

**Ordo Politicus**

Herausgegeben von Dieter Oberndörfer

Band 36

# **Formale und informale Politik**

**Wandlungen des Legislativ-Exekutiv-Verhältnisses  
am Beispiel der parlamentarischen Kontrollfunktion  
im amerikanischen Regierungssystem**

Von

**Majid Sattar**



**Duncker & Humblot · Berlin**

MAJID SATTAR

Formale und informale Politik

# Ordo Politicus

Veröffentlichungen des Arnold-Bergstraesser-Instituts, Freiburg i. Br.

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h. c. Dieter Oberndörfer

Band 36

# Formale und informale Politik

Wandlungen des Legislativ-Exekutiv-Verhältnisses  
am Beispiel der parlamentarischen Kontrollfunktion  
im amerikanischen Regierungssystem

Von

Majid Sattar



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Sattar, Majid:**

Formale und informale Politik : Wandlungen des Legislativ-  
Exekutiv-Verhältnisses am Beispiel der parlamentarischen  
Kontrollfunktion im amerikanischen Regierungssystem /

Majid Sattar. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Ordo politicus ; Bd. 36)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10437-4

D 25

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0474-3385

ISBN 3-428-10437-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

## Vorwort

Themen, die der Zeitgeist an die Oberfläche spült, müssen für die Wissenschaft keine Relevanz besitzen. Mitunter aber widersprechen sich Relevanz und Aktualität nicht. Dies trifft zu auf das Phänomen informaler Politik und seine verfassungsrechtliche Bearbeitung, die Gegenstand der vorliegenden Studie sind. Zu Beginn des Jahres 2000 veranlaßte die CDU-Spendenaffäre Journalisten und Politikwissenschaftler in Deutschland, die informale Regierungsweise im sogenannten System Kohl unter die Lupe zu nehmen. Zum Jahresende offenbarte der Fall *George W. Bush v. Al Gore* in den USA eine rechtswissenschaftliche Kontroverse über die Methodik des richterlichen Prüfungsrechtes. Um beide Fälle geht es im folgenden nicht. Um die dahinterliegende Problematik aber durchaus.

Der eigentliche Anlaß ist profanerer Natur und geht zurück auf ein Tennismatch im Jahre 1995. „Sagt Ihnen der Name Chadha etwas“, fragte mich Wolfgang Welz, seinerzeit Assistent am Seminar für Wissenschaftliche Politik der Universität Freiburg, im Anschluß an die Partie und vielleicht als höfliche Ablenkung von meiner sportlichen Niederlage. Damals sagte mir der Name nichts, doch er sollte mich die nächsten fünf Jahre begleiten. Er steht für einen Fall des Obersten Gerichtshofs der USA, der im Mittelpunkt meiner Magisterarbeit und der Dissertation steht, mit der ich im Sommer 2000 an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg promoviert wurde und die diesem Buch zugrunde liegt.

Neben meinem damaligen Tennispartner haben andere zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen: Da waren Britta Domke, die die undankbare Korrekturaufgabe auf sich genommen hat, William Popp und Christoph Haas, auf deren lexikalisches Wissen und analytisches Verständnis ich stets zurückgreifen konnte, und mein Doktorvater, Professor Wolfgang Jäger, der diese Arbeit trotz seiner Tätigkeit als Universitätsrektor betreut hat. Da war zudem meine Mutter, die sich um die Grundlage einer jeden Forschungsarbeit gekümmert hat: das liebe Geld.

Schließlich war da Professor Louis Fisher vom Congressional Research Service (CRS) in Washington, von dessen akademischer Hilfsbereitschaft und uneitlem Selbstverständnis ich in hohem Maße profitiert habe. Als Kongreßpraktikant klopfte ich einmal an die Tür seines für hiesige Standards bescheidenen Büros – in der Hoffnung, dem führenden Experten auf diesem Gebiet einige kurze Fragen stellen zu dürfen. Daraus entwickelten sich stundenlange Interviews, die Möglichkeit, sein Privatarchiv zu nutzen, ein späteres Praktikum beim CRS und auch Gespräche über eines seiner vielen Hobbys – Tennis. Manchmal schließen sich Kreise.



# Inhaltsverzeichnis

## Teil A

### Theoretischer Rahmen

I. Einführung .....	13
1. Problem- und Fragestellung .....	13
2. Vorgehensweise und Eingrenzung des Themas .....	21
3. Forschungsstand und Literaturlage .....	25
a) Die Form der Politik im Spiegel der Wissenschaft .....	25
b) Gewaltenteilungsurteile und ihr Entstehungszusammenhang .....	31
c) Gewaltenteilungsdoktrin auf dem Prüfstand .....	37
d) Literatur- und Quellenlage .....	39
II. Regierungssystem und Formalisierungsgrad .....	42
1. Indikatoren der Formalisierung .....	43
2. Funktionen formaler und informaler Politik .....	45
a) Abstimmungs- und Aushandlungsfunktion .....	46
b) Konfigurationsfunktion .....	49
c) Ausschließungsfunktion .....	50
d) Koalitionsfunktion .....	51
III. Begriffsklärung: Kontrolle und Kontrollgegenstand .....	53
1. Parlamentarische Kontrolle .....	53
2. Exekutive und exekutives Handeln .....	57
a) Struktur der Exekutive .....	57
b) Formales und informales exekutives Handeln .....	58
IV. Funktionen und Formen parlamentarischer Kontrolle .....	61
1. Rahmenbedingungen parlamentarischer Kontrolle .....	61
a) Institutionelles Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive .....	61
b) Parteipolitik als Einflussfaktor im Legislativ-Exekutiv-Verhältnis .....	69
2. Funktionen parlamentarischer Kontrolle .....	73
a) Kontrolle als Konflikt .....	73
b) Kontrolle als Kooperation .....	75
3. Formen der parlamentarischen Kontrolle .....	79
a) Formale Kontrollen .....	79
aa) Legislatives Veto .....	79
bb) Anhörungen und Untersuchungen .....	81
cc) Vorladungen .....	83
dd) Berichte und Ankündigungen .....	85
ee) Fallarbeit .....	85
ff) Generalinspekteur .....	86
gg) Unterstützungsarbeit durch Parlamentsbehörden .....	86

hh)	Bestätigung des politischen Personals und Amtsenthebung .....	90
ii)	Finanzkontrolle .....	92
b)	Informale Kontrollen .....	93

### Teil B

#### Qualitative Untersuchung

I.	Formaler Kontrollsektor .....	98
1.	Legislative Vetos in gesetzlicher Form .....	98
2.	Redelegation – legislative Gegenmaßnahme mit politischen Kosten .....	117
3.	Allianz gegen die Zentralisierung der regulativen Politik – die Eingrenzung des administrativen Entscheidungsspielraumes .....	121
4.	Das <i>line-item veto</i> – parlamentarische Abdankung oder der zeitweilige Siegeszug der Haushaltskonsolidierer .....	124
5.	Policy-Vorgaben und Ausschußvetos bei Bewilligungsgesetzen .....	128
6.	Terminierte Rechtsnormen und Autorisierungsgrenzen .....	135
7.	Policy-Vorgaben durch Personalbestätigung .....	139
II.	Informaler Kontrollsektor .....	140
1.	Geschäftsordnungsnormen und deren flexible Handhabung .....	141
2.	Politische Steuerung über Ausschußberichte .....	143
3.	Legislative Beeinflussung verwaltungsinterner Richtlinien .....	149
4.	Informale schriftliche Vereinbarungen .....	152
5.	Mündliche Empfehlungen und Absprachen .....	156
6.	Von der Informalisierung zur „Informalisierung“? Die Folgen des präsidentiellen <i>line-item veto</i> und seines Scheiterns .....	164
III.	Wandlungen der Legislativ-Exekutiv-Beziehungen .....	169
1.	Handlungsänderungen einzelner Akteure .....	169
a)	Kongreß .....	170
b)	Regierung .....	174
c)	Verwaltung .....	181
2.	Informalisierungsvorgang .....	183

### Teil C

#### Auswirkungen der Informalisierung auf das politische System der USA

I.	Interorgan-Perspektive .....	186
1.	Legislative und Exekutive .....	186
a)	Networking und Micromanagement: Kongreß und Verwaltung .....	186
b)	Redelegation oder Deregulierung: Kongreß und Regierung .....	193
2.	Die Judikative und das Legislativ-Exekutiv-Verhältnis .....	197
II.	Intraorgan-Perspektive: die Exekutive .....	207
1.	Erschwerung verwaltungsinterner Kontrolle und Politikabstimmung .....	207
2.	Verstärkung des Dualismus zwischen Regierung und Verwaltung .....	210
III.	Gesellschaftliche Konsequenzen: Komplizierung demokratischer Kontrolle und Probleme für das Interessenvermittlungssystem .....	215

*Teil D*

**Zusammenfassung und Schlußbetrachtung**

I. Zusammenfassung .....	224
II. Schlußbetrachtung .....	226
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>232</b>
<b>Sachwortregister .....</b>	<b>254</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Personelle Ausstattung des Kongresses .....	64
Tabelle 2: Kontrolltätigkeit der Kongreßausschüsse als Anteil ihrer Gesamtarbeitsleistung .....	65
Tabelle 3: Vereinte und geteilte Regierungsverantwortung .....	70
Tabelle 4: Einsatz legislativer Vetos bei regulativen Gesetzen (Auswahl) .....	80
Tabelle 5: Häufigkeit legislativer Vetos .....	80
Tabelle 6: Beschäftigungszahlen der Parlamentsbehörden 1966–1995 .....	87
Tabelle 7: Häufigkeit des Einsatzes formaler und informaler Kontrollformen .....	96
Tabelle 8: Effektivität der formalen und informalen Kontrollformen .....	97
Tabelle 9: Wirkung gesetzlicher Formen des legislativen Vetos .....	104
Tabelle 10: Möglichkeiten und Grenzen des <i>line-item veto</i> (Auswahl) .....	127

## Abkürzungsverzeichnis

AAPSS	American Academy of Political and Social Sciences
APA	(Federal) Administrative Procedure Act
BICA	Budget and Impoundment Control Act
CAA	Clean Air Act
CBO	Congressional Budget Office
CFO	Chief Financial Officer
CLO	Congressional Liason Office
CORA	Congressional Office of Regulatory Analysis
CPSC	Consumer Product Safety Commission
CQ	Congressional Quarterly
CR	Congressional Record
CRS	Congressional Research Service
D	Demokrat
D. C.	District of Columbia
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVPW	Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft
E. O.	Executive Order
EOP	Executive Office of the President
EPA	Environmental Protection Agency
FDA	Food and Drug Administration
FDAMA	Food and Drug Administration Modernization Act
FLPA	Federal Land Policy Act
FTC	Federal Trade Commission
FY	Fiscal Year
GAC	(Senate) Governmental Affairs Committee
GAO	General Accounting Office
GG	Grundgesetz
GOC	(House) Government Operations Committee
GPO	Government Printing Office
GPRA	Government Performance and Results Act
GRHA	Gramm-Rudmann-Hollings Act
GRO	Committee on Government Reform and Oversight
H. J. Res.	House Joint Resolution
H. R.	House of Representatives
H. Rept.	House Report
HUAC	House Unamerican Activities Committee
HUD	Housing and Urban Development
INS	Immigration and Naturalization Service
JCOG	Joint Committee on the Organization of Congress

LDA	Lobbying Disclosure Act
LoC	Library of Congress
LRA	Legislative Reorganization Act
NAPA	National Administrative Policy Association
NASA	National Aeronautics and Space Administration
N. Y.	New York State
OCR	Office of Congressional Relations
OIRA	Office of Information and Regulatory Affairs
OMB	Office of Management and Budget
OSHA	Occupational Safety and Health Administration
P. L.	Public Law
PVS	Politische Vierteljahresschrift
R	Republikaner
RIA	Regulatory Impact Analysis
S	Senate
SBREFA	Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act
S. J. Res.	Senate Joint Resolution
S. Rept.	Senate Report
TSCA	Toxic Substances Control Act
USA	United States of America
VA	Veterans Affairs
Verw. Arch.	Verwaltungsarchiv
WHO	White House Office
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

## *Teil A*

### **Theoretischer Rahmen**

#### **I. Einführung**

##### **1. Problem- und Fragestellung**

Die Politikwissenschaft ist immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, ihre Erkenntnisse hätten wenig mit der politischen Wirklichkeit zu tun. Die Anschuldigung zielt nicht auf erkenntnistheoretische Fragen. Es geht schlicht um die Behauptung, die Wissenschaft von der Politik sei abgehoben, abstrakt und mithin praxisfern. Wenn gleich der Vorwurf häufig pauschal geäußert wird und zuweilen auch ohne Kenntnisse über die eigentliche Fachdisziplin, bleibt doch selbstkritisch festzustellen, daß sich die Politikwissenschaft in Deutschland, respektive die Teildisziplin der Regierungs- und politischen Systemlehre, zwar mit vielen Aspekten differenziert und tiefgründig beschäftigt. Allein die praktischen Seiten des Regierens spielen dabei oftmals eine untergeordnete Rolle.

Gründe für diesen Mangel sind vor allem in der Geschichte der Disziplin zu suchen. Die sogenannte politische Wirklichkeit wurde von seiten der vergleichenden Regierungslehre lange Zeit ausschließlich normativ-institutionell zu erklären versucht. Als das verengte Blickfeld offenbar wurde, da eine reine Institutionenkunde politische und gesellschaftliche Wandlungen nicht zu erklären vermochte, machten sich Pioniere einer sich nunmehr vergleichende politische Systemlehre nennenden Unterdisziplin daran, nach struktural-funktionalen Zusammenhängen zu suchen, um den Fokus des Blickes auszuweiten und die Statik des Denkens zu überwinden.<sup>1</sup> Mit der Modernisierung der Disziplin ging jedoch eine Entwicklung einher, die dem Fach eben den Ruf eingebracht hat, einen Abstraktionsgrad erreicht zu haben, der die praktischen Probleme des Regierens gänzlich außer acht läßt.<sup>2</sup>

Hatte die alte Institutionenkunde ihre Disziplin mit zeithistorisch-personalistischen Betrachtungen angereichert, um sie mit Leben zu füllen, so konnte die Sy-

---

<sup>1</sup> Vgl. zur Entwicklung der vergleichenden Regierungslehre exemplarisch *Klaus von Beyme*, *Der Vergleich in der Politikwissenschaft*, München/Zürich 1988, S.50–87.

<sup>2</sup> Vgl. *Göttrik Wewer*, *Spielregeln, Netzwerke, Entscheidungen* – auf der Suche nach der anderen Seite des Regierens; in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hg.), *Regieren in der Bundesrepublik. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation*, Opladen 1991, S.9 f.

stemlehre konkret erklärende Studien über das Regieren bzw. die Regierenden bedingt durch die systemtheoretische Sichtweise nicht liefern, da dieser Perspektive der Subjektbezug fremd ist.<sup>3</sup> Der Erkenntnisgegenstand war nicht konkret, das Scheinwerferlicht fiel nicht mehr auf den handelnden Akteur und der Einfluß des interindividuellen Handelns auf den politischen Prozeß blieb unberücksichtigt. So sinnvoll und notwendig Abstraktion im Forschungsprozeß ist: Sie blendet zahlreiche Abläufe im Regierungssystem aus, so daß die Analyse des Regierens mangelhaft bleibt.

Eine solche ausgeblendete Kategorie ist der breitgefächerte Bereich der informellen Komponenten des Regierungssystems, die vorerst verstanden werden sollen als all jene Organisations- und Verfahrensmodalitäten, die rechtlich nicht geregelt sind.<sup>4</sup> Die Ausblendung dieser Perspektive ging jedoch nur teilweise auf das dominierende Paradigma der Disziplin zurück. Der Bereich des Informalen ist wissenschaftlich schwer zu durchdringen, da er nicht durch eine bloße Dokumentenanalyse zu erfassen ist. Informalisierung kann zwar anhand von Indikatoren operationalisiert werden, ist jedoch schwerlich empirisch zu messen, da sich menschliche Beziehungen zwischen Akteuren und ihr Einfluß auf den politischen Prozeß unabhängig von ihren Amtsrollen nicht quantifizieren lassen, zumal mit dem Anspruch, Ursache-Wirkung-Beziehungen zu erklären.<sup>5</sup>

Schließlich schien informale Politik durch ein verengtes Verständnis mit unseriöser Politik oder gar illegalem Handeln gleichzusetzen zu sein. Sollte die Politikwissenschaft am Ende das „Gespräch von Politikern in der Pinkelpause“<sup>6</sup> thematisieren oder Sachverhalte ins Blickfeld nehmen, die mit dem „Ruch des Illegalen“<sup>7</sup> umgeben sind? Derart anrühige Erscheinungsformen des politischen Alltags galten eher als Domäne des Journalismus. Sicher war das Thema auch anrühig, weil es von Autoren besetzt wurde, deren inhaltliche Nähe die Wissenschaft nicht sucht: Verfasser populärwissenschaftlicher Schnellschüsse oder esoterischer Verschwörungstheorien schütteten nämlich das Kind mit dem Bade aus.<sup>8</sup> Formale Politik sei eine bloße Verbrämung dessen, was tatsächlich auf informalem Wege entschieden werde.

Obwohl informale Politik gerade dadurch ihre Formalität verliert, daß sie nicht gesetzlich normiert ist, darf sie nicht mit illegaler Politik verwechselt werden. An-

<sup>3</sup> Einen Abriß über die Perspektivenveränderung liefert Kapitel A.I.3. über den Forschungsstand.

<sup>4</sup> Vgl. *Helmuth Schulze-Fielitz*, *Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Betrachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie*, Berlin 1984, S. 12.

<sup>5</sup> Zu den methodischen Schwierigkeiten auch dieser qualitativen Untersuchung vgl. Kapitel A.I.2. zur Vorgehensweise.

<sup>6</sup> v. *Beyme*, *Informelle Komponenten des Regierens*; in: *Hartwich/Wewer* 1991, S. 37.

<sup>7</sup> *Ebd.* S. 31.

<sup>8</sup> Vgl. jüngst: *Charles Lewis*, *The Buying of Congress: How Special Interests Have Stolen Your Right to Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness*, Washington 1998.

sonsten würden konstitutionelle und gesetzliche Spielräume sowie extragesetzliches Handeln nicht wahrgenommen werden können. Gleichermaßen darf informale Politik nicht auf das Informelle reduziert werden. Eine noch folgende definitorische Bestimmung wird hier Klärung schaffen.

Informale Politik ist sowohl unvermeidbar als auch nötig. Die Unvermeidbarkeit ergibt sich aus den innerhalb des Regierungssystems agierenden Menschen, deren Natur im allgemeinen und deren spezifische Motivation im besonderen dazu beitragen, innerhalb formaler Strukturen auch informale Handlungs- und Kommunikationskanäle zu etablieren. Während formale Strukturen das Markenzeichen eines liberalen Rechtsstaates sind und für Offenheit und Berechenbarkeit stehen sowie öffentliche Diskussion und Partizipation gewährleisten sollen, ermöglichen informale Strukturen unbürokratisches Vorgehen, Flexibilität und Effektivität. Daraus ergibt sich auch die Notwendigkeit informaler Politik. Die Organisationssoziologie zeigt nämlich, „daß formalisiertes Handeln durch informelles Handeln ergänzt werden muß, um optimal wirksam zu sein.“<sup>9</sup>

Indes ist informale Politik gleichermaßen problematisch. Da es ihr oft an Regelmäßigkeit und Öffentlichkeit mangelt, entzieht sie sich tendenziell der demokratischen Kontrolle. Ziel informaler Politik ist nicht ausschließlich Flexibilität und Effektivität; sie ist zuweilen auch bestimmt durch machtpolitisches Taktieren oder das Verfolgen von Sonderinteressen, das für westliche Demokratien mit ihrem Transparenzgebot nur so lange toleriert werden kann, wie es wahrnehmbar und damit kontrollierbar ist.

Diesem Bereich kann sich die Politikwissenschaft nicht verschließen. Zu Recht meint Göttrik Wewer, daß es zur Aufgabe politikwissenschaftlicher Forschung gehört, „die konkrete Mischung beider Komponenten [formaler und informaler Politik, M. S.] erst einmal empirisch festzustellen, um – im Spannungsverhältnis von Effizienz, Transparenz, Partizipation und Legitimation – dann gegebenenfalls Kritik anzumelden.“<sup>10</sup>

In dieser Arbeit wird das Spannungsverhältnis von formaler und informaler Politik am Beispiel der parlamentarischen Kontrollfunktion im amerikanischen Regierungssystem analysiert. Der Begriff des Spannungsverhältnisses impliziert schon eine Dynamik, die den hier gewählten Erkenntnisgegenstand charakterisiert. Das jeweilige Verhältnis von formaler und informaler Politik im Bereich der parlamentarischen Kontrolle bestimmt das Legislativ-Exekutiv-Verhältnis mit.

Wandlungen des Legislativ-Exekutiv-Verhältnisses sind schon in der Verfassung angelegt und daher an sich kein neues Problem: „The balance between President and Congress [has, M. S.] gone through nearly two centuries of ups and downs.“<sup>11</sup> Das

---

<sup>9</sup> v. Beyme 1991, S. 31.

<sup>10</sup> Wewer; in: Hartwich/Wewer 1991, S. 25 f.

<sup>11</sup> James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington 1981, S. 461.