

Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Bundesgesetzgebung: Eine Analyse der Anhörungspraxis in den Bundesministerien und den Ausschüssen des Deutschen Bundestages (2017–2021)

Jonas Bernhard, Martin Klausch

Zusammenfassung: Dieses Papier befasst sich mit der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände (KSV) an der Bundesgesetzgebung in der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (2017–2021). Eine Analyse aller 543 in diesem Zeitraum verkündeten Gesetze zeigt, dass eine formelle Beteiligung des Deutschen Städtetags, des Deutschen Landkreistags oder des Deutschen Städte- und Gemeindebunds in nur 62 Prozent aller kommunalrelevanten Gesetzgebungsverfahren dokumentiert ist. In den Bundesministerien ist die Beteiligungsrate verglichen mit den Bundestagsausschüssen insgesamt höher, wobei sowohl zwischen den einzelnen Ressorts als auch zwischen den Ausschüssen auffällige Unterschiede bestehen. Eine genauere Untersuchung des Themenkontexts liefert erste Erklärungsansätze, warum die Verbände in manche Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden, während sie in anderen Fällen außen vor bleiben. So ist eine stärkere Beteiligung bei politisch bedeutsamen Vorhaben zu verzeichnen, die der Bundestag bereits in erster Lesung debattiert. Gesetze mit KSV-Beteiligung sind zudem inhaltlich komplexer, was auf eine höhere Nachfrage nach dem für die effektive Politikformulierung benötigten Praxiswissen der KSV hindeutet.

Schlagworte: Anhörungen, Bundesministerien, Bundestag, kommunale Spitzenverbände, Zugang

Participation of Local Government Associations in Federal Legislation: An Analysis of the Hearing Practices in the Federal Ministries and Committees of the German Bundestag (2017–2021)

Abstract: This article focuses on the participation of local government associations (LGAs) in federal legislation during the 19th legislative period of the German Bundestag (2017–2021). An analysis of all 543 laws promulgated during this period shows that formal participation of the Association of German Cities, the German County Association or the German Union of Cities and Municipalities is documented in only 62 percent of all legislative procedures relevant to local governments. In the federal ministries, the overall participation rate is higher compared to the parliamentary committees, with striking differences both between the ministries and between the committees. A closer examination of the issue context provides initial explanations for why LGAs are more involved in some legislative processes than in others. Participation increases in politically important bills debated in the Bundestag at first reading and with complex bills indicating a higher demand for the practical knowledge of LGAs for effective policy formulation.

Keywords: Access, ministries, hearings, local government associations, parliament

1 Einleitung

Sei es die Mobilitätswende, die Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten oder der Katastrophenschutz – die kommunale Ebene in Deutschland ist nicht auf Selbstverwaltungsaufgaben beschränkt, sondern ist auch für den Vollzug von Bundes- und Landesgesetzen unentbehrlich. Dadurch ist sie von vielen Regelungen, die auf Bundesebene beschlossen werden, unmittelbar betroffen. Als verfassungsrechtlicher Teil der Länder verfügen die Kommunen jedoch über keine formalen Mitwirkungsrechte an der Bundesgesetzgebung, sondern werden durch die Länder „anwaltschaftlich“ repräsentiert (Kropp, 2010, S. 120; Münch, 2006, S. 358). Zusätzlich nutzen die Kommunen „die Kanäle der föderal organisierten und das Mehrebenensystem verspannenden Parteien, um ihre eigenen Interessen auf den höheren Ebenen mit Nachdruck anzumelden“ (Kropp, 2010, S. 120). EntscheidungsträgerInnen in den Regierungen wie auch MandatsträgerInnen im Bundestag und in den Landesparlamenten müssen aber gleichzeitig die häufig divergierenden Interessen des Bundes und der Länder berücksichtigen, dürfen sich nicht von einer einzelnen Gruppe kommunaler Gebietskörperschaften instrumentalisieren lassen und können deren Forderungen deshalb oftmals nicht uneingeschränkt unterstützen. Frei von diesen Abwägungszwängen können dagegen die kommunalen Spitzenverbände (KSV) die Interessen ihrer Mitglieder vertreten. Der Deutsche Städtetag (DST), der Deutsche Landkreistag (DLT) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB), die bei manchen Anlässen gemeinsam als Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (BVkom) auftreten, repräsentieren die kommunalen Interessen auf Bundesebene, unter anderem indem sie im Rahmen ministerieller und parlamentarischer Anhörungen zu Gesetzentwürfen Stellung nehmen.

Obwohl die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und die Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) den KSV besondere Anhörungs- und Beteiligungsrechte einräumen, beklagen die Verbände immer wieder, dass diese Bestimmungen „in der Praxis oft nicht beachtet [werden]“ (DST, 2020; siehe auch DStGB, 2010; Henneke, 2012, S. 218–219; Ruge, 2022, S. 549–551). Eine umfassende empirische Untersuchung der kommunalen Interessenvertretung auf Bundesebene liegt bislang nicht vor. Frühere Studien kommen zwar übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass KSV-VertreterInnen zu den am häufigsten eingeladenen Sachverständigen im Bundestag gehören, haben sich jedoch nicht näher mit Art, Ausmaß und Bestimmungsfaktoren der KSV-Beteiligung auseinandergesetzt (Dhungel & Linhart, 2014; Hüttemann & Linhart, 2022; Spohr, 2018). Auch theoretisch ist das Phänomen fallspezifischer Unterschiede in der Beteiligung desselben Verbands bisher unterbeleuchtet. Die bisherige Forschung geht eher der Frage nach, warum bestimmte Verbände häufiger an Anhörungen teilnehmen als andere (Binderkrantz, Pedersen & Christiansen, 2015; Spohr, 2021; Weiler et al., 2019).

Der vorliegende Beitrag greift diese Forschungslücken auf und untersucht,

- a) wann und wie die KSV an Gesetzgebungsverfahren beteiligt werden,
- b) in welchen Konstellationen sich die KSV in Gesetzgebungsprozesse einbringen und
- c) ob und ggf. wie sich die Fälle, bei denen die KSV mitwirken, von den Fällen ohne KSV-Beteiligung systematisch unterscheiden.

Zur Beantwortung dieser Fragen werden zuerst die Strukturmerkmale der KSV herausgearbeitet, ehe wir einige Vorüberlegungen zur KSV-Beteiligung anstellen. Hierbei beziehen wir sowohl den institutionellen Rahmen als auch Erklärungsansätze aus der Ressourcentauschtheorie ein. Danach werden das Vorgehen bei der Datenerhebung und die Operationalisierung der Variablen erläutert. Im empirischen Teil werden zunächst Umfang und Ausgestaltung der KSV-Beteiligung beschrieben und anschließend Muster der KSV-Beteiligung identifiziert. Ein Fazit, das die Implikationen unserer Befunde diskutiert und Perspektiven für zukünftige Forschung aufzeigt, schließt den Artikel ab.

2 Strukturmerkmale der KSV

Ein Verband ist „eine auf Dauer gestellte Interessengruppe“ (Grotz & Schroeder, 2021, S. 180), deren Mitglieder gemeinsame Ziele verfolgen. Er besitzt in der Regel eine Rechtsform und verfügt „über eine ausdifferenzierte Organisationsstruktur“ (ebd., S. 180). Verbände nehmen nicht an Wahlen teil, sondern beschränken sich auf die Artikulation aggregierter Mitgliederinteressen in Prozessen der politischen Willensbildung (Chaqués-Bonafont, 2020, S. 301; Trampusch, 2015, S. 288).

Auch die kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland haben sich in Ermangelung formalisierter Mitbestimmungs- und Vetorechte im Gesetzgebungsprozess zu Spitzenverbänden zusammengeschlossen, die die kommunalen Interessen gegenüber den politischen EntscheidungsträgerInnen auf Bundesebene vertreten. DST, DLT und DStGB nehmen in der äußerst heterogenen deutschen Verbändelandschaft eine besondere Stellung ein. Durch eine kriteriengeleitete Charakterisierung werden sowohl ihre gemeinsame Sonderposition innerhalb der Verbändevielfalt deutlich als auch feine Unterschiede zwischen dem DLT, dem DST und dem DStGB erkennbar (Anhang: *Tabelle A1*).

Wie die meisten Verbände in Deutschland tragen alle drei KSV auf Bundesebene den *Rechtsstatus* eines Vereins.¹ Demzufolge gelten für sie die Vorschriften der §§ 21 ff. BGB, nach denen sie u. a. einer Satzung bedürfen, grundlegende Anforderungen an die Binnenorganisation erfüllen müssen und die Mitgliedschaft freiwillig ist. Der größte Unterschied zu den meisten anderen Verbänden besteht im Rechtsstatus der KSV-Mitglieder: Die Mitgliederbasis umfasst „Gebietskörperschaften unterhalb der Länderebene“ (Grotz & Schroeder, 2021, S. 382), also Körperschaften des öffentlichen Rechts. Als „unterste Ebene des deutschen Regierungssystems“ (ebd., S. 382) sind die kommunalen Gebietskörperschaften ein elementarer Teil des Staatsaufbaus (Fliedner, 2017, S. 6). Ihre Vertretungsorgane sind demokratisch legitimiert. Die KSV sind somit privatrechtliche Zusammenschlüsse, die „Teile des Staates organisieren“ (Brüsewitz, 2019, S. 114).

Ihrem Selbstverständnis nach sehen sich die KSV seit jeher „als Vertreter allgemeiner öffentlicher Interessen“ (Leidinger, 1980, S. 166). Eine Zuordnung zu einem bestimmten *Handlungsfeld* gestaltet sich schwierig. Im Gegensatz zu „spezifische[n] kommunalnahe[n] Verbände[n] [...]“, die wie die kommunalen Arbeitgeberverbände besondere Aufgabenstellungen übernehmen oder wie der Verband kommunaler Unternehmen oder die Sparkassen-

1 Registrierung im Vereinsregister des Amtsgerichts Berlin (Charlottenburg): DStGB: VR 17992; DLT: VR 24939. Der DST hat bisher auf eine Eintragung verzichtet.

und Giroverbände den Kommunen nahe stehende Organisationen vertreten“ (Schwartzing, 2008, S. 469–471), sind die KSV Handlungsfelder übergreifend aktiv (Geißelmann, 1975, S. 14). Die Begleitung der Bundespolitik und das Serviceangebot für die Mitglieder erfolgen allerdings jeweils mit eigenem Fokus, der durch die Kernmitgliedschaften determiniert ist. Der DLT konzentriert sich auf die Belange des ländlichen Raums. Im Fokus des DST stehen Themen, die zuvorderst Großstädte und kreisfreie Städte betreffen. Der DSTGB ist auf kreisangehörige Städte und Gemeinden spezialisiert.

Der DLT und der DSTGB sind Verbände zweiten Grades (Schwartzing, 2008, S. 468). Ihre unmittelbaren Mitglieder sind Landesverbände. Der DLT hat darüber hinaus weitere Verbände aufgenommen, darunter beispielsweise überörtliche Träger der Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe. Beim DST sind die *Organisationsebenen* dagegen durchmischt, da er sowohl Direktmitglieder als auch Mitgliedsverbände organisiert (Schwartzing, 2008, S. 468), darunter Kommunalinteressenvertretungen der Länderebene und zahlreiche weitere Organisationen, wie den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr. Die drei KSV auf Bundesebene kooperieren unter dem Label „Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände“ (BVkom). Diese Arbeitsgemeinschaft ist ein „lose[r] Zusammenschluss“ der KSV (Henneke, 2007a, S. 1003), um bei übergreifenden Themen durch ein geschlossenes Auftreten mehr Gehör zu finden.

Die *Binnenorganisation* der KSV ist durch die Rechtsform und die Mitgliedschaftsstrukturen zu großen Teilen vorbestimmt. Beim DLT und beim DSTGB fungiert der Hauptausschuss als Mitgliederversammlung. Da die Landesverbände nach festgelegten Schlüsseln Delegierte in die Hauptausschüsse entsenden, ist ihre Zusammensetzung stark föderal geprägt. Der DST hebt sich in diesem Aspekt von den beiden anderen Verbänden ab. Zwar gibt es auch hier einen Hauptausschuss, der sich aus Delegierten der Mitgliedsverbände zusammensetzt und ausgewählte Wahlbefugnisse hat. Jedoch tritt als eigentliches oberstes Verbandsorgan alle zwei Jahre die Hauptversammlung zusammen, an der neben den Mitgliedsverbänden auch die unmittelbaren Mitgliedsstädte teilnehmen. Ergänzend formen die Verbände thematisch spezialisierte Fachausschüsse, die Untergruppen oder Arbeitskreise bilden können. Die Fachdiskussionen in den Ausschüssen bieten eine wichtige Austauschmöglichkeit für KommunalpolitikerInnen und stellen den Kommunikationsfluss zwischen der Praxisebene „vor Ort“ und der Verbandsspitze sicher.

Das Präsidium fungiert bei allen drei KSV als „verbandspolitische[s] Führungsorgan“ (Henneke, 2007b, S. 958). Im Rahmen der vom Hauptausschuss/der Hauptversammlung abgesteckten Leitlinien trifft das Gremium Entscheidungen für die Verbandsarbeit, z. B. entscheidet das Präsidium des DSTGB u. a. über „politische Stellungnahmen“ (Landsberg, 2007, S. 973). Hohe Abstimmungsquoten befördern einen „ständige[n] Kompromiss zwischen den parteipolitischen Lagern“ (Jaedicke et al., 1991, S. 160). Dadurch vermeiden die KSV, als „Hilfstruppe einer Partei“ (ebd., S. 160) wahrgenommen zu werden.

Den Vereinsvorstand bilden bei allen drei KSV die/der ehrenamtliche PräsidentIn und die/der hauptamtliche HauptgeschäftsführerIn gemeinsam. Sie vertreten ihren jeweiligen Verband nach außen. Die/der HauptgeschäftsführerIn wird auch als „Geschäftsführendes Präsidialmitglied“ betitelt (Mann & Püttner, 2007, S. XXIX), was verdeutlicht, dass sie/er geborenes Mitglied in fast allen verbandsinternen Gremien ist und gleichzeitig die operative Verbandsarbeit leitet. Beigeordnete und Mitarbeiterstäbe unterstützen die Verbandsleitung. Durch die gemeinsame Geschäftsstelle mit dem Städtetag NRW in Köln zählt der DST mit insgesamt ca. 130 Dienstkräften in sieben Dezernaten mit Abstand die meisten MitarbeiterInnen.

Der *Organisationsgrad* aller drei KSV ist enorm hoch (Schwarting, 2008, S. 469). Bei der Selbstdarstellung gewichten insbesondere der DLT (Henneke, 2007b, S. 946) und der DST (Articus, 2007, S. 938) Maßstäbe wie Mitgliederzahl, Fläche und Einwohnerzahl in einer Art und Weise, die sie als jeweils größten Verband erscheinen lässt. Der DLT erreicht tatsächlich einen vollständigen Organisationsgrad, da alle 294 Landkreise mittelbare Mitglieder des DLT sind. Dagegen konkurrieren der DST und der DStGB in den meisten westdeutschen Ländern um Mitglieder (Anhang: *Tabelle A2*). Nicht alle Kommunen pflegen Doppelmitgliedschaften und einige wenige, allesamt sehr kleine Kommunen gehören keinem Verband an. Somit weisen weder der DStGB noch der DST für sich genommen einen vollständigen Organisationsgrad auf. Sie vertreten jedoch ihre jeweilige Kernklientel fast vollständig und in den Fällen, in denen die KSV zusammen als Bundesvereinigung auftreten, können sie in Summe auf eine Mitgliedschaftsbasis verweisen, die alle Landkreise und nahezu alle weiteren kommunalen Gebietskörperschaften im Bundesgebiet umfasst (Schwarting, 2008, S. 469).

In Anbetracht der zahlreichen systemrelevanten Leistungen, die Kommunen erbringen, wäre das *Sanktionspotenzial* der KSV theoretisch sehr groß, dessen Realisierung jedoch verfassungswidrig. Gäbe es – rein hypothetisch – ein Streikrecht für Körperschaften des öffentlichen Rechts, würde die Konfliktfähigkeit der KSV auch durch die Heterogenität der kommunalen Ebene und die betonte Überparteilichkeit der Verbände stark beschränkt. Allerdings wird regelmäßig das Drohszenario beschworen, dass gesetzliche Vorgaben des Bundesgesetzgebers in der angedachten Form nicht umsetzbar seien oder unterlassene Unterstützung durch die höheren Ebenen zu einem „Kollaps“ der Kommunen führe (SWR1, 2010). Diese Warnungen dürften in Gesetzgebungsverfahren teilweise ähnlich wirken wie eine „Androhung der Leistungsverweigerung“ (Grotz & Schroeder, 2021, S. 188) in Tarifverhandlungen und politische EntscheidungsträgerInnen der höheren Ebenen zu Zugeständnissen bewegen.

3 Institutioneller Rahmen und theoretische Vorüberlegungen

In ihrem Streben danach, sich in den Anhörungen der Bundesministerien und Bundestagsausschüsse Gehör zu verschaffen, stehen die KSV im regulierten Wettbewerb mit anderen Interessengruppen. Im folgenden Abschnitt 3.1 wird zunächst ein allgemeiner Überblick über potenzielle Zugangspunkte im Gesetzgebungsprozess gegeben und anschließend genauer betrachtet, welche besonderen Zugangsmöglichkeiten für die KSV bestehen. Im Abschnitt 3.2 wird aus Perspektive der Ressourcentauschtheorie die Interaktion von KSV und politischen EntscheidungsträgerInnen als Tauschbeziehung konzeptualisiert, bei der die KSV bestimmte Ressourcen anbieten, und politische bzw. bürokratische Akteure, die diese Ressourcen nachfragen, ihnen Zugang zu Entscheidungsprozessen gewähren.

3.1 Institutionelle Rahmenbedingungen der KSV-Beteiligung auf Bundesebene

Ministerielle und parlamentarische Anhörungen zu Gesetzgebungsvorhaben sind in Deutschland Teil eines institutionalisierten Prozesses, dessen finale Schritte von der formellen

Gesetzesinitiative durch Bundesregierung, Bundestag oder Bundesrat bis zur Ausfertigung durch den Bundespräsidenten im Wesentlichen durch Art. 76–82 des Grundgesetzes (GG) vorstrukturiert sind. In der Praxis geht, wie für parlamentarische Demokratien typisch, der Großteil der verkündeten Gesetze auf Regierungsinitiativen zurück (im Untersuchungszeitraum über 80%; Feldkamp, 2022, S. 7).

Zentrale Weichenstellungen für neue Gesetze finden bereits in den frühen Stadien des Prozesses statt, z. B. in korporatistisch besetzten Arbeitsgruppen wie der AG „Frühe Bildung“ (JFMK, 2017, S. 15). In diesen Gremien erarbeiten PolitikerInnen von Bund und Ländern, MinisteriumsbeamtenInnen, Sachverständige und InteressenvertreterInnen mit Verbindung zur „Praxis“ gemeinsam Handlungsempfehlungen und Lösungsansätze. Dementsprechend ermöglicht die frühzeitige Mitarbeit in solchen Arbeitsgruppen den Interessengruppen, Gesetzgebungsvorhaben von Beginn an mitzugestalten und die Berücksichtigung der eigenen Positionen im weiteren Verfahren zu befördern. Die Arbeitsgruppenvorschläge sind eine wichtige Grundlage für das Fachreferat eines Ministeriums, das anschließend die Federführung beim Verfassen eines Referentenentwurfs übernimmt.

Die MinisteriumsbeamtenInnen handeln auf Weisung und in Abstimmung mit der politisch besetzten Hausspitze. In dieser Phase sollte auch bereits eine Abstimmung mit den Ländern und den KSV stattfinden, insbesondere um die Position des Bundesrats zu antizipieren und eine qualifizierte Gesetzesfolgenabschätzung vornehmen zu können (Busse & Hofmann, 2022, S. 100–101). Weiterhin muss der Entwurf frühzeitig mit anderen Regierungsressorts abgestimmt werden, deren Geschäftsbereiche von dem Gesetzgebungsvorhaben betroffen sind. Für eine breite Beteiligung von Fachkreisen und Verbänden öffnet das Ministerium den Prozess für gewöhnlich, wenn der Referentenentwurf vorliegt. Allerdings obliegt es dem federführenden Ministerium zu entscheiden, ob es eine Anhörung durchführt, ob die Anhörung allen Akteuren offensteht oder das Einreichen von Stellungnahmen nur auf Einladung möglich ist und wer bei beschränktem Zugang die Möglichkeit zur Stellungnahme erhält (Rasch et al., 2020, S. 333). Anschließend wird der Entwurf zur „Kabinettreife“ weiterentwickelt (Busse & Hofmann, 2022, S. 100, 103) und der vom Kabinett beschlossene Gesetzentwurf an den Bundesrat zur Stellungnahme übermittelt (Art. 76 Abs. 2 GG). Daraufhin äußert sich die Bundesregierung zur Kritik des Bundesrats und bringt die Gesetzesvorlage ins Parlament ein.

Die Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) legt als Regelfall fest, dass Gesetzesvorlagen am Schluss der ersten Lesung vom Plenum an einen federführenden Fachausschuss überwiesen werden (§ 80 Abs. 1 GO-BT, Stand: 01.01.2023). Die Ausschüsse, die der Bundestag in jeder Legislaturperiode spiegelbildlich zu den Regierungsressorts bildet, haben die Möglichkeit, Sachverständige und Interessengruppen anzuhören, bevor sie eine Beschlussempfehlung formulieren (§ 70 Abs. 1 GO-BT). Die Beschlussempfehlung eines Parlamentsausschusses ist durch die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse maßgeblich geprägt (Ismayr, 2012, S. 183–184) und korrespondiert im Regelfall mit dem finalen Plenumsbeschluss. Für Interessengruppen ist es so spät im Gesetzgebungsprozess nur noch schwer möglich, durch eine Stellungnahme im Rahmen einer parlamentarischen Anhörung fundamentale Änderungen an einem Gesetzesvorhaben zu erwirken. Grundlegende Kritik und Zweifel werden vorab „ausgeräumt – oder berücksichtigt“ (Interviewauszug, zitiert in: Siefken, 2018, S. 785).

In den Phasen, in denen das Ministerium ein Gesetz entwickelt und abstimmt, sowie bei den Anhörungen durch die Bundestagsausschüsse gelten für die KSV einige *besondere Be-*

teiligungsrechte, die jedoch schwächer und unverbindlicher ausgeprägt sind, als es sich die KSV wünschen. Im Unterschied zu den meisten Landesverfassungen räumt das Grundgesetz den Kommunalinteressenverbänden keine Sonderstellung ein. Seit den 1970er-Jahren blieben Forderungen kommunaler VertreterInnen erfolglos, herausgehobene Mitwirkungsrechte in Gesetzgebungsprozessen im Art. 28 GG zu verankern (Jaedicke & Wollmann, 1999, S. 316–318; Leidinger, 1980, S. 166–167; Schwarting, 2008, S. 473).

Im Geschäftsordnungsrecht, also auf einer deutlich niedrigeren Stufe der Normenhierarchie, werden den KSV jedoch seit 1975 (Leidinger, 1980, S. 168) privilegierte Anhörungsrechte im Gesetzgebungsprozess zugesprochen, wenn kommunale „Belange“ berührt sind. Bei der Überarbeitung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) im Jahr 2000 wurde der Zeitpunkt der Beteiligung vorgezogen. Nunmehr „soll im Rahmen einer institutionalisierten Interessenermittlung schon im Vorfeld ermittelt werden, wo aus Sicht der Kommunen Regelungsbedarf zu einer Thematik besteht“ (Schrader, 2004, S. 209; § 41 GGO, Stand: 22.01.2020) und nicht erst nach Fertigstellung der Entwürfe. Ebenfalls gesondert erwähnt werden die frühzeitigen Beteiligungsrechte bei Vorhaben im Rahmen der EU (§ 74 Abs. 5 GGO). Während die Vorschriften zur Interesseneruierung und die Beteiligung bei EU-Vorhaben recht unverbindlich formuliert sind, verpflichtet die GGO die Ministerien, bei den KSV Angaben zur Gesetzesfolgenabschätzung einzuholen (§ 44 Abs. 3 GGO) und fertige Entwürfe den KSV „möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind“ (§ 47 Abs. 1 GGO). Darüber hinaus sind die KSV zu kommunalrelevanten Vorhaben anzuhören, wenn im Ministerium eine mündliche Anhörung durchgeführt wird (§ 47 Abs. 5 GGO). In der GGO wird nicht konkretisiert, was Belange der Kommunen sind. Die GO-BT führt dagegen die folgenden Kriterien auf:

„Wesentliche Belange im Sinne des Satzes 1 werden durch Gesetze berührt, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken.“ (§ 69a Abs. 1 GO-BT²)

§ 69a GO-BT schreibt außerdem vor, dass der federführende Bundestagsausschuss den KSV Gelegenheit zur Stellungnahme geben muss, sofern kommunale Belange im Sinne dieser Kriterien durch ein Gesetzesvorhaben berührt sind. Nur wenn die Beteiligung zuvor bereits durch das Ministerium erfolgte und im Gesetzentwurf dokumentiert ist, kann von einer erneuten Beteiligung abgesehen werden. Bei öffentlichen Anhörungen zu kommunalrelevanten Gesetzen müssen die KSV eingeladen werden. Falls gemäß § 70 Abs. 2 GO-BT eine Begrenzung „der anzuhörenden Auskunftspersonen“ beschlossen wird, genießen die KSV das Privileg, dass sie nicht auf das Kontingent einer Fraktion angerechnet werden (§ 69a Abs. 2 GO-BT³). Sie können zusätzlich eingeladen werden und stehen somit in diesem Punkt nicht mit anderen Interessengruppen im Wettbewerb.

Da sich die Länder als Vertreter der Kommunen verstehen, haben sie den KSV keine vergleichbaren Beteiligungsrechte im Bundesrat eingeräumt. Ebenfalls außen vor bleiben die KSV im Vermittlungsausschuss (Jaedicke & Wollmann, 1999, S. 318; Schrader, 2004, S. 212). Um dennoch über den Bundesrat Einfluss auf Gesetze auszuüben, nutzen die KSV die Option, Landesregierungen gezielt kommunale Positionen zu vermitteln (Henneke, 2007b, S. 960).

2 Vor dem 1. Januar 2023, also im Untersuchungszeitraum, war diese Passage Teil des § 69 Abs. 5 GO-BT a. F.

3 Entspricht § 70 Abs. 4 GO-BT a. F.

Neben diesen allgemeinen Regelungen, die den rechtlichen Rahmen für direkte Lobbying-Aktivitäten der KSV setzen, sind ausgewählte KSV-Beteiligungen in themenspezifischen Gremien gesetzlich oder vertraglich reguliert, beispielsweise im Konjunkturrat und im IT-Planungsrat. Überdies werden KSV-RepräsentantInnen auch abseits normierter Verpflichtungen zu Gesprächsrunden mit RegierungsvertreterInnen von Bund und Ländern eingeladen, wie beispielsweise zu Treffen im Bundeskanzleramt zur Asyl- und Flüchtlingspolitik (Bundesregierung, 2017).

3.2 KSV-Beteiligung aus Sicht der Ressourcentauschtheorie

Um eine Analyseperspektive zu entwickeln, mit der die Gesetzgebungsverfahren mit und ohne KSV-Beteiligung systematisch verglichen werden können, ist es notwendig, neben den geschäftsordnungsrechtlichen Beteiligungspflichten auch die rationalen Kosten-Nutzen-Erwägungen der politischen EntscheidungsträgerInnen sowie der Verbände selbst in den Blick zu nehmen. Vergleichskriterien lassen sich aus der Ressourcentauschtheorie (Hansen, 1991; Bouwen, 2004; Woll, 2007) und dem umfangreichen Literaturbestand über den Zugang von Interessengruppen zu politischen Arenen ableiten.

Anne Binderkrantz und Helene Pedersen (2020) weisen darauf hin, dass Zugang sowohl von Interessengruppen aktiv gesucht als auch von politischen EntscheidungsträgerInnen, die aufgrund ihres begrenzten Budgets an Zeit und Aufmerksamkeit eine „Gatekeeper“-Funktion wahrnehmen, gewährt werden muss. „Access occurs when (a) an actor – e.g., an interest group – seeks it and (b) a relevant gatekeeper allows it“ (Binderkrantz & Pedersen, 2020, S. 3). Die Gründe für die Beteiligung bzw. Nicht-Beteiligung können demnach auf zwei Seiten liegen. Auf der „Angebotsseite“ bedarf es zunächst eines Aktivwerdens der Interessengruppe, die auf Anfrage oder unaufgefordert eine Stellungnahme zu einem geplanten Gesetzesvorhaben abgeben möchte. Dazu muss sie fähig und willens sein, sich intern zu organisieren und ihre Interessen nach außen zu vertreten. Diese Vorbedingungen sind für die KSV grundsätzlich erfüllt: Wie im Kapitel 2 ausgeführt, haben die KSV einen nahezu vollständigen Organisationsgrad erreicht. Alle drei Verbände unterhalten Geschäftsstellen, die Kernaufgaben der Interessenvertretung wie z. B. Netzwerkpflege, die Abgabe von Stellungnahmen und Öffentlichkeitsarbeit wahrnehmen (Jaedicke & Wollmann, 1999, S. 313–315). Vorberatungen von inhaltlichen Beschlüssen in spezialisierten Fachausschüssen und die starke Einbindung der Mitgliederbasis versetzen die KSV in die Lage, einheitliche Policy-Positionen auch angesichts von verbandsinternen Interessenkonflikten – etwa zwischen städtischen und ländlichen Räumen – zu formulieren und gegenüber den staatlichen Institutionen zu vertreten (Behnke, Bernhard & Jürgens, 2023, S. 173–175).

Nimmt man an, dass die KSV danach streben, ihre Policy-Positionen im Gesetzgebungsprozess so weit wie möglich durchzusetzen, sollten sie generell einen Nutzen aus der Teilnahme an ministeriellen und parlamentarischen Anhörungen ziehen. Dieser Nutzen sollte umso größer sein, je stärker ihre Interessen betroffen sind und je größer die Chancen auf politische Einflussnahme sind. Gleichwohl wäre es denkbar, dass die KSV in einzelnen Fällen von sich aus auf eine Beteiligung verzichten, weil sie a) keinen hinreichenden Nutzen in einer Beteiligung sehen, da z. B. die eigenen Ziele in einem früheren Stadium des Gesetzgebungsprozesses bereits erreicht wurden oder das Thema für sie von nachrangiger Bedeutung ist, b) aufgrund begrenzter administrativer Kapazitäten zur Priorisierung gezwungen sind oder

c) aufgrund besonderer Umstände (knapp bemessene Fristen etc.) keine intern abgestimmte Position vortragen können.

Auf der „Nachfrageseite“ stehen politische und/oder bürokratische Akteure, die den Zugang zu Gesetzgebungsprozessen an einzelne Personen oder Gruppen vermitteln, wenn diese die von ihnen benötigten Ressourcen bereitstellen (Bouwen, 2004, S. 341). Das Augenmerk der Forschung richtet sich bislang vor allem auf die Frage, welche Typen von Interessengruppen aufgrund ihres spezifischen Ressourcenangebots Zugang zu welchen Arenen und Institutionen erhalten (Binderkrantz, Pedersen & Christiansen, 2015; Crepaz & Chari, 2023; Spohr, 2021; Weiler et al., 2019). Unterschiedliche Zugangsmuster lassen sich auf Unterschiede in Angebot und Nachfrage an Ressourcen, sogenannten Zugangsgütern (*access goods*), zurückführen: So werden ökonomische Interessengruppen (Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften etc.) mit der Bereitstellung von Insider-Ressourcen wie z. B. technischen Informationen und Expertise in Verbindung gebracht, worauf speziell die Ministerialbürokratie im frühen Stadium der Politikformulierung angewiesen ist (Binderkrantz, Pedersen & Christiansen, 2015, S. 100; Weiler et al., 2019, S. 282). Public Interest Groups (Umweltschutzgruppen, Menschenrechtsorganisationen etc.) können dagegen Outsider-Ressourcen wie z. B. Nachrichtenwert und öffentliche Unterstützung generieren, die in der parlamentarischen Arena zur Außendarstellung von Policies relevant sind (Spohr, 2021, S. 283).

In empirischen Studien wurden die KSV und ihr Portfolio an Zugangsgütern noch nicht explizit in Abgrenzung zu anderen Interessengruppen untersucht. Beiträge von Verbandsfunktionären betonen, dass die KSV als Vereinigungen von unteren Verwaltungsbehörden „Praxisnähe und Sachverstand“ in die Gesetzgebung einbringen (Articus, 2007, S. 943). Dieses „Erfahrungswissen“, das in den lokalen administrativen Umsetzungsprozessen gewonnen“ (Reutter, 2001, S. 147–148) und exklusiv von den KSV angeboten wird, sollte besonders in den Bundesministerien bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen gefragt sein. Ungeachtet ihrer fachlichen Expertise sind die KSV nicht allein auf Insider-Ressourcen beschränkt. Im Gegensatz zu Wirtschaftsverbänden oder NGOs repräsentieren sie demokratisch legitimierte Teile des Regierungssystems und beanspruchen somit für die „Gesamtheit der Bürger mit ihren gemeinsamen Belangen“ (Borchmann et al., 2006, S. 225) zu sprechen. Im politischen Meinungsstreit sind die KSV daher wichtige Stichwortgeber, um die Legitimität von Gesetzesinitiativen zu untermauern (oder infrage zu stellen), was ihnen Zugang zu öffentlichen Anhörungen in den Bundestagsausschüssen verschaffen könnte. Abgeordnete nutzen diese Anhörungen als Foren zur „öffentliche[n] Inszenierung von Wissensproduktion“ (Sack & Fuchs, 2014, S. 162), wobei meist weniger die Entscheidungsfindung auf Basis neuer Informationen als vielmehr die Rechtfertigung der fraktionsintern bereits abgestimmten Positionen im Vordergrund steht (Siefken & Schüttemeyer, 2013, S. 171; Spohr, 2018, S. 313).

Wengleich die KSV damit über potenziell zugangsförderliche Ressourcen verfügen, die sie von anderen Verbänden unterscheiden, stellt sich die Frage, unter welchen Umständen ein Tauschhandel erfolgt und Zugang gewährt wird. Beiträge aus der Interessengruppenforschung verweisen auf policy- und themenspezifische Faktoren, die den situativen Rahmen für Prozesse der Interessenvermittlung setzen (Chaqués-Bonafont & Muñoz Márquez, 2016; Klöver, Braun & Beyers, 2015; Willems, 2020). Unter den zahlreichen in der Literatur betrachteten Kontextfaktoren ragen zwei Variablen heraus, die mit der KSV-Beteiligung in Verbindung gebracht werden können – die Komplexität und die politische Bedeutsamkeit der zu beratenden Gesetzesvorlagen. Wir nehmen an, dass beide Variablen sowohl die Nachfrage

nach KSV-Ressourcen als auch den Nutzen beeinflussen, den die Verbände aus einer Beteiligung ziehen.

Komplexität bezeichnet die Schwierigkeit, ein Problem zu analysieren, zu verstehen oder zu lösen (Klüver, 2011, S. 487). Da politische EntscheidungsträgerInnen oft nur unzureichend über die möglichen Auswirkungen einzelner Maßnahmen informiert sind, müssen sie bei technisch anspruchsvollen Vorhaben auf externen Sachverstand zurückgreifen, um eine effektive Gesetzgebung sicherzustellen, sodass die Nachfrage nach Insider-Ressourcen steigt (Klüver, 2011, S. 487–488). Handelt es sich um kommunalrelevante Policies, bei denen die KSV ihr „Erfahrungs- und Vollzugswissen“ (DST, 2020) einbringen können, so sollte sich eine höhere Komplexität positiv auf die Bereitschaft der politischen EntscheidungsträgerInnen auswirken, die Verbände zu konsultieren. Ebenso besteht bei komplexeren Gesetzesinitiativen mutmaßlich ein gesteigertes Bedürfnis auf Seiten der KSV, an der Politikformulierung mitzuwirken, um Vollzugsproblemen im Interesse ihrer Mitglieder vorzubeugen.

Die *politische Bedeutsamkeit* bezieht sich auf die Unterscheidung, ob ein Gesetzentwurf politische Konfliktlinien berührt oder eher formal-technischer Art ist und deshalb weniger kontrovers diskutiert wird (Ganghof et al., 2012, S. 894; Schukraft, 2019, S. 221). Im Falle von konfliktbehafteten Themen laufen politische EntscheidungsträgerInnen erhöhte Gefahr, bei Wahlen abgestraft zu werden, wenn ihre Vorhaben nicht von organisierten Interessen unterstützt werden, die eine breite öffentliche Zustimmung und Akzeptanz signalisieren (Willems, 2020, S. 858). Daher ziehen sie bei umstrittenen Initiativen einen größeren Nutzen daraus, öffentliche Anhörungen durchzuführen, um Interessengruppen mit unterschiedlichen Standpunkten einzubinden, in Konflikten zu vermitteln und Zuhörbereitschaft nach außen zu signalisieren (Chaqués-Bonafont & Muñoz Márquez, 2016, S. 1280). Entsprechend ist zu erwarten, dass bei politisch bedeutsameren Gesetzesvorhaben, die kommunale Belange berühren, KSV-VertreterInnen häufiger in öffentliche Anhörungen eingeladen werden. Zugleich könnte sich die politische Bedeutsamkeit von bestimmten Themen gemäß der Mitgliedschaftslogik positiv auf die KSV-Beteiligung auswirken, da die Verbände Stellungnahmen noch gezielter dazu nutzen könnten, um sich gegenüber ihren Mitgliedern und in der Öffentlichkeit zu profilieren.

4 Datenbasis und Operationalisierung

Alle nachfolgenden Analysen basieren auf einem neu erstellten Datensatz, der Informationen über die KSV-Beteiligung im Rahmen ministerieller und parlamentarischer Anhörungen in der 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (2017–2021) enthält. Dabei beschränken wir uns auf verkündete Gesetze, die im Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP) dokumentiert sind (N=543).⁴

Eine *KSV-Beteiligung* wird als gegeben angesehen, wenn mindestens eine Stellungnahme eines Verbands im Gesetzgebungsverfahren dokumentiert ist, wobei weiter nach verschiedenen Formaten (schriftliche/mündliche Beteiligung, ministerielle/parlamentarische Phase) differenziert wurde. Darüber hinaus wurde jeweils festgehalten, in welchen Konstellationen

4 Suche im DIP, Suchfilter: Vorgangstyp-Notation: 100 und Verkündungsblatt: BGBI; Wahlperiode 19. Stand der Datenbank: 17.06.2022.

(Einzel- oder Kooperationsstellungen) KSV-Beteiligungen dokumentiert sind. Details zur Codierung finden sich im Anhang (*Tabelle A3*).

Im ersten Schritt der Datenerhebung wurden die Beschlussempfehlungen und Berichte der federführenden Bundestagsausschüsse sowie die Gesetzentwürfe mithilfe von Stichwortsuchen auf Erwähnungen von KSV-Positionen sowie von Anhörungen mit oder ohne KSV-Beteiligung geprüft.⁵ Sofern die KSV an einer nicht-öffentlichen Anhörung gemäß § 69 Abs. 5 GO-BT a. F. teilgenommen haben, müssten nach § 66 Abs. 2 GO-BT a. F. „die dargelegten Auffassungen in ihren wesentlichen Punkten im Bericht wiedergegeben werden.“⁶ Im Falle von öffentlichen Anhörungen kann dem Webarchiv des Bundestages entnommen werden, ob die Verbände schriftliche und/oder mündliche Stellungnahmen abgegeben haben.

Bei Gesetzen auf Initiative der Bundesregierung konnte die vorparlamentarische Beteiligung in Form der Länder- und Verbändeanhörung gemäß § 47 GGO erhoben werden. Seit der 19. Wahlperiode ist die Veröffentlichung der Referentenentwürfe und der dazu abgegebenen Stellungnahmen auf den Webseiten der federführenden Ministerien obligatorisch (Bundeskanzleramt, 2018). Wenn ein Verband einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme widerspricht, wird der Eingang der Stellungnahme trotzdem öffentlich dokumentiert. Insgesamt muss dennoch festgestellt werden, dass die Dokumentation der Länder- und Verbändeanhörung inklusive der KSV-Beteiligung in den Bundesministerien an vielen Stellen intransparent ist. Erstens ist es nicht möglich, Fälle zu identifizieren, in denen Stellungnahmen zwar angefragt, aber nicht abgegeben wurden. Nur das Finanzministerium veröffentlicht regelmäßig die Anschreiben an die Verbände und Fachkreise, aus denen hervorgeht, welche Akteure in das Konsultationsverfahren einbezogen wurden und welches Zeitfenster ihnen für die Abgabe einer Stellungnahme eingeräumt wurde. Zweitens werden lediglich die schriftlichen Stellungnahmen, aber keine mündlichen Anhörungen dokumentiert. So lässt sich nicht zurückverfolgen, ob das federführende Ministerium eine mündliche Anhörung durchgeführt hat, ob die KSV dazu eingeladen wurden und ob sie ggf. daran teilgenommen haben. Drittens ist es nicht möglich, KSV-Beteiligungen vor der Veröffentlichung des Referentenentwurfs zurückzuverfolgen. Es bleibt unklar, wie häufig die Ministerien Angaben zur Gesetzesfolgenabschätzung einholen und in welchem Ausmaß die KSV bereits im Vorfeld formell oder informell in die Erarbeitung von Referentenentwürfen einbezogen werden. Diese Einschränkungen gilt es zu berücksichtigen, wenn aus unseren Daten Rückschlüsse über die KSV-Beteiligung in den Bundesministerien gezogen werden.

Als potenziell wichtigste Erklärungsgröße für die KSV-Beteiligung kann die *Kommunalrelevanz* einer Gesetzesvorlage angesehen werden, die angelehnt an die Kriterien in § 69a GO-BT als dichotome Variable – kommunalrelevant oder nicht – konstruiert wurde (siehe Anhang: *Infobox 1*). Haushaltsgesetze wurden nicht als kommunalrelevant im Sinne einer formellen KSV-Beteiligungsnotwendigkeit eingestuft, da sie sich im formalen Gesetzgebungsablauf von allen anderen Verfahren unterscheiden (Bajohr, 2007, S. 168).

Um die Beteiligungsraten bei kommunalrelevanten Gesetzen an verschiedenen Zugangspunkten zu vergleichen, wurde der jeweils *federführende Ausschuss* sowie bei Regierungsinitiativen das *federführende Ministerium* erfasst. Darüber hinaus enthält der Datensatz weitere verfahrenstechnische Variablen. Bei der Codierung der KSV-Beteiligung wurde je-

5 Hierbei wurden u. a. die Stichworte „Kommun*“ und „Anhör*“ verwendet.

6 In § 69a Abs. 2 GO-BT der aktuellen Fassung (Stand: 01.01.2023) findet sich diese Regelung abgeschwächt als Soll-Vorschrift wieder.

weils die *Durchführung einer Anhörung* nach § 47 GGO (Bundesministerien) und § 70 GO-BT (Bundestagsausschüsse) vermerkt. Der zeitliche Rahmen, der für eine KSV-Beteiligung zur Verfügung stand, konnte nur für die parlamentarische Phase anhand der *Verfahrensdauer im Bundestag* operationalisiert werden. Dazu wurden die Tage von der Einbringung in den Bundestag bis zum Beschluss nach dritter Lesung gezählt, wobei der erste und der letzte Tag eingerechnet wurden.⁷ Auf Basis der Inhaltsangaben im DIP sowie des Vorblatts und der Begründung des Gesetzentwurfs wurde schließlich erfasst, ob das Gesetz *EU-Recht* umsetzt (Richtlinien, Verordnungen, EuGH-Urteile) oder ob es sich um rein nationale Gesetzgebung handelt.

Komplexität wurde anhand der Anzahl der parlamentarischen Ausschüsse gemessen, denen ein Gesetzentwurf zur Beratung überwiesen wurde (Miller & Stecker, 2008, S. 314; Pedrazzani, Pellegata & Pinto, 2018, S. 325). Betrifft ein Vorhaben mehrere Sachgebiete, beauftragt der Bundestag neben dem federführenden Ausschuss weitere Ausschüsse, die die Vorlage mitberaten (Ismayr, 2012, S. 239). Es ist davon auszugehen, dass sich in der Mehrdimensionalität von Themen eine höhere Komplexität und damit ein steigender Informationsbedarf ausdrückt (Miller & Stecker, 2008, S. 314). Als Indikator für *politische Bedeutsamkeit* nutzen wir die Durchführung einer Debatte in erster Lesung im Bundestag (Ismayr, 2012, S. 238). Dies erfolgt in der Regel bei parteipolitisch umstrittenen und öffentlichkeitsrelevanten Gesetzgebungsverfahren (Lang & Sobolewski, 2022, S. 119; zu den Landesparlamenten Leunig, 2023, S. 293–294). Sogenannte technische Gesetzentwürfe, die z. B. in bestehenden Gesetzen redaktionelle Korrekturen vornehmen oder Fristen anpassen (Schukraft, 2019, S. 221), überweist das Plenum dagegen meist auf Empfehlung des Ältestenrats ohne Aussprache im vereinfachten Verfahren in die Ausschussberatungen.

5 Untersuchungsergebnisse

5.1 Umfang und Ausgestaltung der Beteiligung

In der 19. Legislaturperiode (2017–2021) wurden insgesamt 543 Bundesgesetze verkündet. Auf den Internetauftritten der Ministerien und Ausschüsse bzw. in den Ausschussberichten ist in 158 dieser Gesetzgebungsvorgänge mindestens eine schriftliche und/oder mündliche KSV-Stellungnahme dokumentiert. Wie *Tabelle 1* zeigt, entfallen 144 Beteiligungen auf kommunalrelevante Gesetze. In lediglich 14 Fällen liegen Stellungnahmen zu nichtkommunalrelevanten Gesetzgebungsvorhaben vor, davon die meisten in der vorparlamentarischen Phase. Dieses Muster macht deutlich, dass die Kommunalrelevanz eine beinahe notwendige Bedingung für die KSV-Beteiligung darstellt. Sie ist aber bei weitem keine hinreichende Bedingung, wie die 78 kommunalrelevanten Fälle ohne KSV-Beteiligung verdeutlichen.

Tabelle 2 illustriert, dass in über der Hälfte der Fälle (97/187), die formell aus den Bundesministerien stammen, KSV-Stellungnahmen dokumentiert sind. 75 kommunalrelevante Gesetzentwürfe, die am Ende als Gesetz verkündet wurden, wurden hingegen ohne vorherige KSV-Beteiligung im Ministerium in den Bundestag eingebracht. Darüber hinaus

⁷ Folgeverfahren (Vermittlungsausschuss) werden nicht mitgezählt, da dort keine Verbändeanhörung durchgeführt wird.

sind in 15 Fällen die Länder- und Verbändeanhörungen nicht dokumentiert, sodass keine Angaben zur KSV-Beteiligung gemacht werden können.

Tabelle 1: Kommunalrelevanz und KSV-Beteiligung

KSV-Beteiligung (mindestens eine Form)	Kommunalrelevanz		Gesamt
	Ja	Nein	
Ja	144 62,34	14 4,49	158 29,10
Nein	78 33,77	298 95,51	376 69,24
Anhörung nicht dokumentiert	9 3,90	-	9 1,66
Gesamt	231 100,00	312 100,00	543 100,00

Quelle: Eigene Erhebung.

Tabelle 2: KSV-Beteiligung bei kommunalrelevanten Gesetzen in Ministerien und Ausschüssen

KSV-Beteiligung	in den Ministerien (schriftlich)	in den Ausschüssen (mindestens eine Form)
Ja	97 51,87	87 37,66
Nein	75 40,11	144 62,34
Anhörung nicht dokumentiert	15 8,02	-
Gesamt	187 100,00	231 100,00

Quelle: Eigene Erhebung.

Aus *Tabelle 2* geht auch hervor, dass die KSV-Beteiligung in den Ausschüssen im Vergleich zu den Ministerien insgesamt geringer ausfällt. Nur bei 87 der 231 im Bundestag behandelten kommunalrelevanten Gesetzesvorhaben waren die KSV beteiligt (38%). Beim Rest der Fälle (62%) liegen dagegen keine KSV-Stellungnahmen vor. Wenn die Verbände in einem Ausschuss beteiligt waren, nahmen sie zumeist sowohl schriftlich als auch mündlich Stellung (Anhang: *Tabelle A4*).

Bei einem Vergleich der einzelnen Ministerien sticht das Innenministerium als das Haus heraus, das mit 31 Fällen die meisten kommunalrelevanten Gesetzgebungsvorhaben bearbeitete, die in einem Gesetz mündeten (*Abbildung 1*). Es folgen die Ministerien für Finanzen,

Verkehr, Justiz, Arbeit und Wirtschaft. Die Beteiligungsraten unterscheiden sich zwischen den Häusern: Beim Familienministerium waren die KSV nur in einem von acht kommunal-relevanten Fällen nicht beteiligt. Ähnlich hoch fällt die Beteiligungsrate mit fast doppelt so vielen Fällen beim Gesundheitsministerium aus. Dagegen bleiben die KSV-Beteiligungs-quoten beim Landwirtschafts- und beim Finanzministerium unter 30 %. Unter den Ministerien im Mittelfeld ist der detaillierte Vergleich nur eingeschränkt möglich, da in einigen Fällen die Dokumentation des Anhörungsprozesses nicht öffentlich abrufbar ist.

Abbildung 1: KSV-Beteiligung aufgeschlüsselt nach Ministerien (links) und Ausschüssen (rechts)



Anmerkungen: Dargestellt sind alle Ministerien mit mind. fünf Fällen und alle Ausschüsse mit mind. zehn Fällen. Der Ausschuss für Inneres und der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen spiegeln beide zusammen das Ministerium des Innern, für Bau und Heimat wider. Das Gleiche gilt für die Ausschüsse für Haushalt und Finanzen mit Blick auf das Finanzministerium. In den Ministerien bezieht sich die Beteiligung nur auf schriftliche Anhörungen, in den Ausschüssen auf mindestens eine Form.
Quelle: Eigene Erhebung.

Die Rangfolge der Ausschüsse mit Blick auf die Gesamtzahl der von ihnen federführend bearbeiteten kommunalrelevanten Gesetze entspricht grundsätzlich der Rangliste der Ministerien. Der Gesundheitsausschuss bildet in dieser Hinsicht eine Ausnahme. Ihm wurden im Gegensatz zum korrespondierenden Ministerium deutlich mehr Fälle zugeordnet, was an den Corona-Gesetzen liegt, die formell über die Fraktionen initiiert wurden. Bei der Beteiligungsrate setzt der Familienausschuss die Praxis des Ministeriums fort und weist eine relativ hohe Beteiligungsrate von 69% auf. Seine Quote wird nur vom Umweltausschuss knapp übertroffen. Am anderen Ende der Skala ist beim Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft gar keine Beteiligung dokumentiert, nachdem schon das Landwirtschaftsministerium

eine der geringsten KSV-Beteiligungsraten aufzeigt. Ein gegensätzliches Muster ergibt der Blick auf den Rechtsausschuss. Während das Justizministerium eine relativ hohe KSV-Beteiligungsquote aufweist, beträgt sie im Ausschuss nur 15 %.

Die KSV beteiligen sich in unterschiedlichen Konstellationen und Häufigkeiten an Anhörungen in den Ministerien. Wie *Tabelle A5* (Anhang) verdeutlicht, treten sie in rund einem Viertel der Fälle gemeinsam als BVkom auf. In den anderen Fällen nehmen die KSV einzeln oder in Zweierkooperationen Stellung. Dabei sind Einzel- und Kooperationsstellungen des DStGB seltener verzeichnet als Positionspapiere der beiden anderen KSV. Vereinzelt Stellungnahmen geben die KommunalvertreterInnen gemeinsam mit anderen Verbänden wie dem Verband kommunaler Unternehmen ab. In den Ausschüssen steigt der Anteil der unter dem Dach der BVkom koordinierten Stellungnahmen: In deutlich mehr als der Hälfte der Fälle, in denen von den KSV schriftliche Stellungnahmen in der Ausschussphase eingereicht wurden, tragen die Schreiben den Briefkopf der Bundesvereinigung.

5.2 Unterschiede zwischen den Fällen der KSV-Beteiligung und der Nicht-Beteiligung

Obwohl die Geschäftsordnungen der Bundesministerien und des Bundestages weitgehende Beteiligungsrechte der KSV an kommunalrelevanten Gesetzgebungsvorhaben formulieren, zeigt der vorherige Abschnitt, dass die KSV in der 19. Legislaturperiode nicht an allen infrage kommenden Verfahren beteiligt waren. Um Erklärungsansätze für diese Differenzen zu entwickeln, werden die Eigenschaften der Fälle der Nicht-Beteiligung mit den Merkmalen der Gesetzgebungsprozesse, an denen die KSV-beteiligt waren, kontrastiert.

Ein häufig identifiziertes Merkmal der Fälle ohne KSV-Beteiligung ist, dass überhaupt keine Anhörung stattgefunden hat. In den Ministerien wurde in 21 der 75 Fälle (28 %) der Nicht-Beteiligung bei kommunalrelevanten Gesetzgebungsvorhaben keine Verbändeanhörung nach § 47 GGO durchgeführt (Anhang: *Tabelle A6*). Dementsprechend gab es für die KSV keine Gelegenheit, sich auf diesem Weg einzubringen. Ob den KSV der Entwurf dennoch gemäß § 47 Abs. 1 GGO „frühzeitig“ zugeleitet wurde, kann nicht überprüft werden. Bei den 151 Fällen, bei denen eine Verbändeanhörung dokumentiert ist, lassen sich in 97 Fällen (64 %) Stellungnahmen der KSV zum Referentenentwurf nachweisen. An 54 Anhörungsverfahren (36 %) waren sie dementsprechend nicht beteiligt.

Obwohl § 69 Abs. 5 GO-BT a. F. den federführenden Bundestagsausschuss verpflichtete, die KSV an allen kommunalrelevanten Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen, sind KSV-Beteiligungen in der parlamentarischen Phase ausschließlich im Rahmen öffentlicher Anhörungen verzeichnet. Bei 68 der 144 kommunalrelevanten Gesetzgebungsverfahren ohne Stellungnahme der KSV führten die Ausschüsse keine öffentliche Anhörung durch (47 %, *Tabelle 3*). Womöglich stuften die Abgeordneten den Nutzen zusätzlicher Informationen und einer öffentlichkeitswirksamen Diskussion in diesen Fällen als gering ein. Dieser Erklärungsansatz wird durch die Beobachtung gestützt, dass öffentliche Anhörungen wesentlich häufiger bei politisch bedeutsamen Gesetzgebungsvorhaben durchgeführt werden. Von den 163 kommunalrelevanten Fällen, in denen ein Ausschuss eine öffentliche Anhörung durchführte, wurden 137 (84 %) vorab vom Plenum debattiert (Anhang: *Tabelle A7*). Dementsprechend fällt auch die KSV-Beteiligungsrate bei den Gesetzgebungsverfahren, die in der ersten Lesung debattiert wurden, mit 48 % deutlich höher aus als bei Verfahren ohne Debatte

(17%). Die Durchführung einer öffentlichen Anhörung stellt somit eine maßgebliche Zwischenvariable dar, die für die KSV-Beteiligung von entscheidender Bedeutung ist. Einer öffentlichen Anhörung geht in den meisten Fällen eine Debatte in erster Lesung voraus.

Tabelle 3: KSV-Beteiligung in den Ausschüssen im Zusammenhang mit der Durchführung einer Verbändeanhörung und mit der Art der Überweisung an die Ausschüsse

KSV-Beteil. in den Ausschüssen (mindestens eine Form)	Öffentliche Anhörung in den Ausschüssen		Debatte in erster Lesung		Gesamt
	Ja	Nein	Ja	Nein	
Ja	87 53,37	0 0,00	74 48,05	13 16,88	87 37,66
Nein	76 46,63	68 100,00	80 51,95	64 83,12	144 62,34
Gesamt	163 100,00	68 100,00	154 100,00	77 100,00	231 100,00

Quelle: Eigene Erhebung.

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal zwischen Fällen der KSV-Beteiligung und Nicht-Beteiligung ist – in der parlamentarischen Phase – der EU-Bezug von kommunalrelevanten Gesetzen (Anhang: *Tabelle A8*). Die KSV-Beteiligung fällt in den Ausschüssen mit 28 % bei kommunalrelevanten Gesetzen, die EU-Recht umsetzen, deutlich geringer aus als bei rein nationaler Gesetzgebung, wo dieeteiligungsrate bei 44 % liegt. Dieser Unterschied, der in den Ministerien interessanterweise nicht zu beobachten ist, ist vermutlich auf ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren zurückzuführen. Eine genauere Inspektion der Fälle mit EU-Rechtsbezug ohne KSV-Beteiligung zeigt eine Häufung in Ausschüssen, in denen die KSV generell unterdurchschnittlich vertreten sind, wie z. B. im Landwirtschaftsausschuss. Nicht zuletzt steht die Ausschussanhörung am Ende eines mehrstufigen Entscheidungsprozesses, in dem die KSV möglicherweise bereits an anderer Stelle mitgewirkt haben. Frühere Zugangspunkte bieten beispielsweise die EU-Institutionen (Münch, 2006) und die Bundesministerien, die die KSV schon an der Prüfung von EU-Vorhaben beteiligen sollen (§ 74 Abs. 5 GGO).

Wenn man die Entwicklung von der ministeriellen zur parlamentarischen Phase betrachtet, fallen 57 Fälle der Nicht-Beteiligung im Ausschuss auf, bei denen bereits eine Stellungnahme zum Referentenentwurf vorliegt (Anhang: *Tabelle A9*). Die GO-BT räumt bei Regierungsvorlagen die Option des Verzichts auf eine erneute Beteiligung der KSV ein, „wenn aus der Begründung der Vorlagen die Auffassungen der kommunalen Spitzenverbände ersichtlich sind“ (§ 69a Abs. 1 GO-BT). Die Recherche förderte jedoch keinen einzigen Gesetzentwurf aus dem Untersuchungszeitraum zutage, in dem die KSV-Positionen festgehalten waren. Damit wäre laut GO-BT eine erneute Beteiligung im Ausschuss zwingend erforderlich. Es muss aber nicht in jedem Fall ein Verstoß gegen die Geschäftsordnungsregel

vorliegen, da es auch die Möglichkeit gibt, dass die KSV ihrerseits auf eine (erneute) Stellungnahme verzichten.

Weiterhin konnte ein signifikanter Unterschied bezogen auf die Verfahrensdauer festgestellt werden. So vergehen bei kommunalrelevanten Gesetzgebungsverfahren mit KSV-Beteiligung vom Zeitpunkt der Gesetzesinitiative bis zum Beschluss nach 3. Lesung durchschnittlich gut zwei Wochen mehr als in den Fällen der Nicht-Beteiligung (*Tabelle 4*, T-Test, einseitig, $p < 0,05$). Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass die KSV ausweislich der Dokumentation nur an öffentlichen Ausschussanhörungen teilnehmen, die generell mit längeren Verfahrensdauern einhergehen.⁸ Um den Faktor Zeitdruck als möglichen Hinderungsgrund einer KSV-Beteiligung genauer zu untersuchen, müssten darüber hinaus die tatsächlich gesetzten Fristen zur Abgabe von Stellungnahmen betrachtet werden, wobei diese Informationen bislang nicht öffentlich zugänglich sind.

Tabelle 4: Verfahrensdauer und Anzahl beteiligter Ausschüsse nach KSV-Beteiligung (Mittelwertvergleiche)

Merkmal	KSV-Beteiligung in den Ausschüssen (mindestens eine Form)	N	M	SEM	SD	$M_{Diff.}$	T-Test
Verfahrensdauer (in Tagen)	Ja	87	75,1	6,7	62,6	14,8	p<0,05
	Nein	144	60,2	3,9	46,3		
Anzahl beteiligter Ausschüsse	Ja	87	5,3	0,3	3,0	2,0	p<0,001
	Nein	144	3,3	0,1	1,7		
	KSV-Beteiligung in den Ministerien (schriftlich)	N	M	SEM	SD	$M_{Diff.}$	T-Test
Anzahl beteiligter Ausschüsse	Ja	97	3,7	0,2	1,9	0,2	n.s.
	Nein	75	3,5	0,2	1,5		

Anmerkungen: T-Test für unabhängige Stichproben, einseitig, Anpassung für Varianzheterogenität; N Stichprobengröße, M Mittelwert, SEM Standardfehler, SD Standardabweichung, $M_{Diff.}$ Mittlere Differenz. Quelle: Eigene Berechnungen.

Parlamentarische Verfahren mit formeller Beteiligung der KSV unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer durchschnittlichen Verfahrensdauer, sondern auch bezogen auf die inhaltliche Komplexität des Regelungsvorhabens von den Fällen der Nicht-Beteiligung. In Gesetzgebungsprozesse, zu denen KSV-Stellungnahmen vorliegen, sind im Durchschnitt zwei Ausschüsse mehr in die Beratungen involviert als bei kommunalrelevanten Fällen ohne KSV-Beteiligung. Dieser Unterschied ist statistisch signifikant (*Tabelle 4*, T-Test, einseitig, $p < 0,001$) und hat weiterhin Bestand, wenn die Fälle ohne öffentliche Anhörung aus der Berechnung ausgeschlossen werden. Bei ministeriellen Anhörungen unterscheiden sich die Fälle der Beteiligung und Nicht-Beteiligung dagegen nicht wesentlich in ihrer Komplexität.

8 So beträgt die durchschnittliche Verfahrensdauer bei Gesetzen mit öffentlicher Anhörung 70,7 Tage ($SD = 53,9$, $SEM = 4,2$). Gesetze ohne öffentliche Anhörung beschließt der Bundestag nach durchschnittlich 54,2 Tagen ($SD = 50,8$, $SEM = 6,2$). Die Differenz ist statistisch signifikant (T-Test, einseitig, $p < 0,05$).

Offensichtlich konzentriert sich die Beteiligung der KSV in den Ausschussanhörungen auf eine geringere Zahl an technisch überdurchschnittlich anspruchsvollen Gesetzen, wohingegen die Ministerien die KSV auch bei weniger komplexen Vorhaben konsultieren.

Nicht vergessen sollte man jedoch triviale Gründe für die Nicht-Beteiligung der KSV in Einzelfällen. So kommt es beispielsweise manchmal vor, dass die/der ReferentIn erkrankt und deshalb keine persönliche Stellungnahme abgeben kann. Geringfügige Unterschiede, z. B. bei der mündlichen KSV-Beteiligung in unterschiedlichen Ausschüssen, sollte man deshalb nicht auf die Goldwaage legen.

6 Fazit

Als privatrechtliche Interessenorganisationen der untersten Ebene des deutschen Regierungssystems beanspruchen die KSV eine privilegierte Beteiligung bei Gesetzesvorhaben des Bundes, die ihre Mitglieder betreffen. Die GGO und die GO-BT sehen hierfür besondere Anhörungsrechte vor, deren Umsetzung in der politischen Praxis immer wieder Anlass für Diskussionen und Reformvorschläge gibt. Über das genaue Ausmaß und die Umstände der KSV-Beteiligung fehlte es bislang jedoch an empirischen Erkenntnissen. Die vorliegende Studie hat sich dieser Forschungslücke angenommen. Unsere Untersuchung aller 543 in der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (2017–2021) verkündeten Gesetze konnte in 158 Fällen, die fast alle kommunalrelevant sind, mindestens eine Form der schriftlichen oder mündlichen KSV-Beteiligung nachweisen. Dabei liegt der Beteiligungsschwerpunkt auf der ministeriellen Verbändeanhörung. Seltener werden die KSV dagegen von den Bundestagsausschüssen konsultiert, wobei sie ausweislich der Dokumentation nur an öffentlichen Anhörungen teilnehmen, bei denen auch andere InteressenvertreterInnen und Einzelsachverständige Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Unterschiede sind im Verlauf der Gesetzgebungsverfahren nicht nur in der Häufigkeit, sondern auch in den Konstellationen der KSV-Beteiligung zu beobachten. Während die KSV in der ministeriellen Phase überwiegend Einzelstellungnahmen abgeben, koordinieren sie ihre Positionen in der parlamentarischen Phase viel stärker und treten mehrheitlich gemeinsam als Bundesvereinigung auf.

Obwohl die KSV zu den Verbänden gehören, die häufig Stellungnahmen abgeben, sind sie bei weitem nicht an allen kommunalrelevanten Gesetzen beteiligt. Im Gesamtbild hat die Untersuchung einige systematische Unterschiede identifiziert, die zwischen den Gesetzen bestehen, zu denen KSV-Stellungnahmen vorliegen, und den Fällen der Nicht-Beteiligung. Zunächst fällt auf, dass in zahlreichen Fällen der Nicht-Beteiligung überhaupt keine Anhörungen stattfinden, sodass keine Chance auf eine formelle Beteiligung besteht. Häufig handelt es sich hierbei um politisch weniger bedeutsame Gesetzesvorhaben, die der Bundestag im vereinfachten Verfahren einem Ausschuss überweist. Gesetze, zu denen KSV-Stellungnahmen in der Ausschussphase vorliegen, sind typischerweise komplexer als die Fälle ohne KSV-Beteiligung. In den Ausschüssen, nicht aber in den Ministerien, fällt die Beteiligungsrate bei kommunalrelevanten Gesetzen, die EU-Recht umsetzen, deutlich geringer aus als bei rein nationaler Gesetzgebung. Da eine Teilnahme der KSV an den regulär nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen in keinem Fall dokumentiert ist und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung tendenziell das parlamentarische Verfahren verlängert, dauert die Behandlung der

Gesetze mit KSV-Beteiligung im Bundestag im Schnitt zwei Wochen länger als Verfahren ohne KSV-Beteiligung in den Ausschüssen.

Zukünftige Forschungsvorhaben könnten weitere Variablen, insbesondere der Akteurs-ebene, zur Erklärung hinzuziehen. Unterschiedliche Beteiligungsraten zwischen einzelnen Ministerien und Ausschüssen deuten darauf hin, dass die EntscheidungsträgerInnen in den jeweiligen Organisationseinheiten die Regeln der Geschäftsordnungen in unterschiedlicher Konsequenz befolgen und Spielräume bei der Einstufung eines Regelungsvorhabens als kommunalrelevant nutzen. Im Rahmen von ExpertInnen-Interviews könnte genauer ergründet werden, welche Motive einerseits die politischen EntscheidungsträgerInnen dazu bewegen, die KSV (nicht) zu konsultieren, und welche Beweggründe andererseits die KSV dazu veranlassen, Beteiligungsmöglichkeiten auszuschlagen. Schlussendlich bleibt die Frage zu klären, inwieweit die KSV in der Lage sind, die Beteiligung in tatsächlichen Einfluss auf die Gesetzgebung umzumünzen.

Danksagung

Wir danken den beiden anonymen GutacherInnen für die wertvollen Verbesserungsvorschläge und Hinweise. Unser Dank gilt auch Nathalie Behnke und Florian Grotz für die Kommentierung des Manuskripts sowie den TeilnehmerInnen des Workshops der DVPW-Themengruppe „Föderalismus“ im Februar 2023 in Aachen für alle konstruktive Kritik und Anregungen.

Literaturverzeichnis

- Articus, Stephan (2007). Der Deutsche Städtetag. In Thomas Mann & Günter Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* (3. Aufl.) (S. 937–944). Berlin: Springer.
- Bajohr, Stefan (2007). *Grundriss staatliche Finanzpolitik. Eine praktische Einführung* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS.
- Behnke, Nathalie, Bernhard, Jonas & Jürgens, Till (2023). Understanding collective agency in the long-term perspective: A historical comparative case study of local government associations in Germany and the United States. *Historical Social Research*, 48 (3), 153–188. <https://dx.doi.org/10.12759/hsr.48.2023.29>.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Christiansen, Peter Munk & Pedersen, Helene Helboe (2015). Interest group access to the bureaucracy, parliament, and the media. *Governance*, 28 (1), 95–112. <https://doi.org/10.1111/gove.12089>.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær & Pedersen, Helene Helboe (2020). Interest group access. In Phil Harris, Alberto Bitonti, Craig S. Fleisher & Anne Skorkjær Binderkrantz (Eds.), *The Palgrave Encyclopedia of interest groups, lobbying and public affairs*. Cham: Palgrave Macmillan. Online First: https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_30-2.
- Borchmann, Michael, Breithaupt, Dankwart & Kaiser, Gerrit (2006). *Kommunalrecht in Hessen* (3. Aufl.). Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag und Kohlhammer.

- Bouwen, Pieter (2004). Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research*, 43 (3), 337–369. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00157.x>.
- Brüsewitz, Lena (2019). Kommunale Spitzenverbände im Sozialstaat. Interessenvertretung in Hessen und Niedersachsen. In Wolfgang Schroeder & Michaela Schulze (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel. Theoretische Einordnungen und empirische Befunde* (S. 99–118). Baden-Baden: Nomos.
- Bundeskanzleramt (2018). *Gesetzentwürfe und Stellungnahmen öffentlich einsehbar*. Verfügbar unter: <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/mitmachen/gesetzentwurfe-und-stellungnahmen-oeffentlich-einsehbar-1591290> [13. Februar 2023].
- Bundesregierung (2017). *Dialog über Integration und Sicherheit*. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/alt-inhalte/dialog-ueber-integration-und-sicherheit-323476> [28. November 2022].
- Busse, Volker & Hofmann, Hans (2022). *Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (8. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Chaqués-Bonafont, Laura & Muñoz Márquez, Luz M. (2016). Explaining interest group access to parliamentary committees. *West European Politics*, 39 (6), 1276–1298. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1184862>.
- Chaqués-Bonafont, Laura (2020). Interest groups and political representation. In Federico Russo & Maurizio Cotta (Eds.), *Research handbook on political representation* (S. 301–313). Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Crepaz, Michele & Chari, Raj (2023). Interest group access to policymaking in Ireland. *Irish Political Studies*, 38 (1), 60–91. <https://doi.org/10.1080/07907184.2022.2078145>.
- Deutscher Städtetag (DST) (2020). *Angemessene Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren. Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages*. Verfügbar unter: <https://www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/hauptausschuss-angemessene-beteiligung-kommunalen-spitzenverbaende-gesetzgebungsverfahren-november-2020> [19. Mai 2023].
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) (2010). *Städte und Gemeinden fordern stärkere Beteiligungsrechte im Gesetzgebungsverfahren. Pressemitteilung Nr. 48–2010*. Verfügbar unter: <https://www.dstgb.de/aktuelles/archiv/archiv-2011/staedte-und-gemeinden-fordern-staerkere-beteiligungsrechte-im-gesetzgebungsverfahren/> [19. Mai 2023].
- Dhangel, Anna-Katharina & Linhart, Eric (2014). Interessenvermittlung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45 (4), 743–762. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2014-4-743>.
- Feldkamp, Michael F. (2022). *Das Datenhandbuch des Bundestages. Kapitel 10.1 Statistik zur Gesetzgebung*. Verfügbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/196202/27bc35b7eda56e844a91b7ef052930f/Kapitel_10_01_Statistik_zur_Gesetzgebung-data.pdf [04. Mai 2023].
- Fliedner, Ortlieb (2017). *Grundwissen Kommunalpolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ganghof, Steffen, Stecker, Christian, Eppner, Sebastian & Heeß, Katja (2012). Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 43 (4), 887–900. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2012-4-887>.
- Geißelmann, Friedrich (1975). *Die kommunalen Spitzenverbände. Interessenvertretung und Verwaltungsreform*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Grotz, Florian & Schroeder, Wolfgang (2021). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hansen, John Mark (1991). *Gaining access. Congress and the farm lobby, 1919–1981*. Chicago: University of Chicago Press.
- Henneke, Hans-Günter (2007a). Funktionen und Aufgaben der kommunalen Spitzenverbände im europäisierten Bundesstaat. In Thomas Mann & Günter Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* (3. Aufl.) (S. 981–1011). Berlin: Springer.

- Henneke, Hans-Günter (2007b). Der Deutsche Landkreistag. In Thomas Mann & Günter Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* (3. Aufl.) (S. 945–961). Berlin: Springer.
- Henneke, Hans-Günter (2012). *Die kommunalen Spitzenverbände* (2. Aufl.). Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- Hüttemann, Niclas & Linhart, Eric (2022). Interessenvermittlung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages. Eine Erweiterung und Fortschreibung für die 18. Wahlperiode (2013 bis 2017). *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 53 (3), 507–526. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2022-3-507>.
- Ismayr, Wolfgang (2012). *Der deutsche Bundestag* (3. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Jaedicke, Wolfgang, Ruhland, Kurt, Wachendorfer, Ute, Wollmann, Hellmut & Wonneberg, Holger (1991). *Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jaedicke, Wolfgang & Wollmann, Hellmut (1999). Kommunale Spitzenverbände. In Hellmut Wollmann & Roland Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 306–322). Opladen: Leske + Budrich.
- Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) (2017). *Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) am 18./19. Mai 2017 in Quedlinburg. Öffentliches Protokoll*. Magdeburg.
- Klüver, Heike (2011). The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union. *European Union Politics*, 12 (4), 483–506. <https://doi.org/10.1177/1465116511413163>.
- Klüver, Heike, Braun, Caelesta & Beyers, Jan (2015). Legislative lobbying in context: Towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 22 (4), 447–461. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1008792>.
- Kropp, Sabine (2010). *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS.
- Landsberg, Gerd (2007). Der Deutsche Städte- und Gemeindebund. In Thomas Mann & Günter Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* (3. Aufl.) (S. 963–980). Berlin: Springer.
- Lang, Ruth & Sobolewski, Frank (2022). *So arbeitet der Deutsche Bundestag. 20. Wahlperiode*. Rheinbreitbach: Kürschners Politikkontakte.
- Leidinger, Adalbert (1980). Die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung im Bund und in den Ländern. In Jürgen Jekewitz, Michael Melzer & Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Politik als gelebte Verfassung. Aktuelle Probleme des modernen Verfassungsstaates* (S. 162–181). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Leunig, Sven (2023). *Die Regierungssysteme der deutschen Länder. Eine Einführung* (3. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Mann, Thomas & Püttner, Günter (Hrsg.) (2007). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* (3. Aufl.). Berlin: Springer.
- Miller, Bernhard & Stecker, Christian (2008). Consensus by default? Interaction of government and opposition parties in the committees of the German Bundestag. *German Politics*, 17 (3), 305–322. <https://doi.org/10.1080/09644000802300551>.
- Münch, Claudia (2006). Optionen der kommunalen Interessenvertretung. In Ulrich von Alemann & Claudia Münch (Hrsg.), *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union* (S. 356–382). Wiesbaden: VS.
- Pedrazzani, Andrea, Pellegata, Alessandro & Pinto, Luca (2018). Economic crisis and lawmaking. The impact of crisis on legislative agenda in Italy. *The Journal of Legislative Studies* 24 (3), 315–337. <https://doi.org/10.1080/13572334.2018.1516605>.
- Rasch, Daniel, Spohr, Florian, Eising, Rainer & Ress, Simon (2020). Uncovering interest group participation in Germany: Web collection of written statements in ministries and the parliament. *Interest Groups & Advocacy* 9 (3), 330–341. <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00099-5>.
- Reutter, Werner (2001). Kommunale Spitzenverbände und Demokratie. In Annette Zimmer & Bernhard Weißels (Hrsg.), *Verbände und Demokratie in Deutschland* (S. 135–157). Wiesbaden: VS.

- Ruge, Kay (2022). Aktuelle Situation und Perspektiven der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene. In Martin Burgi & Christian Waldhoff (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat. Festschrift für Hans-Günter Henneke zum 65. Geburtstag* (S. 545–559). Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Sack, Detlef & Fuchs, Sebastian (2014). Wirtschaftskammern und Parlamente. In Thomas von Winter & Julia von Blumenthal (Hrsg.), *Interessengruppen und Parlamente* (S. 151–177). Wiesbaden: Springer VS.
- Schrader, Christian (2004). *Die kommunalen Spitzenverbände und der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch Verfahren und Verfahrensgestaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Schukraft, Stefan (2019). *Legislativer Konflikt in den deutschen Ländern. Eine empirische Studie zur Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten zwischen Programmatik, Wettbewerb und Mehrebenensystem*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Schwarting, Gunnar (2008). Kommunale Spitzenverbände in Deutschland. Geschichte, Stellung, Funktion. In Siegfried Magiera, Karl-Peter Sommermann & Jacques Ziller (Hrsg.), *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag* (S. 465–483). Berlin: Duncker & Humblot.
- Siefken, Sven T. (2018). Plenum im Kleinen oder Ort der Verhandlung? Verständnisse und Forschungsbedarf zu den Fachausschüssen des Deutschen Bundestages. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49 (4), 777–792. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2018-4-777>.
- Siefken, Sven T. & Schüttemeyer, Suzanne S. (2013). The German Bundestag and external expertise: policy orientation as counterweight to deparliamentarisation? In Klaus Schubert & Sonja Blum (Hrsg.), *Policy Analysis in Germany* (S. 161–180). Bristol: The Policy Press.
- Spohr, Florian (2018). Interessen und Informationen in den öffentlichen Anhörungen des Deutschen Bundestages. In Jenni Brichzin, Damien Krichewsky, Leopold Ringel & Jan Schank (Hrsg.), *Soziologie der Parlamente: Neue Wege der politischen Institutionenforschung* (S. 309–335). Wiesbaden: Springer VS.
- Spohr, Florian (2021). Der Zugang öffentlicher und wirtschaftlicher Interessen zum Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31 (2), 267–289. <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00250-x>.
- SWR1 (2010). *Interview zur Finanzlage der Kommunen*. Verfügbar unter: <https://www.dstgb.de/aktuelles/archiv/archiv-2011/kommunen-steuern-auf-rekorddefizit-zu-vertrauen-der-buerger-in-die-lokale-demokratie-staerken/swr1-interview-kommunen-und-finanzen-vom-28122010b.pdf?cid=8o5> [22. Juni 2023].
- Trampusch, Christine (2015). Interessengruppen. In Dieter Nohlen & Florian Grotz (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik* (6. Aufl.) (S. 288–290). München: C. H. Beck.
- Weiler, Florian, Eichenberger, Steven, Mach, André & Varone, Frédéric (2019). More equal than others: Assessing economic and citizen groups' access across policymaking venues. *Governance*, 32 (2), 277–293. <https://doi.org/10.1111/gove.12372>.
- Willems, Evelien (2020). Politicized policy access: The effect of politicization on interest group access to advisory councils. *Public Administration*, 98 (4), 856–872. <https://doi.org/10.1111/padm.12651>.
- Woll, Cornelia (2007). Leading the dance? Power and political resources of business lobbyists. *Journal of Public Policy*, 27(1), 57–78. <https://doi.org/10.1017/S0143814X07000633>.

Anschriften der Autoren:

Jonas Bernhard, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft, Arbeitsbereich Öffentliche Verwaltung, Public Policy, Residenzschloss 1, 64283 Darmstadt, E-Mail: jonas.bernhard@tu-darmstadt.de.

Martin Klausch, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr, Professur für Politikwissenschaft, insb. Vergleichende Regierungslehre, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, E-Mail: martin.klausch@hsu-hh.de.