geheimnis des Erfolges.

Ein anderes Beispiel: Vor jeder Kabinettsitzung finden getrennte Gespräche zwischen den Vertretern der Koalitionspartner statt. Die Unionsseite wird die »B-Seite« genannt. Die SPD-Seite wird »A-Seite« genannt. Das beruht auf einer alten Tradition, die bis in die 1970er Jahre zurückreicht. Angeblich sollen damals in einer Sitzung der Kultusministerkonferenz (KMK) alle Vorlagen der SPD-Seite unter dem Punkt A und die Vorlagen der unionsgeführten Länder unter dem Punkt B aufgelistet worden sein. Daraus hat sich diese feste Bezeichnung eingebürgert.

Auf Unionsseite gibt es vor jeder Kabinettsitzung das »B-Frühstück« im Bundeskanzleramt. Hier nehmen die Minister der CDU/CSU teil, der Fraktionsvorsitzende, der Generalsekretär, der Erste Parlamentarische Geschäftsführer sowie die Staatsminister der Unionsseite und der Regierungssprecher. Die kommende Kabinettsitzung wird vorbereitet, darüber hinaus wird die politische Woche besprochen. Auch hier dringt selten etwas nach außen. Gegenseitige Kritik wird relativ offen vorgetragen. Verhandlungslinien werden abgesteckt.

Auch die A-Seite frühstückt in entsprechender Zusammensetzung gemeinsam. Dieses Frühstück findet in dem Ministerium statt, in dem der Vizekanzler, der stets vom jeweils kleineren Koalitionspartner gestellt wird, Minister ist.

Zu Kabinettsangelegenheiten trifft sich dann die Bundeskanzlerin nach dem Frühstück mit ihrem Vizekanzler zu einem Vorgespräch, das nur 15 Minuten dauert. Manchmal etwas länger, aber nicht viel. Dann haben die übrigen Minister im Kabinettsaal zu warten. Wenn es zu lange dauert, entstehen sofort Gerüchte, dass es eine Regierungskrise gäbe. Denn zu diesem Zeitpunkt sind noch Fotojournalisten anwesend, die sogenannte Auftaktbilder zu Beginn jeder Kabinettsitzung machen. Auch in diesem Vier-Augen-Gespräch gibt es wichtige Klärungen, die dann im Kabinett kurz mitgeteilt werden.

Das B-Frühstück gehört zu den besten Runden im politischen Berlin. Ähnliches mag für die Treffen der A-Seite gelten. Die Regelmäßigkeit, die Begrenztheit auf circa eine Stunde und die Teilnehmerbegrenzung fördern ein gutes Ergebnis und eine gute Stimmung.

Auch die Staatssekretärsrunden am Montag werden von A- beziehungsweise B-Runden vorbereitet.

Sehr oft werden nach den Kabinettsitzungen wichtige Themen, auch umstrittene Sachverhalte von den Ministern untereinander besprochen und diskutiert. Das geschieht in dem Raum, in dem das Kabinett tagt, oder in einem Besprechungsraum des Bundeskanzleramts. Manchmal auch auf dem Flur. Zuweilen bittet die Bundeskanzlerin einige Minister, die von einem wichtigen Thema betroffen sind, nach der Kabinettsitzung in ihr Büro. Das tut sie sowohl ohne als auch mit Vorankündigung. Der Chef des Bundeskanzleramtes ist fast immer dabei. Sehr selten sind Mitarbeiter anwesend.

Diese Besprechungen sind deswegen wichtig, weil sie nicht bekannt werden und keine Mitarbeiter dabei sind. Im Übrigen ist es nämlich so, dass es kaum zu verheimlichen ist,

wenn die Bundeskanzlerin mehrere Minister zu einem Gespräch einlädt oder wenn sich mehrere Minister untereinander mit vielen Mitarbeitern treffen. Dann stehen Kameras vor der Tür, und es werden Ergebnisse erwartet. Bei solchen Treffen nach dem Kabinett ist es anders. Denn die betroffenen Minister sind ja ohnehin im Kanzleramt. Deshalb fällt es nicht auf, wenn es nach dem Kabinett eine Besprechung gibt. Sehr oft finden diese Besprechungen spontan statt.

In einer dieser Runden haben wir zum Beispiel vom dafür zuständigen Chef des Bundeskanzleramtes erfahren, dass der BND – entgegen zuvor gemachten Aussagen – durch sogenannte Selektoren auch Verbündete abgehört hat. Selektoren sind Suchmerkmale, also Kriterien oder Suchbegriffe, die Nachrichtendienste in Datenströme eingeben, um aus Internet-Massenverkehren einzelne Telefonate oder Mails herausfiltern und mitlesen zu können. Wir haben in solchen Runden in der Finanzkrise erörtert, mit welchen Mitteln Banken gerettet werden müssen. Wir haben diskutiert und politisch entschieden, wie viele Soldaten in Afghanistan verbleiben. Und wir haben während der Flüchtlingskrise sehr oft zusammengesessen, um die nächsten Schritte zu erörtern.

Ich halte es für falsch, wenn derartige informelle Runden und Gesprächsformate als politisch zweifelhafte Kungelrunden bezeichnet würden. Ich halte derartige informelle Runden vielmehr für ausschlaggebend für gute sachliche Ergebnisse. Informelle Verfahren sind immer dann richtig und wichtig, wenn sie in förmliche Verfahren münden, im Bewusstsein der Informalität durchgeführt werden und Beschlussverfahren ergänzen und nicht ersetzen.

Zwar sind solche informellen Verfahren nicht im Grundgesetz vorgesehen. Daraus ziehe ich allerdings nicht den Schluss, dass all dies nicht mit der Verfassung im Einklang stünde oder auch sonst nicht in Ordnung wäre.

Denn generell sind diese seit Jahrzehnten geübten Gesprächsformate sinnvoll, weil sie die Kompromissfindung erleichtern und sie stets auf die anschließenden formellen Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren ausgerichtet sind. Franz Müntefering als einer der Vorsitzenden der Föderalismuskommission I in den Jahren 2003/2004 strebte innerhalb der nicht öffentlichen Beratungen der Kommission immer eine »gefühlte 2/3-Mehrheit« an, wie er das nannte, weil er vorausahnen wollte, ob die Vorschläge der Föderalismuskommission eine Chance hätten, eine verfassungsändernde Mehrheit von 2/3 der Stimmen im Bundestag und Bundesrat zu erreichen.

Es werden in diesen informellen Gesprächsformaten die Argumente und Positionen, die im Gesetzgebungsverfahren vorgetragen werden, antizipiert. Geschieht dies nicht oder wird es ignoriert, dann werden solche politischen Absprachen nicht umgesetzt. Und das möchte niemand. Insoweit wirkt das formale Verfassungsgefüge in diese Gesprächsformate dämpfend hinein. Ich nenne das die »Vorwirkung des förmlichen Verfahrens« in politische Absprachen und in die informellen Verfahren. Dies ist ein guter Schutz. Die Vorteile des informellen Verfahrens werden so mit den rechtlich notwendigen Begrenzungen durch das später stets folgende formelle Verfahren kombiniert.

Es gibt viele rechtliche Bestimmungen, die einen Schutz durch Verfahren bieten: So kann ein politischer Beamter, insbesondere ein Staatssekretär, ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Es reicht aus, wenn das für die Fortsetzung der Zusammenarbeit notwendige Vertrauensverhältnis nicht mehr gegeben ist. Ob das der Fall ist, entscheidet der zuständige Minister. Eine Begründung ist dafür nicht einmal erforderlich. Eine solche Entscheidung bedarf allerdings politisch der Zustimmung des Bundeskanzleramts und rechtlich der Umsetzung durch den Bundespräsidenten. Auch hierdurch ist Willkür ausgeschlossen. Aber die Entlassung ohne Angabe von Gründen gibt dem Entlassenen die Möglichkeit, sein Gesicht zu wahren. Es wird nicht im Einzelnen erörtert, woran es gelegen hat, dass es jetzt zu dieser Entlassung kommt. Das ist dann auch nicht justiziabel, und es öffnet weitere berufliche Chancen für den in den einstweiligen Ruhestand Versetzten, ohne dass derjenige zwingend als gescheitert gilt. Allerdings muss dann der Steuerzahler hohe Versorgungsaufwendungen für den Staatssekretär leisten, der so in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden ist. Auch das bewahrt den Minister davor, einen solchen Schritt zu leichtfertig zu machen. Denn dann wird die öffentliche Kritik daran zu groß. Auch hier also eine mäßigende Balance.

Selbstverständlich gilt das auch für die Entlassung eines Ministers. Allerdings ist hier der politische und öffentliche Druck so groß, dass ein Bundeskanzler nicht auf eine Begründung verzichten kann, warum er einen Minister dem Bundespräsidenten zur Entlassung vorschlägt. Einziger Ausweg ist dann, wenn man das vermeiden will, von »persönlichen Gründen« zu sprechen. Das wird aber nur dann akzeptiert, wenn es sich um eine Krankheit handelt. Verzichtet die Bundeskanzlerin wie bei der Entlassung des damaligen Bundesumweltministers Norbert Röttgen im Mai 2012 auf eine Begründung, dann schießen umso mehr Spekulationen ins Kraut, ob der wahre Grund nun seine Niederlage als Spitzenkandidat der CDU bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen gewesen sei oder seine Weigerung, als Oppositionsführer in die CDU-Landtagsfraktion nach Düsseldorf zu wechseln, oder seine Weigerung, selbst die Konsequenzen aus der Wahlniederlage zu ziehen, oder ob es sonstige Brüche im Vertrauen und in der Loyalität gegenüber der Bundeskanzlerin gegeben habe.

Unser politischer und Politik sichernder Rechtsstaat besteht aus so vielen verfahrenssichernden Elementen – wie Anhörungs- und Beteiligungsrechten, Fristsetzungen, die nicht unterschritten werden dürfen, Quoten, die erreicht sein müssen, um eine bestimmte Entscheidung herbeizuführen, Minderheitsrechten, die eine Willkür der Mehrheit ausschließen, Gerichtschutz beim Bundesverfassungsgericht, das so weitgehend ausgestaltet ist wie in kaum einem anderen vergleichbaren Staat, eine kritische Presse –, dass informelle Verfahren und rechtlich nicht vorgesehene, aber mächtige Gesprächsformate unsere Demokratie eher gängiger und entscheidungsfreudiger machen und nicht kritisiert werden sollte, wenn sie nicht im Übermaß stattfinden.

Wo bleibt das Parlament? Der Weg zum Gesetz

Das Gesetzgebungsverfahren ist im Grundgesetz festgelegt und wird eingehalten. Natürlich. Alles andere würden der Bundespräsident oder das Bundesverfassungsgericht in entsprechenden Verfahren beanstanden.

Faktisch haben sich die Gewichte allerdings verschoben. Schon längere Zeit war es üblich, dass die Gesetzestexte in den Ministerien erarbeitet werden. Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages sind selten. Es wäre aber falsch anzunehmen, dass deswegen der Bundestag bei der Gesetzgebung keine Rolle mehr spielt. Denn der Inhalt des Gesetzes wird sogar vor der Verabschiedung im Kabinett mit den Arbeitsgruppen der Koalitionsfraktionen abgeprochen. Und die meisten Gesetze werden durch die Beratungen im Deutschen Bundestag verändert, wie zum Beispiel die Asylpakete I und II während der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015/2016.

Wir verwenden oft den Begriff des »Verabschiedens« von Gesetzen, im Kabinett und im Bundestag. Als politisch interessierter Junge habe ich das wörtlich genommen und gedacht, ein Gesetz werde mit seiner Verabschiedung außer Kraft gesetzt, also wirklich verabschiedet. Das Gegenteil ist aber der Fall. Verabschiedung heißt, ein Gesetz wird eingeführt, in Kraft gesetzt. Ein schönes Beispiel für Politikerfachsprache, die viele sicher nicht verstehen.

Wichtige politische Änderungen an einem Gesetzentwurf gegenüber der ursprünglichen Vorlage der Bundesregierung werden während der Beratungen im Bundestag von Abgeordneten verabredet, dann aber in der Regel auch in den Bundesministerien rechtstechnisch korrekt formuliert. Sie werden dann als sogenannte Formulierungshilfe dem Bundestag zur Verfügung gestellt. Damit die interessengeleiteten Fachressorts nicht am Kabinett vorbei wichtige Gesetzesveränderungen im Parlamentsverfahren herbeiführen, kommen solche Formulierungshilfen im gleichen förmlichen Verfahren zustande wie normale Kabinettvorlagen.

Inzwischen gibt es aber auch weitere Veränderungen. Bei der Gesetzgebungsarbeit werden zwischen Regierungsmitgliedern unterschiedlicher Parteizugehörigkeit »Pakete« geschnürt. Das bedeutet beispielsweise Folgendes: Der Bundesjustizminister akzeptiert nur dann eine Gesetzesvorlage des Bundesinnenministers, wenn gleichzeitig eine Vorlage, die in seinem politischen Interesse liegt, abschließend beraten wird. Hier gibt es dann zwar keinen sachlichen Zusammenhang zwischen den Vorlagen, aber es wird ein politischer durch die Verknüpfung hergestellt: Ein politischer Erfolg wird der anderen Seite nur dann zugestanden, wenn gleichzeitig ein politischer Erfolg im eigenen Lager zustande kommt.

Zwischen dem Bundesinnenministerium und dem Justizministerium gibt es dazu sogenannte Kleeblatt-Gespräche. »Kleeblatt« bedeutet: zwei Minister, zwei Staatssekretäre, macht zusammen vier. Also ein Kleeblatt, das Glück bringt. Längst ist der Kreis größer geworden, weil es mehr Staatssekretäre gibt, die Bezeichnung ist aber geblieben. In diesen Runden werden solche Pakete besprochen, die im beiderseitigen Interesse liegen.

Von besonderer Bedeutung bei dem, was man faktische Gesetzgebung nennen könnte, ist der Koalitionsausschuss. Dieser ist das politisch höchste Gremium für eine Koalition. Dort

werden die wichtigsten Streitpunkte entschieden. Dem Koalitionsausschuss gehören in der Regel an: die Bundeskanzlerin und der Vizekanzler und der/die Parteivorsitzenden, soweit nicht personenidentisch, die Fraktionsvorsitzenden, manchmal die Generalsekretäre und immer der Chef des Bundeskanzleramtes. Hinzugezogen wird außerdem meistens der für einen Tagesordnungspunkt fachlich zuständige Minister. In der ersten Großen Koalition war der Finanzminister am Anfang nicht dabei. Das führte dazu, dass finanzwirksame Beschlüsse gefasst wurden, ohne dass der Finanzminister dazu hätte etwas sagen können. Finanzminister Peer Steinbrück schlug deswegen Krach. Ich unterstützte ihn. Sehr schnell wurde der Finanzminister als ständiger Teilnehmer des Koalitionsausschusses beteiligt. Bis heute. Und das ist natürlich richtig so. Denn es geht meistens auch um Geld.

Es gibt verschiedene Modelle für die Arbeitsweise des Koalitionsausschusses:

Früher – zum Beispiel in den Zeiten von Helmut Kohl als Bundeskanzler – war es so – und in manchen Bundesländern wie zum Beispiel in Hessen ist es bis heute so –, dass der Koalitionsausschuss wöchentlich oder wenigstens sehr regelmäßig, mindestens in Sitzungswochen, tagt. Der Vorteil ist, dass die Sitzungen nicht spektakulär sind. Sie müssen keine Ergebnisse produzieren. Der Nachteil ist, dass so der Koalitionsausschuss die Regierungsarbeit entwertet. Faktisch wird der Koalitionsausschuss zu einer Art »-Oberregierung«.

In der Bundespolitik ist es seit geraumer Zeit so, dass der Koalitionsausschuss selten tagt und nur, wenn es bisher auf allen anderen Ebenen zu keiner Einigung über eine oder mehrere politische Sachfragen gekommen ist. Damit werden die Sitzungen zum Gegenstand besonderer öffentlicher Betrachtung, vor allem, weil sie häufig bis tief in die Nacht gehen. Diese seltenen oder unregelmäßigen Sitzungen des Koalitionsausschusses dürfen möglichst nicht scheitern. Deshalb will die Einberufung gut überlegt sein. Einerseits müssen dort Dinge entschieden werden, die im üblichen Kabinettsverfahren nicht entschieden werden konnten. Andererseits stellt sich die Frage, warum der Koalitionsausschuss kompromissbereiter sein soll als die Beratungen im Kabinettsverfahren, da dieselben Beteiligten miteinander verhandeln.

Da hilft oft wieder eine politische Paketbildung. Deshalb wird eine Tagesordnung zusammengestellt, bei der beide Seiten im Falle einer Einigung etwas gewinnen. Die Tagesordnung darf nie so sein, dass nur ein Koalitionspartner etwas erreichen oder verhindern will. Allein Zeitpunkt und die Tagesordnung des Koalitionsausschusses sind entscheidend. Es sind schon Sitzungen abgesagt worden, weil abzusehen war, dass es kein Ergebnis gibt. Dann ist die Kritik an der Absetzung weniger schlimm als ein Scheitern in der Sache. Dennoch werden meistens Termingründe vorgeschoben zur Begründung einer Absage.

Dem CSU-Vorsitzenden Edmund Stoiber wurde einmal vorgeworfen, er habe im Koalitionsausschuss einer Liberalisierung im Umgang mit Homosexualität nur deswegen zugestimmt, weil gleichzeitig eine zusätzliche Hilfe für die Landwirtschaft beschlossen worden sei. Das sei keine sachgerechte Verknüpfung verschiedener Themen. Das stimmt zwar, aber trotzdem sind solche Paketlösungen sinnvoll, weil sie Blockaden in der