

Mensch
Natur
Kultur

**Band
02**

JÜRGEN ROSEBROCK

Umweltpolitik vor der Umweltpolitik

Die Interparlamentarische
Arbeitsgemeinschaft (IPA)
1952/53 bis 1970



Überarbeitete Fassung der von der Fakultät für Geschichtswissenschaft, Philosophie und Theologie der Universität Bielefeld 2022 angenommenen Dissertation.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	11
----------------------	----

Einleitung	13
----------------------	----

1. Die IPA – ein »mysteriöser Ursprung der späteren Umweltpolitik« . 13
2. Anmerkungen zum Forschungsstand und zur Quellenlage 21
3. Terminologische und erkenntnistheoretische Überlegungen 27
4. Zum Aufbau der Studie 30

Teil I: Die politischen Rahmenbedingungen in den 1950er- und 1960er-Jahren	35
---	-----------

1. **Überfraktionelle Zusammenarbeit: Der Solitär IPA?** 36
 - 1.1 Konflikte und Kooperationen im bundesdeutschen Parteiensystem. . 37
 - 1.1.1 *Wiederbelebung und Neustrukturierung der Parteienlandschaft nach 1945 – vom notbedingten Konsens zur Polarisierung* 37
 - 1.1.2 *Die Parteienlandschaft zur Zeit der IPA-Gründung* 40
 - 1.1.3 *Zunehmende Annäherung der Parteien ab den späten 1950er-Jahren* 42
 2. **Bestrebungen zur Stärkung der Parlamente** 43
 - 2.1 Zum Verhältnis von Parlament und Regierung 44
 - 2.1.1 *Verfassungsordnung und politische Entwicklung* 44
 - 2.1.2 *Parteienprivileg, Konkurrenzdemokratie, Verhandlungsdemokratie* 46
 - 2.1.3 *Verfassungswirklichkeit: Regierung und Parlament in den 1950er- und 1960er-Jahren* 48
 3. **Parlamentsübergreifende Kooperation im föderalen Staat.** 50
 - 3.1 Der föderale Rahmen 50

Teil II: Entstehung und Organisation der IPA	55
---	-----------

1. **Die Entstehung der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft** . 55
 - 1.1 Gründungsmotiv I: »Naturgemäße Wirtschaft« 56
 - 1.2 Gründungsmotiv II: Die Schaffung eines parlamentarischen Hilfsdienstes 59

1.3	Ein weiteres Gründungsmotiv?	61
1.4	Erste Schritte zur Gründung der IPA: Der vorbereitende Arbeitsausschuss	63
1.4.1	<i>Die Mitglieder des Vorbereitenden Arbeitsausschusses</i>	65
1.4.2	<i>Die Aktivitäten des Vorbereitenden Arbeitsausschusses</i>	80
1.5	»Aus hoher Verantwortung gegenüber Natur, Volk und Wirtschaft« – Die offizielle Gründung der IPA im Februar 1953	83
1.6	Zusammenfassung	85
2.	Organisation der IPA	88
2.1	Die Mitgliedschaft der IPA	89
2.1.1	<i>Rechtsstatus der IPA und Kategorien der Mitgliedschaft</i>	89
2.1.2	<i>Akquise von Mitgliedern: Wege und Obergrenzen</i>	92
2.1.3	<i>Motive für eine Mitarbeit in der IPA.</i>	98
2.1.4	<i>Föderalismus in der IPA: Die Fraktionsvertrauensleute</i>	102
2.1.5	<i>Die Entwicklung der Mitgliedschaft von 1957 bis 1969.</i>	103
2.2	Die Vollversammlungen: Das Bedürfnis, »sich einmal richtig auszusprechen«	109
2.3	Der Vorstand	111
2.3.1	<i>Regularien für die Vorstandsbesetzung: Zwischen Pragmatismus und Parteienproporz.</i>	112
2.3.2	<i>Der Gründungsvorstand</i>	117
2.3.3	<i>Otto Schmidt – ein idealer Vorsitzender?</i>	119
2.3.4	<i>Der neue Vorstand von 1957</i>	126
2.3.5	<i>Die Harmonie gerät ins Wanken</i>	128
2.3.6	<i>Umbruch im Vorstand</i>	135
2.4	Finanzierung der IPA	137
2.5	Geschäftsstelle und Geschäftsführung der IPA	140
2.6	Der Aufbau einer Informations- und Dokumentationsstelle	142
2.7	Die Fachbeiräte der IPA: Experten mit – teilweise – problematischer Vergangenheit	146
2.8	Foren für »die eigentliche Arbeit«: Kommissionen und Arbeitsgruppen	150
2.9	Die Erweiterung des Aufgabenspektrums der IPA	155
2.10	Zusammenfassung.	161
	Teil III: Fallbeispiele.	165
A.	Die IPA und der Natur-, Landschafts- und Ressourcenschutz	165
1.	»Naturgemäße Wirtschaft«: Ressourcenschutz und Naturschutz. .165	
1.1	»Wir können hier nicht bei Seite stehen« – Die Politik und die ökologischen Folgen des »Wirtschaftswunders«.	165
1.2	Die Grundsätze der IPA	167

1.3	Impulse aus den internationalen Debatten – Burhenne als ›Übersetzer‹	174
1.4	Der internationale ressourcenpolitische Diskurs	179
1.5	Starre Traditionen und neue Konzepte – Der deutsche Naturschutz zu Beginn der 1950er-Jahre und die IPA	184
2.	Das Verhältnis der IPA zum verbandlichen Naturschutz.	191
2.1	Der organisierte Naturschutz in der frühen Bundesrepublik	193
2.2	»Wir sind nicht Partei« – Der organisierte Naturschutz und seine Haltung zur Politik	197
2.3	Über den Parteien – Der Naturschutz nach 1945	200
2.4	Der Deutsche Naturschutzring.	202
2.4.1	»Ganz und gar überpolitisch« – Der DNR unter seinem Präsidenten Hans Krieg.	204
2.4.2	Kooperationen zwischen dem DNR und der IPA	207
2.4.3	Dem Naturschutz eine Lobby verschaffen	211
2.4.4	Erste Schritte zu einer Professionalisierung und Politisierung des DNR	215
2.5	Die Schutzgemeinschaft Deutsches Wild.	220
2.5.1	Die Schutzgemeinschaft Deutsches Wild und die Politik	223
2.5.2	Kooperationen zwischen der IPA und der Schutzgemeinschaft Deutsches Wild	225
2.6	Zusammenfassung: Die IPA und der organisierte Naturschutz.	232
B.	Wasserhaushalt und Reinhaltung der Gewässer	238
1.	Die »Wasserkalamität« im Wirtschaftswunder.	239
2.	»Deutschlands Gewässer – Abwässerrinnen?«	242
3.	Reaktionen auf die »Wassernot«	244
4.	Eine Lobby für das Wasser.	247
5.	Wider die »Rechtszersplitterung« beim Wasserrecht	251
6.	Die IPA und die Wasserrechtsdebatte.	255
6.1	Neuer Schwung durch die IPA	255
6.2	Die IPA und der Interministerielle Ausschuss Wasser	265
6.3	Das Wasserhaushaltsgesetz im Bundestag.	268
6.4	Die IPA und die Ausfüllung des Rahmengesetzes durch die Bundesländer	272
7.	Die steuerliche Begünstigung industrieller Abwasserreinigungsanlagen.	275
8.	Das »Schaum-Desaster« auf deutschen Flüssen.	280
9.	Die IPA, das Wasser und das Verursacherprinzip	285
10.	Zusammenfassung	288

C. Die IPA als Akteurin in der Raumordnungspolitik	292
1. »Planungsphobie« und Planungsbedarf	293
2. »Naturgemäße Wirtschaft« bedingt auch Planung	295
3. Ein Bundesgesetz für die Landespflege	296
4. »Das gesamte Staatsgebiet« – Raumordnung auf Bundesebene	300
5. Die IPA und die Raumordnung: Eine erste Gesetzesinitiative	304
6. Der IPA-Gesetzentwurf im Bundestag	310
7. Ein neuer Anlauf	317
8. Allmähliche politische Enttabuisierung der Raumordnung	327
9. Das Bundesraumordnungsgesetz kommt – aber nicht von der IPA	330
10. Zusammenfassung	334
 Teil IV: Die IPA im politischen System der Bundesrepublik	339
1. Die politische Verortung der IPA	339
1.1 »Der notwendige integrierende Faktor« – Die fraktionsübergreifende Zusammenarbeit.	340
1.2 Bestrebungen zur Stärkung der parlamentarischen Arbeit	350
1.3 Verortung im Föderalismus	358
1.5 Die IPA als Mehrfach-Hybrid im politischen System	363
2. Die IPA als Akteurin im umweltpolitischen Willensbildungsprozess	365
2.1 Problemidentifizierung und Problemdefinition	365
2.2 Agenda Setting	370
2.3 Politikformulierung	372
3. Arbeitsstruktur und Arbeitsweise der IPA.	375
3.1 Arbeitsstruktur.	375
3.2 Arbeitsweise.	378
 Teil V: Umweltpolitik vor der Umweltpolitik	381
1. Die Geburtsstunde der modernen Umweltpolitik	382
2. Integratives Denken und Handeln bei der IPA?	385
3. Grenzen und Chancen der Umsetzung einer integrativen Umweltpolitik	388
3.1 Änderung des Grundgesetzes – Tabu oder realistische Option?	389
3.2 Ressortprobleme in Exekutive und Administration	392

4. Die drei Prinzipien der Umweltpolitik.	394
5. Wahrnehmung und Import internationaler Einflüsse durch die IPA.	399
6. Die IPA als Wegbereiterin der modernen Umweltpolitik?	402
 Resümee	 409
 Abkürzungen	 425
 Quellen und Literatur	 427
1. Archivalien	427
2. Online verfügbare Quellen	428
3. Literatur	429
4. Zeitschriften, Jahresberichte	460

Danksagung

Auch wenn der Satz »Niemand schreibt ein Buch alleine« in der jüngsten Zeit etwas in Verruf geraten ist, so lässt sich doch sein Wahrheitsgehalt wohl kaum ernsthaft bestreiten. Und für Dissertationen dürfte er in ganz besonderem Maße gelten. So auch im vorliegenden Fall. Daher möchte ich all den Menschen, die in der einen oder anderen Weise zum Entstehen und Gelingen meiner Arbeit beigetragen haben, meinen herzlichen Dank aussprechen.

Danken möchte ich zunächst meinem Erstgutachter, Joachim Radkau, der sich ungeachtet seines prall mit Forschungs- und Publikationsvorhaben gefüllten Ruhestandes bereit erklärt hat, meine Promotion zu betreuen und stets hilfreich zu begleiten. Peter Kramer, danke ich, dass er trotz seiner vielen Verpflichtungen kurzfristig anstelle des plötzlich verstorbenen Thomas Welskopp das Zweitgutachten übernommen hat.

Zu größtem Dank bin ich Hans-Werner Frohn verpflichtet, der sich von der ersten Idee bis zur letzten Überarbeitung kontinuierlich und unermüdlich als Gesprächs- und Diskussionspartner sowie als kritischer Lektor zur Verfügung gestellt hat.

Einige Wegbegleiter haben im Laufe der Zeit Teile des Manuskriptes gelesen und mir wertvolle fachliche Hinweise und Anregungen gegeben. Mein Dank hierfür geht an Thomas Neiss, Heiner Spanier und Hans-Peter Ziemek.

Anna-Katharina Wöbse und Jana Piňosová haben die große Mühe auf sich genommen, die gesamte Arbeit zu lesen und zu kommentieren. Ihre Anmerkungen und Einwürfe haben mir zum Teil neue und wichtige Aspekte und Perspektiven aufgeschlossen, und sie haben mir zugleich Mut gemacht, mich präziser zu fassen. Dafür meinen ganz besonderen Dank! Wolfgang Kunkel danke ich für das überaus gründliche Schlusslektorat.

Bei meinem Arbeitgeber, der Stiftung Naturschutzgeschichte, bedanke ich mich, dass er mir die berufsbegleitende Promotion ermöglicht hat und ich das Archiv ausgiebig nutzen konnte. Dem Förderverein der Stiftung Naturschutzgeschichte gebührt mein herzlicher Dank für einen sehr großzügigen Druckkostenzuschuss. Schließlich gilt mein Dank auch den Herausgebern der Schriftenreihe »Mensch – Natur – Kultur«, die sich bereitgefunden haben, meine Studie in ihre Reihe aufzunehmen.

Widmen möchte ich dieses Buch meiner Partnerin, Andrea Holmer, die mich über den langen Zeitraum hinweg bewundernswert unterstützt und motiviert hat, gerade auch während der vielen Phasen meiner physischen und geistigen Abwesenheit.

Einleitung

1. Die IPA – ein »mysteriöser Ursprung der späteren Umweltpolitik«

Im Jahr 1978 kam Peter Menke-Glückert (1929–2016), Leiter der Abteilung Umweltangelegenheiten im Bundesinnenministerium und maßgeblicher FDP-Umweltpolitiker, zu einer schon damals bemerkenswerten Einschätzung. Er reklamierte für seine Partei und zu einem Gutteil auch für sich persönlich das Verdienst, die Umweltpolitik weitgehend eigeninitiativ aus der Taufe gehoben zu haben, ohne dass man auf nennenswerte Vorarbeiten hätte zurückgreifen können. Man habe »1969 praktisch bei Null angefangen«. Die von 1966 bis 1969 regierende Große Koalition aus CDU/CSU und SPD habe »sage und schreibe nur ein einziges Gesetz – das zur Altölbeseitigung – zustande gebracht«. Vorher, so Menke-Glückerts eindeutiges Urteil, »gab es Umweltpolitik ohnehin noch nicht«.¹

Mencke-Glückert, der die Umweltpolitik der seit 1969 regierenden sozial-liberalen Koalition wesentlich mitgestaltet hatte, war zweifellos ein hervorragender Kenner dieses Politikfeldes, das ab den 1970er-Jahren in einem atemberaubenden Tempo an Relevanz gewann. Nachdem ihn der zuständige Bundesinnenminister, sein Parteikollege Hans-Dietrich Genscher, zum Abteilungsleiter berufen hatte, nahm er entscheidenden Anteil an der Ausarbeitung des Umweltprogramms der Regierung von 1971, das gemeinhin als Startschuss und Grundlage für eine moderne und umfassende Politik zum Schutz der Umwelt gewertet wird.² Zudem war es nicht zuletzt Menke-Glückerts Mitwirkung zu verdanken, dass die FDP 1971 in ihren Freiburger Thesen als erste Partei in Deutschland ein geschlossenes Umweltprogramm vorlegte.³

Wenn Menke-Glückert in seinem Rückblick von 1978 sich selbst und die weiteren Verantwortlichen in der sozial-liberalen Koalition geradezu als Erfinder einer bundesdeutschen Umweltpolitik hinstellte, so muss man diese Äußerung fraglos in erster Linie als eine parteipolitisch motivierte Polemik interpretieren – gegen die beiden großen Parteien SPD und CDU/CSU gerichtet und vor allem gegen die sich formierenden Grünen Listen, die sich ihrerseits als die

1 Menke-Glückert 1978: 25 (Hervorhebung im Original).

2 Vgl. Müller 1995: 61; Genscher 1995: 126 f.; Hünemörder 2004: 156 f.

3 Vgl. F.D.P.-Bundesvorstand 1971: 71–78.

Avantgarde der Umweltpolitik gerieten.⁴ Trotzdem staunt man ein wenig über die Chuzpe, mit der Menke-Glückert rundweg behauptete, dass 1969/70 etwas völlig Neues begonnen habe und dass die 1950er- und 1960er-Jahre in umweltpolitischer Hinsicht nichts Erwähnenswertes hervorgebracht hätten.

Diese Sichtweise wurde seitens der umwelthistorischen Forschung, die sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten verstärkt der Zeitgeschichte widmete, grundlegend in Frage gestellt.⁵ Zwar ist es unstrittig, dass sich Umweltpolitik als Begriff, als umfassendes Konzept und als ein eigenes Politikfeld erst ab 1969/70 in der Bundesrepublik etablieren konnte. Doch eine ganze Reihe von Studien zeigte mittlerweile auf, dass dieser Aufbruch eine Vorgeschichte hatte, dass es Vorarbeiten sowie Vordenker und Vorreiter gegeben hat.⁶

Insofern kann man berechtigterweise mit Frank Uekötter von einer »Umweltpolitik vor der Umweltpolitik« in der Bundesrepublik sprechen⁷ – allerdings in dem Wissen darum, dass diese Begrifflichkeit keine zeitgenössische war, sondern dass sie eine ex-post-Bezeichnung für die natur- und ressourcenpolitischen Aktivitäten in den beiden Dekaden vor 1970 darstellt.⁸ Auf etlichen Feldern, die man später unter dem Label »Umweltschutz« zusammenfasste, waren in dieser frühen Phase bereits wesentliche Grundlagen geschaffen worden. Politik und Verwaltung, Wissenschaft und Expertennetzwerke und nicht zuletzt zivilgesellschaftliche Akteure hatten sich schon nach dem Zweiten Weltkrieg mit den wachsenden ökologischen Herausforderungen der Industriegesellschaft befasst und nach Problemlösungen gesucht. Freilich blieben solche Diskussionen über umwelt- und gesundheitsbelastende Zustände auf einen sehr kleinen Kreis beschränkt, und Forderungen nach einem schonenden und sparsamen Umgang mit Natur und natürlichen Ressourcen fanden nur wenig Aufmerksamkeit. Weder in der Öffentlichkeit und in den Medien noch in der Politik stießen umweltrelevante Fragen auf ein größeres Interesse. Sie fristeten allenfalls ein Nischendasein im Wirtschaftswunderland.

4 In ähnlicher Weise beanspruchte auch Minister Genscher später in seinen Memoiren das umweltpolitische Erstgeburtsrecht für sein Ressort und seine Partei – zeitlich weit vor den Grünen: »Als die Grünen sich formierten, war die Kärnerarbeit im Bundesinnenministerium schon geleistet, der Acker bereitet, die Saat eines neuen Umweltbewußtseins sogar vielfach bereits aufgegeben«; Genscher 1995: 126.

5 Vgl. den Forschungsbericht bei Uekötter 2007: 73 ff. und zum aktuellen Stand Kupper 2021.

6 Vgl. u. a. Brüggemeier 1999; Bergmeier 2002; Ditt 2003; Hünemörder 2004; Engels 2006a; Chaney 2008; Hasenöhl 2011; Uekötter 2011.

7 Uekötter 2014a: 12 u. Uekötter 2014b: 22.

8 Zur Frage der Begrifflichkeit siehe unten Abschnitt 3 der Einleitung.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht eine politische Akteurin, die sich innerhalb dieser Nische positionierte und die in den 1950er- und 1960er-Jahren eine gewichtige Rolle bei der Entstehung und Entwicklung einer ›Umweltpolitik‹ vor der vermeintlichen »Erfindung«⁹ der (modernen) Umweltpolitik spielte: Die 1952/53 gegründete Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft für naturgemäße Wirtschaft (IPA) – so ihre ursprüngliche Bezeichnung – bildete eine parlaments- und fraktionsübergreifende Vereinigung von Abgeordneten des Bundestages und sämtlicher Länderparlamente. Das vorrangige Anliegen der Initiatoren der IPA¹⁰ war es, sich der umweltpolitischen Problemlagen anzunehmen, die sich aufmerksamen Beobachtern bereits in den ersten Jahren der Bundesrepublik zeigten. Den IPA-Gründern schwebte ein Zusammenschluss vor, der sich in den Parlamenten mit den drängenden Fragen der »Gesunderhaltung der Lebensgemeinschaft von Boden, Pflanze, Tier und Mensch« befassen sollte.¹¹ Die Politik war nach ihrem Dafürhalten aufgefordert, sich verstärkt diesen Aufgaben zu stellen. Die Probleme, die in der modernen Industriegesellschaft zunehmend erkennbar wurden, namentlich jene, die mit der Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Erhaltung der Lebensgrundlagen des Menschen zusammenhingen, verlangten ihrer Ansicht nach eine sachbezogene Zusammenarbeit der Abgeordneten, ungeachtet ihrer Partei-, Fraktions- oder Parlamentszugehörigkeit. Die Bandbreite der aufgegriffenen Themen reichte dabei vom klassischen Naturschutz bis zum Schutz der Umweltmedien. Dazu gehörten die Sicherung der Ressourcen und namentlich der Ernährungsgrundlagen und des Wasserhaushaltes, aber auch die Reinhaltung der Luft, die Bekämpfung des Lärms, die Abfallbeseitigung, die Kernenergie, der Tierschutz sowie Landespflege und Raumordnung.

Die Literatur zur Geschichte der Umwelt- und Naturschutzpolitik Westdeutschlands würdigt durchaus diese Aktivitäten der IPA. In kaum einer Darstellung fehlt ein Hinweis darauf, dass die Arbeitsgemeinschaft auf diesen Feldern eine bedeutsame Rolle gespielt habe.¹² Trotzdem blieb sie, wie Joachim Radkau noch 2017 zu Recht feststellte, ein »bis in die jüngste Zeit mysteriöser Ursprung der späteren Umweltpolitik«.¹³ Welchen Anteil die IPA tatsächlich

9 Hünemörder 2004: 154.

10 Zu dem fünfköpfigen Kreis der IPA-Gründer zählten ausschließlich Männer. – Sofern, wie in diesem Fall, nicht nur Männer beteiligt waren, wird für die handelnden Personen in dieser Studie in der Regel sowohl die maskuline als auch die feminine Form verwendet.

11 Schreiben des CSU-Bundestagsabgeordneten Joseph Ernst Fürst Fugger von Glött an die CDU-Fraktionen in den Landtagen v. 06.11.1952. – In: ASNG 1050/IPA-0445.

12 Verweise auf die Literatur siehe unten S. 22 f.

13 Radkau 2017: 88.

an der Genese und Durchsetzung umweltpolitischer Ansätze vor 1970 hatte, in welchem Maße und in welcher Weise sie den allmählichen und ab den 1970er-Jahren rasanten Prozess der Aufnahme der Umweltpolitik in das Repertoire der staatlichen Daseinsvorsorge befördert und mit vorbereitet hatte – auf diese Fragen fehlen bisher noch fundierte Antworten.

Dass die IPA trotz ihrer unverkennbaren Relevanz für die frühe Umweltpolitik bisher ein rätselhaftes Phänomen geblieben ist, mag auf den ersten Blick überraschen. Immerhin fungierte sie bis zu ihrer Auflösung im Jahr 2014, also über mehr als sechs Jahrzehnte hinweg, als eine produktive und im parlamentarischen Raum anerkannte Vereinigung. Zeitweise gehörten ihr nicht weniger als ein Fünftel aller westdeutschen Abgeordneten an. Eine Teilerklärung für das ›Mysterium‹ IPA findet sich im Selbstverständnis der Arbeitsgemeinschaft und ihrer Protagonistinnen und Protagonisten; denn der nur gering ausgeprägte Bekanntheitsgrad war durchaus gewollt. Die IPA agierte bewusst überwiegend hinter den Kulissen und abseits der Öffentlichkeit. Ihren Mitgliedern bot sie ausdrücklich keine Gelegenheiten bzw. Foren für Schlagzeilen oder Fensterreden – also jene Profilierungstechniken, die ansonsten im Politikbetrieb gängig waren. Vielmehr ging es ihr darum, geschützte Freiräume zu schaffen, in denen über die Partei- und Fraktionsgrenzen hinweg offen und sachorientiert diskutiert werden konnte. Folglich verzichtete die IPA weitgehend auf eine aktive Öffentlichkeitsarbeit; nur in Ausnahmefällen trat sie an die Presse. Außerhalb der parlamentarischen Sphäre war sie daher lediglich einem kleinen Kreis von Vertretern aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Interessengruppen ein Begriff.

Diese Teilerklärung für den begrenzten Kenntnisstand über die IPA war somit gewissermaßen im Untersuchungsgegenstand selbst angelegt. Doch mehr noch waren es Desiderate der bisherigen umwelt- und politikgeschichtlichen Forschung, die dazu führten, dass diese umweltpolitische Akteurin weitgehend nebulös blieb. So gab es bis dato noch keinen Versuch, dem ungewöhnlichen politischen Gebilde IPA schärfere Konturen zu geben und sowohl seine Anatomie als auch seine Funktionsweise detailliert zu analysieren. Vor allem aber betrachtete die Forschung die umweltpolitischen Aktivitäten der IPA weitgehend isoliert und setzte sie nicht in Beziehung zu den politischen Rahmenbedingungen. Die tatsächlichen Handlungsspielräume der Arbeitsgemeinschaft blieben somit unberücksichtigt. All dies ist jedoch, so lautet die Ausgangsthese dieser Studie, unerlässlich, wenn man die Tätigkeit der IPA angemessen nachvollziehen und einordnen will. Denn nur auf diese Weise können die Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme und Mitgestaltung durch die IPA bestimmt werden.

Diesem Ansatz folgend wird in der Untersuchung zunächst der politikgeschichtliche Hintergrund skizziert, soweit er für das Wirken der IPA relevant war. Die IPA musste sich im politischen System der Bundesrepublik verorten und darin ihre Rolle finden. Im Anschluss an die Rahmenbedingungen und die Einpassung der IPA werden ihre spezifischen Strukturen, Arbeitsweisen und Ressourcen erläutert, um schließlich anhand von drei Fallbeispielen die konkrete umweltpolitische Praxis der Arbeitsgemeinschaft aufzuzeigen. Im Mittelpunkt stehen dabei ihre Vorgehensweisen, ihre Strategien und ihre Bemühungen, sich Handlungsspielräume zu erarbeiten.

Die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft bildete fraglos eine Ausnahmeerscheinung im bundesdeutschen Politikbetrieb – und das nicht allein, weil sie sich viel früher als andere politisch Verantwortliche der akuten Umweltprobleme annahm, sondern auch wegen ihrer spezifischen Vorgehensweise. Erste Hinweise auf die wesentlichen Charakteristika der Arbeitsgemeinschaft lieferten 1981 zwei Insider. Wolfgang Burhenne, Mitbegründer und Geschäftsführer der IPA seit 1953, sowie der Referent Joachim Kehrhahn hoben vor allem drei Faktoren hervor, die die IPA – neben dem umweltpolitischen Motiv – entscheidend und dauerhaft geprägt hätten.¹⁴

Zum einen habe die Arbeitsgemeinschaft dem dringenden Wunsch von Abgeordneten entsprochen, sich parlamentsübergreifend zu vernetzen. Man habe sich mit ihr ein Forum für einen regelmäßigen Meinungs- und Erfahrungsaustausch auf horizontaler Ebene, also zwischen den Ländern, sowie in vertikaler Ausrichtung zwischen Bund und Ländern geschaffen.

Zum zweiten betonten Burhenne und Kehrhahn die zentrale Bedeutung der fraktionsübergreifenden Zusammenarbeit in der IPA. Die überfraktionelle Bearbeitung von umweltpolitischen Sachfragen habe man dabei aus der Überzeugung hergeleitet, dass die Politik in der Lage sein müsse, solcherart identifizierte Themen im Konsensverfahren zu lösen. Folglich habe sich die IPA nur dann einer Problemstellung angenommen, wenn diese noch nicht von einzelnen Parteien bzw. Fraktionen aufgegriffen worden sei und somit realistische Chancen bestanden hätten, einen parteiübergreifenden Konsens zu erreichen.

Das dritte Wesensmerkmal der IPA sei ihre Zielsetzung gewesen, die Arbeitsmöglichkeiten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu verbessern und sie somit bei der Erfüllung ihres verfassungsrechtlichen Auftrags zu unterstützen. Letztendlich sei es ihr um eine Aktivierung der Parlamente und um deren Stärkung gegenüber den Regierungen gegangen. Diesem Zweck sollte zum einen die Vernetzung der Abgeordneten dienen und zum anderen

14 Zum Folgenden vgl. Burhenne & Kehrhahn 1981.

die Einrichtung eines parlamentarischen Dokumentations- und Informationsdienstes. Die Abgeordneten müssten, so die Auffassung der IPA, die gleichen Möglichkeiten erhalten, sich sachkundig zu machen, wie die gut ausgestatteten Regierungsapparate.

All diese Aspekte waren von großer Bedeutung für die (Selbst-)Verortung der IPA im politischen System der Bundesrepublik. Als ein Zusammenschluss von Abgeordneten war die IPA eingebettet in den verfassungsrechtlichen Rahmen und die politische Praxis des deutschen Parlamentarismus und Föderalismus. Aus dieser Verortung der IPA ergibt sich eine Reihe von Fragen, denen im Verlauf der Studie nachgegangen werden soll. So muss das Bemühen der IPA um partei- bzw. fraktionsübergreifende Kooperationen ins Verhältnis gesetzt werden zu der damals mehr oder minder scharf ausgetragenen Konkurrenz der Parteien, die als solche gemeinhin als ein konstitutives Element parlamentarischer Demokratien betrachtet wird. Des Weiteren rührte sie mit ihrer Zielsetzung, die Parlamente und die Abgeordneten gegenüber den Regierungen und ihren Administrationen zu stärken, an grundsätzliche Fragen zum Verhältnis von Legislative und Exekutive, implizit waren hierdurch auch potenzielle Interessenunterschiede zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen angesprochen. Schließlich wirft das Zusammenwirken von Parlamentarierinnen und Parlamentariern der Bundes- und der Länderebene in der IPA die Frage auf, wo sie sich im bundesdeutschen Föderalismus positionierte und wie sie mit dessen Potenzialen und Begrenzungen umging. Gerade auf dem Feld der Umwelt- und Ressourcenpolitik, aber auch auf den später aufgegriffenen Politikfeldern, musste sie je nach Problemlage mit verfassungsrechtlich unterschiedlichen Zuständigkeiten jonglieren.

Die vorliegende Untersuchung legt den Fokus im Wesentlichen auf die Bundesebene und diejenigen Problemfelder, bei denen verfassungsrechtlich die Regelungskompetenz beim Bund angesiedelt war, beziehungsweise wo man diese zunächst als gegeben ansah. Tatsächlich zeigte sich in der politischen Praxis immer wieder einmal, dass die Frage der Zuständigkeit zum Streitpunkt zwischen Bund und Ländern wurde, wovon auch die Bemühungen der IPA um Problemlösungen betroffen waren.

Innerhalb dieses politischen Koordinatensystems fungierte die IPA als ein zentraler Akteur im umweltpolitischen Willensbildungsprozess. Sie identifizierte relevante Problemstellungen, griff diese auf und bemühte sich darum, sie auf die politische Agenda zu setzen oder sie, sofern sie dort schon platziert waren, mit mehr Nachdruck und im Sinne ihrer Zielsetzung einer naturgemäßen Wirtschaft zu Lösungen zu führen. Das spezifische Vorgehen der IPA bei diesem Agenda Setting, ihre Arbeitsstruktur und ihre Arbeitsweise, ins-

besondere die internen Prozesse der fraktionsübergreifenden Meinungs- und Positionsbildung bis hin zur angestrebten Konsensfindung werden anhand der Ergebnisse aus den Fallbeispielen analysiert. Als ein wesentlicher Faktor sollte sich dabei das eng geknüpfte, sämtliche westdeutsche Parlamente einbeziehende Netzwerk von Abgeordneten erweisen.

Die Einbettung der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft in die Geschichte des bundesdeutschen Parlamentarismus soll vor allem dazu beitragen, eine solidere Bewertungsgrundlage hinsichtlich ihrer umweltpolitischen Bedeutung für die Zeit vor 1970 zu schaffen. In der Forschungsliteratur zur deutschen Umweltgeschichte wird, wie bereits kurz angemerkt, unisono die Einschätzung vertreten, dass die IPA in den 1950er- und 1960er-Jahren eine herausragende Rolle gespielt habe und geradezu als Wegbereiterin der bundesdeutschen Umweltpolitik gelten könne.¹⁵ Diese Charakterisierung wird in der vorliegenden Arbeit, nicht zuletzt auch mit Hilfe einer in den letzten Jahren signifikant verbreiteten Quellengrundlage, einer kritischen Prüfung unterzogen.

Sie orientiert sich hierfür – bei aller methodisch gebotener Vorsicht – an den Kriterien einer modernen Umweltpolitik, die sich in der Bundesrepublik ab 1969/70 etablierte. Zu der Frage, wodurch sich diese neuartige, moderne Umweltpolitik auszeichnete, führen die politologische und historische Forschung mehrere Faktoren an:¹⁶ An erster Stelle stehen dabei ein integratives Verständnis der zahlreichen Umweltprobleme mitsamt ihrer Ursachen- und Wirkungszusammenhänge sowie die hieraus abgeleiteten koordinierten staatlichen Maßnahmen zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Abhilfe bei Missständen. Seine Konkretisierung fand das neue Politikfeld Umweltschutz in der Fixierung umweltpolitischer Handlungsmaximen, die als Verursacher-, Vorsorge- und Kooperationsprinzip für sämtliche Bereiche – Staat, Verwaltung, Rechtsprechung, Gesellschaft und Wirtschaft – verbindlich gemacht wurden. Ein weiteres Charakteristikum sieht man in dem Einfluss internationaler Entwicklungen und Vorbilder, die die Diskussionen und Handlungsoptionen in der Bundesrepublik geprägt hätten.

Ob, in welcher Form und wie konsequent die IPA einzelne dieser Aspekte einer modernen Umweltpolitik in ihrer natur- und ressourcenpolitischen Programmatik, in ihren internen Debatten und in der konkreten Praxis antizipierte, dies wird in der Untersuchung als zentrale Fragestellung verfolgt. Las-

15 Vgl. u. a. Wey 1982: 156; Vierhaus 1994: 55–64; Müller 1995: 81 f.; Engels 2006a: 49 f.; Rosebrock 2014.

16 Vgl. u. a. Wey 1982: 201–207; Weßels 1989: 275 ff.; Hücke 1990: 383–386; Schmidt 1992: 157; Vierhaus 1994: 101–110; Ditt 2003: 320 f.

sen sich also die Aktivitäten der IPA auf diesem Feld als einzelne Schritte einer Entwicklung deuten, die in die moderne Umweltpolitik ab den 1970er-Jahren mündete und sie in manchen Bereichen vorbereitete oder gar vorwegnahm?

Die Geburtsstunde der modernen Umweltpolitik, die mit der Regierungsübernahme der sozial-liberalen Koalition 1969 angesetzt wird, bedeutete auch für die IPA eine einschneidende Zäsur. Zwar blieben ihre Mitglieder weiterhin dem nunmehr zu einem eigenen Politikfeld erhobenen Umweltschutz aktiv verbunden, aber ab sofort agierten sie nicht mehr allein auf weiter Flur. Andere Akteure übernahmen nun die Federführung, namentlich eine reformeifrige Bundesregierung, die in rascher Folge die nötigen administrativen und programmatischen Voraussetzungen schuf. Die Exekutive war mehr und mehr politisch willens und fachlich in der Lage, umweltpolitische Maßnahmen und Gesetzesvorhaben anzugehen. Zudem entdeckten auch die Parteien immer stärker die Umweltpolitik als ein relevantes Thema, nutzten dies zur eigenen Profilierung und verliehen dem Umweltschutz damit einen weiteren Schub. Partei- und fraktionsübergreifende Vorstöße waren unter diesen Vorzeichen nicht mehr zu realisieren.

Auch auf den anderen Gebieten, die für die Entstehung der IPA und ihre Tätigkeit in den 1950er- und 1960er-Jahren von zentraler Bedeutung waren, verlor sie zusehends ihre Alleinstellungsmerkmale. Ihre Funktion als parlamentarischer Hilfs- und Dokumentationsdienst übernahmen immer mehr die wissenschaftlichen Dienste der Parlamente sowie Assistenten und Assistentinnen, die den Fraktionen und einzelnen Abgeordneten zuarbeiteten. Die in den 1960er-Jahren auf den Weg gebrachte Einführung der elektronischen Datenverarbeitung im parlamentarischen Raum, die von der IPA noch aktiv mitgestaltet worden war, trug zu dieser Entwicklung weiter bei. Schließlich büßte die IPA allmählich auch ihren Stellenwert als Forum für den Erfahrungs- und Meinungsaustausch zwischen den Abgeordneten der verschiedenen Parlamente ein. Die Zusammenarbeit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier war im Laufe der Jahrzehnte in Form von Fachkreisen, Konferenzen oder informellen Gesprächsrunden stetig ausgebaut und institutionalisiert worden. Zudem weiteten sich die technischen Kommunikationsmöglichkeiten stark aus. Auch diese Entwicklung begründet, neben der umweltpolitischen Zäsur von 1969/70, den Endpunkt des Untersuchungszeitraums.

2. Anmerkungen zum Forschungsstand und zur Quellenlage

Die 1950er-Jahre, das Jahrzehnt, in dem sich die Protagonistinnen und Protagonisten der IPA erstmals mit ihrem natur- und ressourcenpolitischen Anliegen zu Wort meldeten, zogen in der umwelthistorischen Forschung zuletzt große Aufmerksamkeit auf sich. Das in den 1990er-Jahren von dem Schweizer Historiker Christian Pfister ausgearbeitete Konzept vom »1950er-Syndrom« datierte in diese Dekade eine »umweltgeschichtliche Epochenschwelle«, in der der Übergang von der Industriegesellschaft zur Konsumgesellschaft begonnen habe.¹⁷ Bis dahin hätten sich die Wirtschafts- und Lebensweise der westeuropäischen Industriegesellschaften nur moderat und – zumindest in mittelfristiger Perspektive – nicht bedrohlich auf die Umwelt ausgewirkt. Nennenswerte Schädigungen seien zumeist lokal oder regional begrenzt geblieben. Dies habe sich mit dem Übergang zur (Massen-)Konsumgesellschaft grundlegend und rapide gewandelt. Das rasche Wirtschaftswachstum nach dem Zweiten Weltkrieg sei mit einem beispiellosen Anstieg des Ressourcenverbrauchs und der Umweltbelastungen einhergegangen.

Ein ähnlich gelagertes Modell entwickelten Forscherinnen und Forscher in den 2000er-Jahren, indem sie die These aus geowissenschaftlichen Disziplinen, dass die Erde in ein neues geologisches Zeitalter, nämlich das Anthropozän, eingetreten sei, mit einer umwelthistorischen Perspektive verknüpften.¹⁸ Nach ihrer Lesart begann dieses Anthropozän um 1800 mit der Industrialisierung, als fossile Brennstoffe zur wichtigsten Energiequelle aufstiegen und gleichzeitig ein weltweites Bevölkerungswachstum einsetzte. Nach 1945 habe das Anthropozän ein qualitativ neues Stadium erreicht, was sich dadurch ausgezeichnet habe, dass die Gesamtheit und das Ausmaß menschlicher Tätigkeiten dramatisch zugenommen hätten. Infolgedessen sei die Umwelt global unter einen enorm steigenden Druck geraten. Autorinnen und Autoren, wie beispielsweise der US-amerikanische Umwelthistoriker John McNeill, bezeichneten diesen Prozess als die »Große Beschleunigung« (»Great Acceleration«).¹⁹ Als wesentliche Faktoren identifizierten sie, ähnlich wie Pfister, den sprunghaft angestiegenen Einsatz und Verbrauch der relativ kostengünstigen fossilen Energieträger, vor allem des Erdöls, das in der Geschichte präzedenzlose Wachstum der

17 Pfister 1995; vgl. Uekötter 2007: 57.

18 Vgl. Kupper 2021: 161 f.

19 Vgl. McNeill 2005; McNeill & Engelke 2013; Steffen et al. 2016; Head et al. 2021.

Erdbevölkerung und die massive Zunahme bei der Produktion und Verbreitung von Konsumgütern.

Patrick Kupper stellt in seinen aktuellen Anmerkungen zum Stand dieser anhaltenden Forschungsdiskussionen fest, dass sich in solchen Neuinterpretationen »eine vernichtende umwelthistorische Beurteilung der Epoche« zwischen 1945 und Mitte der 1970er-Jahre artikuliert habe: »Die Jahre des Booms wurden als jene verhängnisvollen Jahre ausgemacht, in denen die Industrieländer den Pfad der nachhaltigen Entwicklung endgültig und mit großen und immer größeren Schritten verließen und so die Welt in die gegenwärtige Klima- und Umweltkrise führten.«²⁰ Kupper geht zugleich auch auf die Wahrnehmung und Haltung der Zeitgenossen dieser Entwicklungen ein. Überwiegend hätten die kriegs- und krisengebeutelten Menschen den wirtschaftlichen Aufschwung und die neuen Konsummöglichkeiten begrüßt. Allerdings seien die ökologischen Konsequenzen keineswegs gänzlich ignoriert oder negiert worden: »Es war nicht so, dass nicht gesehen wurde, dass das Wirtschaftswachstum auf Kosten der Umwelt ging. Vielmehr nahmen die Mehrheit der Menschen oder diejenigen, die das Sagen hatten, solche Kosten bewusst in Kauf und ordneten sie dem Wirtschaftswachstum unter.«²¹

Kupper weist indes zu Recht darauf hin, dass parallel zu den sozialen und politischen Triebkräften der Großen Beschleunigung schon in den 1950er- und 1960er-Jahren verschiedene Gegenkräfte ihre Wirkung zu entfalten versuchten. So erschienen bereits Ende der 1940er-Jahre in den USA, aber auch im deutschsprachigen Raum etliche Mahnschriften, die die Ausbeutung der natürlichen Schätze des Planeten anprangerten und vor den befürchteten verheerenden Folgen menschlicher Eingriffe in die natürlichen Lebensräume warnen.²² Naturschutzakteure und -gruppierungen waren schon seit Jahrzehnten bemüht, der Zerstörung oder Verschandelung von Natur und Landschaft entgegenzusteuern.

Doch auch im politischen Raum, so ist zu ergänzen, formierten und artikulierten sich solche Gegenkräfte, um die aus dem Boom resultierenden Probleme in den Griff zu bekommen. Hierzu zählte in der Bundesrepublik, wie eine ganze Reihe von Studien zur Umweltgeschichte vor 1970 belegte, in erster Linie auch die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft. Erstmals 1978 nahm die Forschung zur Genese der westdeutschen Umweltpolitik die IPA in den Blick. In einer Studie über die Entwicklung und den Stand der Umweltfor-

20 Kupper 2021: 159; vgl. McNeill 2005: 17 f.

21 Kupper 2021: 165.

22 Ebd.: 164 f.; vgl. Dominick 1992: 148–158; Radkau 2002: 303.

schung in der Bundesrepublik erwähnten die Autoren Günter Küppers, Peter Lundgreen und Peter Weingart am Rande auch die Parlamentarierversammlung. Sie sahen auf der Basis nicht näher spezifizierter interner IPA-Unterlagen zwar in deren Wirken eine »erkennbare Kontinuität in dem Bemühen einer überparteilichen Minderheit, das Umweltproblem auf eine hohe politische Prioritätsstufe zu heben«, doch sei das »politische Klima davon lange so gut wie unberührt« geblieben.²³ Dieses eher skeptisch ausgefallene Urteil über den Einfluss bzw. die Wirksamkeit der IPA revidierte vier Jahre später Klaus-Georg Wey in seiner Überblicksdarstellung über die »Umweltpolitik in Deutschland«. Er bescheinigte der IPA, sie habe in den 1950er- und 1960er-Jahren »die wesentlichen Impulse für politische Fortschritte im Umweltschutz« geliefert.²⁴ Auch die in den folgenden Jahren publizierten Darstellungen zur Geschichte der Umwelt- und Naturschutzpolitik der Bundesrepublik Deutschland hoben regelmäßig die außerordentliche Bedeutung der IPA auf diesem Feld hervor.²⁵ Kai F. Hünemörder attestierte ihr 2004, sie habe einen wesentlichen Beitrag zur »Formierung der deutschen Umweltpolitik« geleistet, indem sie bei einer großen Bandbreite umweltrelevanter Themen »mit Gutachten, Warnungen und Gesetzentwürfen auf die übrigen Parlamentarier und das politische System« eingewirkt und »viele Gesetze auf den Weg« gebracht habe.²⁶ Sandra Chaney bezeichnete die IPA als »the organization that deserves the most credit for passing conservation and environmental legislation«.²⁷ Für Arne Andersen bildete die Arbeitsgemeinschaft »eine der Keimzellen der Umweltpolitik der 50er und 60er Jahre«.²⁸ Auch die IPA selbst zeichnete von sich das Bild einer umweltpolitischen Avantgarde: Burhenne und Kehrhahn schrieben 1981 in ihrem gemeinsamen Aufsatz, dass die Abgeordneten der IPA »bis zum Beginn der 70er Jahre die einzigen« gewesen seien, die parlamentarische Initiativen eingeleitet hätten, »deren Ergebnisse heute als wegweisend für die deutsche Umweltpolitik und ihre internationale Stellung angesehen« würden.²⁹ Schließlich charakterisierte auch der Verfasser selbst in einer von ihm 2014 vorgeleg-

23 Küppers, Lundgreen & Weingart 1978: 103.

24 Wey 1982: 156.

25 Vgl. Vierhaus 1994: 55–64; Müller 1995: 81 f.; Runge 1998: 40 f.; Brüggemeier 1999: 197; Bergmeier 2002: 14 ff.; Engels 2006a: 49 f.

26 Hünemörder 2004: 100.

27 Chaney 2008: 72; ähnlich bereits Dominick 1992: 194.

28 Andersen 1999: 104.

29 Burhenne & Kehrhahn 1981: 324; vgl. auch Burhenne 2000: 279.

ten »kleine[n] Geschichte der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft« diese als »Wegbereiter[in] der bundesdeutschen Umweltpolitik«. ³⁰

Trotz – oder vielleicht auch wegen – der auffälligen Einmütigkeit in der positiven Bewertung der IPA und ihrer Aktivitäten in den 1950er- und 1960er-Jahren unterblieben bisher systematische Anstrengungen, ihr Wirken und ihre Wirksamkeit auf dem Feld des Umwelt-, Ressourcen- und Naturschutzes umfassend und kritisch auf den Prüfstand zu stellen. Die empirischen Grundlagen für die referierten Einschätzungen waren lange Zeit durchweg sehr schmal, weil die Überlieferung der IPA-Geschäftsstelle in Bonn zwar in großen Teilen erhalten, aber für die Forschung nur schwer zugänglich war. Nachdem die IPA von 2007 bis 2010 in mehreren Lieferungen Teile ihrer Registratur in das Archiv der Stiftung Naturschutzgeschichte in Königswinter abgegeben hatte, erfolgte ab 2012 im Rahmen einer Förderung durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU) die archivalische Verzeichnung der bis dahin eingegangenen Aktenbestände. ³¹ Eine bei diesem archivalischen Vorgang sehr summarisch erfolgte inhaltliche Sichtung der Bestände bot dann die Grundlage für die 2014 vom Verfasser zusammengestellte »kleine Geschichte« der IPA. Die damalige Publikation verstand sich explizit nur als ein »Auftakt zu dem größeren Unternehmen«, die Entstehung, Entwicklung und Tätigkeit dieses »Schlüsselgremiums« (Joachim Radkau) der bundesrepublikanischen Umweltpolitik ³² intensiver und mit einem erweiterten Katalog an Fragestellungen zu analysieren. Vor allem musste es seinerzeit aufgrund des engen Projektzuschnitts unterbleiben, eine Einbettung der IPA in die westdeutsche Umweltgeschichte, aber auch in die Geschichte des bundesdeutschen Parlamentarismus vor 1970 vorzunehmen. Die vorliegende Untersuchung knüpft nun genau dort an. Sie kann hierfür auf eine zwischenzeitlich noch einmal deutlich verbesserte Quellengrundlage zurückgreifen, da die IPA nach ihrer Auflösung im Jahr 2014 ihre gesamten Aktenbestände an die Stiftung Naturschutzgeschichte übergab.

Während die IPA in der Umweltgeschichtsschreibung durchaus und zum Teil auch schon breite Berücksichtigung gefunden hat, haben die bundesdeutsche Parlamentsgeschichtsschreibung und die politologische Literatur zum Parlamentarismus die IPA bisher nur höchst selten thematisiert. So fand sie beispielsweise in dem frühen Standardwerk von Gerhard Loewenberg über »Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland«

30 Rosebrock 2014.

31 Vgl. Rosebrock 2010; Stiftung Naturschutzgeschichte 2014.

32 Zitiert nach Rosebrock 2014: 11, 13.

keine Erwähnung.³³ Der gleiche Befund gilt weitgehend auch für Handbücher und einführende Darstellungen zum bundesdeutschen Parlamentarismus älteren und jüngeren Datums.³⁴ Selbst Untersuchungen zu den Fraktionen des Bundestages oder zu parlamentsübergreifenden Kooperationen nahmen die IPA entweder gar nicht³⁵ oder nur am Rande wahr.³⁶ Auch Uwe Kranenpohl erwähnte die IPA in seinem Artikel über inter- und überfraktionelle Initiativen im Deutschen Bundestag nicht, obwohl ihm beim Blick auf die 1950er- und 1960er-Jahre eine Häufung »umweltpolitische[r] Initiativen in der Zusammenarbeit der Abgeordneten über die Fraktionsgrenzen hinweg« durchaus aufgefallen war und er hieraus die in die richtige Richtung weisende Frage ableitete, ob ein Thema, »solange es in der Gesellschaft wenig Interesse findet, unter faktischem Ausschluss der breiten Öffentlichkeit effektiv im parlamentarischen Konsens bearbeitet werden« könne.³⁷ Oliver Homann referierte in seiner rechtswissenschaftlichen Dissertation über die »Zusammenarbeit der Fraktionen im Deutschen Bundestag« lediglich ein paar einschlägige Eckdaten über die IPA, ging jedoch auf ihr Wirken in der parlamentarischen Praxis nicht näher ein.³⁸ In der breit angelegten Studie von Marie-Luise Recker zum »Parlamentarismus in der Bundesrepublik« zwischen 1949 und 1969 formulierte die Autorin zwar einige Fragen, die eine Thematisierung der IPA eigentlich hätten erwarten lassen. So wollte sie eruieren, ob es Ansätze zur Zusammenarbeit der Oppositionsfraktionen mit den Fraktionen des Regierungslagers gegeben habe: »Lassen sich einzelne Phasen oder bestimmte Themen ausmachen, in denen Koalitions- und Oppositionsfraktionen über die politische Scheidelinie zwischen ihnen hinweg in der Gesetzgebungsarbeit kooperierten?«. ³⁹ Allerdings ist es Recker offenbar entgangen, dass es mit der Umwelt- und Ressourcenpolitik in der Tat ein solches Thema gab, das von einer überfraktionellen – ja sogar parlamentsübergreifenden – Akteursgruppe über viele Jahre hinweg mit Nachdruck verfolgt wurde. Recker erwähnte die IPA lediglich im Zusammenhang mit deren Eintreten für eine Parlamentsreform Ende der 1960er-

33 Loewenberg 1971; die Erstausgabe erschien 1967 in den USA, die erste deutsche Übersetzung stammt aus dem Jahr 1969. Loewenbergs Studie gilt bis heute als ein Meilenstein der Parlamentarismusforschung; vgl. dazu Schöne & Blumenthal 2009.

34 Unerwähnt blieb die IPA z. B. bei Gehrig 1969; Schäfer 1975 u. Andersen & Woyke 2013; in knapper Form wurde sie berücksichtigt u. a. von Hübner 1970: 217 f. u. Ismayr 2013: 359.

35 Vgl. Saalfeld 1995; Schüttemeyer 1998.

36 Vgl. u. a. Kretschmer 1986: 373; Kropp 2005: 396; etwas ausführlicher Klatt 1989: 1807 f.

37 Kranenpohl 2001: 749, 751, 757.

38 Homann 2005: 155 f.

39 Recker 2019: 13.

Jahre.⁴⁰ Auch andere Studien zum Recht und zur Organisation der parlamentarischen Institutionen sowie zu Reformansätzen auf diesem Feld erwähnten die Beiträge der IPA punktuell, so beispielsweise Uwe Thaysen bereits 1972 und in demselben Jahr Gertrud Witte-Wegmann, die die Funktion der Großen, Kleinen und Mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag untersuchte.⁴¹ Wolfgang Ismayr hob in seiner Überblicksdarstellung zum Bundestag die Grundlagenarbeit der IPA bezüglich der Stellung der Untersuchungsausschüsse hervor.⁴²

Stärkere Beachtung fanden in der Forschungsliteratur die Aktivitäten der IPA als Pionierin auf dem Feld der wissenschaftlichen Beratung der Parlamente und der parlamentarischen Informations- und Dokumentationsdienste, wo sie eine von vielen Abgeordneten aber auch von Politikwissenschaftlern und Staatsrechtlern empfundene Lücke auszufüllen trachtete.⁴³

Resümiert man den Forschungsstand, so ist die Bedeutung der IPA für die Geschichte des bundesdeutschen Parlamentarismus bisher nur schemenhaft zu erkennen. Die vorliegende Untersuchung soll zumindest in einem Teilbereich für klarere Konturen sorgen, indem sie die umwelt- und ressourcenpolitischen Aktivitäten der IPA, ihr Hauptaufgabenfeld in den 1950er- und 1960er-Jahren, mit den Rahmenbedingungen korreliert, die das verfassungsrechtliche und politische System sowie die parlamentarische Praxis vorgaben. Eine solche Verschränkung wurde bisher in der Forschung nicht vorgenommen.

Die vorliegende Untersuchung basiert in erster Linie auf der oben erwähnten umfangreichen Überlieferung der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft. Darüber hinaus wurden die Nachlässe einiger maßgeblicher Akteure der IPA ausgewertet, vor allem jene von Otto Schmidt, Harri Bading, Werner Jacobi, Josef Kiene, Robert Margulies und Winfrid Hedergott. Mit dem ersten – und bis zur Auflösung der IPA im Jahr 2014 einzigen – Geschäftsführer der IPA, Wolfgang Burhenne, führte der Verfasser mehrere Interviews. Zu einzelnen Aspekten der Studie wurden der Archivbestand der Zentralstelle bzw. Bundesstelle für Naturschutz im Bundesarchiv Koblenz sowie archivalische Überlieferung des Deutschen Naturschutzrings herangezogen. Als gedruckte bzw. online verfügbare Quellen wurden die Stenografischen Berichte der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksachen, die Proto-

40 Vgl. ebd.: 355–362.

41 Vgl. Thaysen 1972: 44, 232 f.; Witte-Wegmann 1972: 158–161.

42 Ismayr 1992: 425.

43 Vgl. u. a. Schramm 1965: 131 f., 163 f.; Keller & Raupach 1970: 82 f.; Lohmar 1975: 128 f.; Quick 1976: 23 ff.; Schröder 1998: 115–118.

kolle der Kabinettsitzungen der Bundesregierung sowie die Protokolle der Bundestagsfraktionen verwendet.

3. Terminologische und erkenntnistheoretische Überlegungen

Bei der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die IPA Ideen, Konzepte und Instrumente der modernen Umweltpolitik vorwegnahm oder gar als Wegbereiterin fungierte, muss man sich zweier Fallstricke gewahr werden. Zum einen sind mit ihr Probleme begrifflicher Art verbunden, zum anderen könnte der Gedanke der ›Wegbereitung‹ dazu verführen, die Geschichte der IPA in unzulässiger Weise teleologisch zu erzählen und zu interpretieren.

Das terminologische Dilemma besteht darin, dass Umwelt, Umweltschutz und Umweltpolitik in den 1950er- und 1960er-Jahren in den politischen, medialen oder öffentlichen Debatten im deutschen Sprachraum keine gebräuchlichen Begriffe waren.⁴⁴ Der Ausdruck Umwelt fand zwar seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts Verwendung in einigen naturwissenschaftlichen Disziplinen, wie der Biologie, der Anthropologie, der Psychologie und der Ökologie. Doch als eine Bezeichnung für die natürliche Umgebung des Menschen als seine notwendige Lebensgrundlage und deren Gefährdung und Zerstörung durch zivilisatorische Eingriffe setzte er sich erst seit etwa 1970 durch. Den wohl entscheidenden Impuls für die rasante Karriere des Begriffs in Westdeutschland gab 1969 die Benennung der Abteilung Umweltschutz im Bundesinnenministerium, wobei es sich um eine direkte Übersetzung des US-amerikanischen ›environmental protection‹ handelte.⁴⁵

Umwelt als zusammenfassender Begriff tauchte auch im aktiven Wortschatz der IPA explizit erst gegen Ende der 1960er-Dekade auf. Zuvor spiegelten sich in ihrer Terminologie die bearbeiteten Einzelaspekte wider, wenn vom Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, von einer schonenden Nutzung der natürlichen Hilfsquellen, von Naturschutz, Gewässerschutz und Luftreinhaltung die Rede war.

44 Vgl. Hartkopf 1988: 665 ff.; Strauß, Haß & Harras 1989: 531–536; Dominick 1992: 138 f.; Toepfer 2011: 566–607; zur Begriffs- und Ideengeschichte im englischsprachigen Kontext vgl. Warde, Robin & Sörlin 2018.

45 Vgl. Vierhaus 1994: 104–107; Menke-Glückert 1997: 157; Hünemörder 2004: 154 f.

Teil IV: Die IPA im politischen System der Bundesrepublik

1. Die politische Verortung der IPA

Das folgende Kapitel greift die zentralen Charakteristika der IPA wieder auf: die fraktionsübergreifende Zusammenarbeit, ihr Bestreben, die Stellung und Arbeit der Parlamente zu stärken, und die interparlamentarische Kooperation im Bundesstaat. Diese Faktoren dienen als rote Fäden für die Beantwortung der Frage nach der konkreten Verortung der IPA im politischen System der Bundesrepublik. Zugleich fließen hier Erkenntnisse ein, die im Zusammenhang mit der Organisationsgeschichte und den umweltpolitischen Fallbeispielen gewonnen wurden.

Vorab muss indes ein Aspekt hervorgehoben werden, der für die Bewertung der politischen Verortung der IPA von wesentlicher Bedeutung ist: Die IPA agierte während des gesamten Untersuchungszeitraums als ein privatrechtlicher, also nicht eingetragener Verein. Auch wenn sie sich fast ausschließlich aus Parlamentarierinnen und Parlamentariern zusammensetzte, sich nahezu ausschließlich im parlamentarischen Raum bewegte und ihre Aktivitäten auf die Parlamente hin ausgerichtet waren, so blieb sie doch formalrechtlich gesehen stets ein freiwilliger Zusammenschluss ohne eine parlamentsrechtliche oder gar verfassungsrechtliche Verankerung – sie war definitiv kein Verfassungsorgan.¹ Zwar war ihren Mitgliedern, den einzelnen Abgeordneten, vom Grundgesetz her ein besonderer Status garantiert, der die freie und ungehinderte Mandatsausübung gewährleisten sollte; jedoch waren sie mit keinem Auftrag ihrer Parlamente ausgestattet, ihre Fraktionen hatten sie zwar zum Teil für die Mitarbeit in der IPA nominiert, dennoch agierten sie hier als »Einzelpersonlichkeiten«, um »ihre freien Initiativen mit denen anderer abzustimmen« – so die Darstellung von Otto Schmidt.² Der langjährige IPA-Vorsitzende gab sich stets große Mühe, dem Eindruck entgegenzutreten, »als handle es sich

1 Wolfgang Burhenne zufolge war es in späteren Jahren vor allem Annemarie Renger, die Bundestagspräsidentin (1972–1976) bzw. -vizepräsidentin (1976–1990), die ihn wiederholt darauf hingewiesen habe, dass die IPA kein Verfassungsorgan und kein Parlamentsausschuss sei; Interview des Verfassers mit Burhenne am 22.08.2013.

2 Schmidt 1969.

hier um ein Quasi-Parlamentsorgan oder eine Gruppe, die für sich besonderen Einfluß beanspruchen könne«.³

Insofern müssen in diesem Zusammenhang die Überlegungen von Hans-Peter Vierhaus zur Einordnung der IPA relativiert werden. Vierhaus warf die Frage auf, »ob die umweltpolitischen Impulse aus der IPA dem staatlichen oder dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnen« seien.⁴ Ausgehend vom verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus der Mitglieder, der sie als Inhaber eines öffentlichen Amtes auswies, kam Vierhaus zu der Einschätzung, dass die Bemühungen der IPA, »über die in der IPA organisierten Abgeordneten ihre Ziele in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen,« den Versuch bedeuteten, »einen Willensbildungsprozeß *innerhalb* des Bereichs der organisierten Staatlichkeit in Gang zu setzen«.⁵ Diese Schlussfolgerung ist sicherlich nicht zu bestreiten, zumal auch Burhenne und Kehrhahn 1981 betonten, dass die Tätigkeit der IPA »vollkommen parlamentsintern ausgerichtet« sei.⁶ Doch ändert diese Feststellung nichts am formalrechtlichen Status der IPA als einem vereinsähnlichen Zusammenschluss ohne verfassungs- oder parlamentsrechtliche Privilegien. Diesen Status gilt es bei den folgenden Ausführungen zur Verortung im politischen System stets zu bedenken.

1.1 »Der notwendige integrierende Faktor« – Die fraktionsübergreifende Zusammenarbeit

Die ersten Überlegungen und Schritte hin zur Gründung der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft und schließlich ihre Konstituierung im Frühjahr 1953 fielen in eine Zeit, die geprägt war von tiefen ideologischen Gräben zwischen den Parteien. Leider fehlen ausgerechnet für die unmittelbare Gründungsphase Quellen, die Aufschluss darüber geben könnten, ob und in welcher Weise die Initiatoren der IPA vor dem Hintergrund dieses politischen Klimas ihr ungewöhnliches Vorhaben eines partei- bzw. fraktionsübergreifenden Zusammenschlusses reflektierten. Auch die ersten parlamentsöffentlichen Bekundungen der IPA, d. h. die Schreiben der Initiatoren an ihre jeweiligen Fraktionen mit der Bitte um eine Nominierung von Interessierten, gingen erstaunlicherweise auf den Aspekt der Zusammenarbeit über die Fraktions-

3 Ebd.; vgl. auch Schmidt 1963: 6.

4 Vierhaus 1994: 64.

5 Vierhaus 1994: 66 (Hervorhebung im Original).

6 Burhenne & Kehrhahn 1981: 317.

grenzen hinweg nicht ein. Selbst die Statuten von 1953 enthielten keinen Hinweis auf das überfraktionelle Konzept der Arbeitsgemeinschaft.

Dennoch lassen sich Indizien finden, die darauf schließen lassen, dass bei manchen Beteiligten demokratietheoretische Überlegungen durchaus eine Rolle spielten. So lässt sich – bei aller quellenkritisch gebotenen Vorsicht bezüglich von Rückblicken beteiligter Personen – anhand späterer Äußerungen aus den Reihen der IPA doch ansatzweise rekonstruieren, wie sich die IPA in ihrer Entstehungs- und Frühphase in einem von der Parteienkonkurrenz dominierten politischen System selbst lokalisierte. Wesentliche Hinweise stammen von Otto Schmidt, dem von 1957 bis 1969 amtierenden Vorsitzenden. Als er 1959 im Rahmen der Landtagspräsidentenkonferenz die IPA vorstellte, billigte er ihr eine spezifische Rolle und Aufgabe im parlamentarischen Raum zu: »Demokratie ist notwendigerweise Kampf der Geister und Ideen, Kampf der Gruppen, Kampf der Interessen, im Bundesstaat auch noch Kampf um die Landespositionen. Wenn aus solch notwendiger Gegnerschaft nicht Feindschaft und Zusammenbruch der Gemeinschaft erwachsen soll, dann bedarf es der beharrlichen Wirkung von Integrationskräften. Als solche verstehen wir uns in der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft.«⁷ Sie habe sich folglich, schrieb er schließlich 1961, »immer wieder, besonders auch in einem Parlament, das die großen politischen Fragen in sich kämpferisch austragen muß, als der notwendige integrierende Faktor erwiesen.«⁸ Die ab 1962 geltenden neuen Statuten formulierten diese Aufgabe der IPA nunmehr explizit: »Sie will sich zwischen den Mitgliedern der verschiedenen Parlamente und Fraktionen unter Beachtung notwendiger Spannungen und Gegensätze als Mittler bereithalten.«⁹

Diese Vermittlerrolle bezog sich jedoch dezidiert nicht auf die »großen politischen Fragen«, die laut Schmidt »kämpferisch« ausgetragen werden müssten. Er traf damit eine Unterscheidung, die für die Positionierung und die Tätigkeit der IPA von entscheidender Bedeutung war, eine Position, die als eine zentrale gemeinsame Prämisse innerhalb der IPA gelten kann. Man differenzierte zwischen der ›Großen Politik‹ – der Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik –, die legitimer Weise Gegenstand grundsätzlicher Kontroversen zwischen den Parteien waren, und anderen Politikfeldern, die man als nicht eigentlich politisch einstufte, sondern als (unpolitische) Sachfragen. Dies betraf Themen, die

7 Stenographischer Bericht der 16. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente am 06.11.1959 in Mainz: 14. Ähnlich hatte laut Burhenne zuvor auch schon der Gründungsvorsitzende der IPA, Fugger von Glött, argumentiert; vgl. Burhenne 1965: 54.

8 Schmidt an Will Rasner, 19.01.1961. – In: ASNG 1050/IPA-0174.

9 Beschluss betr. Änderung der Statuten v. 11.12.1962, IPA-Drs. Nr. 294.

noch keine nennenswerte parteipolitische Aufladung erfahren hatten. Hier sah die IPA die Möglichkeit und – im Falle der umweltpolitischen Herausforderungen – auch die dringende Notwendigkeit, Kompromisslösungen unter Einchluss von Abgeordneten aller Fraktionen zu erarbeiten.

Als die IPA-Initiatoren 1952/53 mit dieser Abwägung an die Fraktionen und Abgeordneten in den westdeutschen Parlamenten herantraten und um ihre Mitarbeit warben, stießen sie auf ein bemerkenswert großes Echo. Es gelang ihnen schnell, Mitglieder aus allen Parlamenten zum Beitritt zu motivieren, ohne dass aus deren Reihen irgendwelche Vorbehalte oder gar offene Ablehnung gegenüber dem überfraktionellen Konzept geäußert worden wären. Offenkundig traf man bei nicht wenigen Abgeordneten auf die Bereitschaft, unter Umständen auch den ausdrücklichen Wunsch, die unterhalb der ›Großen Politik‹ angesiedelten Sachfragen, insbesondere die anvisierten umweltbezogenen Arbeitsfelder, ohne eine Einbindung in das enge Korsett ihrer Parteien und Fraktionen zu verhandeln.

Inwieweit sich die Erwartungen der beigetretenen Abgeordneten tatsächlich erfüllten, lässt sich in Gänze nicht feststellen. Aber es gibt manche Äußerungen von Parlamentariern, die ihre Mitarbeit in der IPA bilanzierten und dabei explizit auf diesen Faktor Bezug nahmen, wie beispielsweise der Bremer Bürgerschaftsabgeordnete Johannes Kühne (CDU), ordentliches IPA-Mitglied von 1953 bis 1958: »Gerade in unserer Zeit der Gegensätze zwischen den politischen Parteien war es wohlthuend für mich, mit Parlamentariern aller Parteien in der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft Aufgaben zu erledigen, die fern jeder Parteipolitik dem deutschen Volke nutzbringend dienen sollten.«¹⁰ Für den nordrhein-westfälischen CDU-Landtagsabgeordneten Joseph Bollig lag die Bedeutung der IPA nicht zuletzt darin, dass sie ein Forum bot, in dem »eine sachliche Arbeit ohne Rücksicht auf Partei- oder Fraktionsstandpunkte geleistet« werden konnte.¹¹

Die beiden zitierten Würdigungen jedenfalls bestätigen die Einschätzung Wolfgang Burhenne, dass sich in der IPA vorrangig »ausgleichende, nachdenkliche und eigensinnige Charaktere zusammengefunden« hätten, »die sich einen gewissen Freiraum oberhalb partei- und fraktionspolitischer Zwänge bewahren wollten«.¹² Offenbar gingen viele Abgeordnete, die der IPA beitraten, davon aus, dass sie auf den noch wenig beachteten und parteipolitisch noch nicht besetzten Feldern relativ frei agieren konnten, ohne befürchten zu

10 Kühne an die IPA, 16.01.1958. – In: ASNG 1050/IPA-0161.

11 Bollig an Burhenne, 21.07.1966. – In: ASNG 1050/IPA-0194.

12 Zitiert nach Klenke 1994: 164.

müssen, allzu schnell an die Grenzen der Partei- und Fraktionsdisziplin zu stoßen. Für jene Parlamentarierinnen und Parlamentarier, denen stärker an einer sachorientierten Zusammenarbeit als an einer politischen Profilierung und an öffentlicher Aufmerksamkeit gelegen war, boten die Nischenthemen der IPA somit ein geeignet erscheinendes Betätigungsfeld.

Ihren auf Ausgleich und Vermittlung ausgerichteten Politikansatz beschränkten die Akteure der IPA zwar ausdrücklich auf die von ihnen so definierten Sachfragen, ursprünglich und in den ersten Jahren vornehmlich die aufgegriffenen natur- und ressourcenpolitischen Aufgaben. Insofern ist die eingangs zitierte Äußerung Schmidts zur »beharrlichen Wirkung von Integrationskräften« nicht dergestalt zu verstehen, dass die IPA sich als »Brückenbauer« in die großen politischen Kontroversen eingebracht hätte. Dennoch hoffte man, dass die Erfahrungen, die man in der Arbeitsgemeinschaft sammelte, auch auf den Politikbetrieb insgesamt ausstrahlten. So erklärte Otto Schmidt 1959 und wortgleich nochmals 1969, dass es im Bestreben der IPA läge, »durch persönliche und sachliche Zusammenarbeit eine Atmosphäre zu schaffen, die auch der Austragung der notwendigen Gegensätze im allgemeinpolitischen Bereich günstig sein kann«.¹³

Aus dieser Darlegung, die sich vornehmlich auf das politische Klima bezog, ableiten zu wollen, dass Schmidt und seine Mitstreiter in der IPA eine Art Modell für den bundesrepublikanischen Parlamentarismus gesehen hätten, wäre wohl weit übertrieben. Auch wenn man im Laufe der Jahre ganz offensichtlich ein gewisses Selbstbewusstsein als (Arbeits-)Gemeinschaft entwickelte und dies gegenüber den Gremien der Parteien und Fraktionen zu behaupten versuchte, schrieb man sich nicht etwa selbst eine Vorreiterrolle für eine stärkere konsensdemokratische Orientierung des parlamentarischen Systems zu.

Dass die IPA mit ihrem konstitutiven Konsensprinzip nicht gänzlich aus dem Rahmen des bundesdeutschen Parlamentarismus fiel, und zwar sowohl in verfassungsrechtlicher Hinsicht als auch in der politischen Praxis, zeigen die Erläuterungen in Teil I dieser Studie zu den teilweise stark ausgeprägten verhandlungsdemokratischen Komponenten in der Bundesrepublik. Erinnert sei hier vor allem an den Vermittlungsausschuss, dem laut Grundgesetz die Aufgabe zukam, bei Differenzen zwischen Bundestag und Bundesrat über vom Bundestag beschlossene Gesetze Einigungsvorschläge vorzulegen. Auch wenn dieses Gremium im Gegensatz zur IPA den Rang eines Verfassungsorgans hatte und nur dann in Aktion trat, wenn es im Fall von legislativen Blockaden aktiv

¹³ Stenographischer Bericht der 16. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente am 06.11.1959 in Mainz: 3; Schmidt 1969.

angerufen wurde, so besteht doch eine große Plausibilität, dass sein Wirken von den Gründern und frühen Mitgliedern der IPA als eine Art Vorbild oder Inspiration betrachtet wurde. Zumindest die Abgeordneten des Bundestages wussten um die Qualitäten dieses Ausschusses, der in der ersten Legislaturperiode schon mehr als 70 Vermittlungsverfahren bearbeitet hatte.¹⁴ So wie der Vermittlungsausschuss, der grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagte, so bemühte sich auch die IPA hinsichtlich ihrer Beratungen und Unterlagen um ein möglichst hohes Maß an Vertraulichkeit. Und schließlich war es wohl kein Zufall, dass die IPA und den Ausschuss ab 1958 eine langjährige Personalunion miteinander verband: Mit Otto Schmidt hatten sie über einen Zeitraum von elf Jahren hinweg denselben Vorsitzenden bzw. Ko-Vorsitzenden. Das, was Schmidt am Vermittlungsausschuss besonders schätzte, die »Freimütigkeit der Aussprache« ohne Bindungen an Fraktionen, galt genauso gut für die Arbeitsweise der IPA.¹⁵

Die mit einem überfraktionellen Anspruch antretende IPA war also in dieser Hinsicht kein völliger Fremdkörper. Auch wenn sie formalrechtlich außerhalb des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik anzusiedeln war, so nahm sie doch auf dieses Einfluss und adaptierte die an mehreren Stellen in diesem System vorgesehenen Konfliktregelungen jenseits eines schematischen Mehrheitsprinzips für die eigene Arbeit.

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang das Verhältnis zwischen der IPA und den Parlamentsfraktionen. Das Bestreben der IPA, im vorparlamentarischen Raum ein dauerhaftes Forum für überfraktionelle Debatten und Initiativen einzurichten, hatte fraglos das Potenzial, bei den Fraktionsführungen auf Skepsis, Misstrauen oder auch Abwehr zu stoßen. Fraktionsübergreifende Abstimmungen einer größeren Zahl von Angehörigen ihrer Fraktionen und Vorfestlegungen, die sich womöglich ihrer Kenntnis, zumindest aber ihrer Kontrolle entzogen, konnten zum Problem werden. Vermeintliche oder tatsächliche Alleingänge abseits der Fraktionspfade, zumal im Verbund mit Vertretern konkurrierender Parteien, waren per se verdächtig. In der Regel mussten die Fraktionsführungen strikt darauf bedacht sein, die Meinungsbildungsprozesse innerhalb ihrer Fraktionen selbst zu steuern und deren Geschlossenheit sicherzustellen.

Um die Fraktionsdisziplin durchzusetzen, stand den Fraktionsführungen theoretisch ein ganzes Arsenal an möglichen Anreizen und Sanktionen zur Verfügung. Sie reichten von der Bevorzugung bzw. Benachteiligung bei der

14 Vgl. Schindler 1999: 2450 f.

15 Zitiert nach Herbers 2020: 129.

Vergabe von Fraktions- und Ausschussämtern bis hin zur Behinderung der Wiederaufstellung bei der nächsten Bundestagswahl. Über die tatsächliche Anwendung solcher Maßnahmen gegenüber Abgeordneten, die sich überfraktionell engagierten, liegen in der Forschung keine Angaben vor. Die Studie von Thomas Saalfeld zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag nahm ausschließlich das Stimmverhalten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei namentlichen Abstimmungen in den Blick. Einen signifikanten Zusammenhang zwischen abweichendem Stimmverhalten und der Ämtervergabe bzw. dem -verlust konnte er nicht feststellen.¹⁶ Auch Suzanne S. Schüttemeyer fand in ihrer Analyse der Bundestagsfraktionen zwischen 1949 und 1997 keine Hinweise auf eine belegbare und wirksame Disziplinierungspraxis der Fraktionsführungen.¹⁷ Der Rechtshistoriker Oliver Homann, der die Zusammenarbeit der Fraktionen im Bundestag behandelte, beschränkte sich allein auf die offiziellen Kooperationen, also nur solche, die von mandatierten Vertretern der Fraktionen getragen wurden. Überfraktionelle Aktivitäten einzelner Abgeordneter berücksichtigte er hingegen nicht.¹⁸

Für den Aktionsradius der IPA war es von entscheidender Bedeutung, wie sich ihre Beziehung zu den Fraktionen und deren Leitungen gestaltete und wie jene ihre Aktivitäten wahrnahmen. Daher mussten die Akteure der IPA immer wieder austarieren, wie sich ihr überfraktionelles Engagement zur Fraktionslinie verhielt und ob es womöglich die geforderte innerfraktionelle Geschlossenheit tangierte. Zwar waren die Rechte der freien, nur ihrem Gewissen unterworfenen Abgeordneten in Artikel 38 des Grundgesetzes verankert, doch in der politischen Realität eines »Fraktionenparlaments« gewannen sie ihre Wirkungsmöglichkeiten erst durch ihre Fraktionszugehörigkeit. Ohne eine Einbindung in und die Unterstützung durch ihre Fraktion wären sie im Parlament »zu weitgehender politischer Einflußlosigkeit verurteilt« gewesen.¹⁹ Wer sich also von seiner Mitarbeit in der IPA eine Art politischen Freiraum versprach, musste zugleich dessen Grenzen im Blick haben.

Hierzu zählte auch die stets betonte Versicherung seitens der IPA, dass man sich auf vermeintlich »unpolitische«, will sagen nicht parteipolitisch aufgeladene Sachfragen beschränkte. Auch in formaler Hinsicht beachtete man peni-

16 Saalfeld zieht für seine Untersuchung zwar das Politikfeld Umweltpolitik heran, einschließlich des Verkehrs- und Bauwesens sowie der Stadtplanung, doch die früheste umweltrelevante namentliche Abstimmung im Bundestag ist nach seiner Klassifikation erst auf die achte Legislaturperiode (1976–1980) zu datieren; vgl. Saalfeld 1995: 132 f.

17 Schüttemeyer 1998: 254 ff.; vgl. Arndt 1989: 654–657.

18 Homann 2005.

19 Saalfeld 1995: 12; vgl. Thaysen 1976: 69 f.; Ismayr 1992: 37 f.

bel die Vorgaben der Fraktionen. So legten die Mitglieder des IPA-Vorstandes ihren jeweiligen Fraktionsführungen im Vorfeld stets die anstehenden überfraktionellen Anträge, Anfragen oder Gesetzesentwürfe zur Kenntnisnahme und Zustimmung vor.²⁰ Sofern diese Vorbehalte, Änderungswünsche oder Biten um eine Verschiebung äußerten, ging man zumeist darauf ein. Allerdings, das hatte sich bei den langwierigen Debatten um das richtige strategische Vorgehen bei der Raumordnung gezeigt, bewiesen einige Protagonisten der IPA wie Otto Schmidt und Werner Jacobi durchaus ein gewisses Selbstbewusstsein gegenüber ihren eigenen Partei- und Fraktionsgremien. Wie es scheint, hatte man innerhalb der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft im Laufe der Jahre gewissermaßen eine eigene corporate identity entwickelt – nicht in Konkurrenz zur Fraktionsloyalität, aber doch parallel zu ihr. Freilich konnten diese beiden Politiker, der Christdemokrat Schmidt und der Sozialdemokrat Jacobi, ein gutes Maß an Unabhängigkeit für sich reklamieren, da sie in ihren Fraktionen und darüber hinaus in ihren Parteien über ein großes politisches Renommee verfügten. Dies hatten sie sich jeweils auf anderen, als bedeutsam geltenden Politikfeldern wie der Finanzpolitik bei Schmidt und der Kommunal- und Städtebaupolitik bei Jacobi erworben. Dies dürfte sich auch auf ihr umweltbezogenes Engagement ausgewirkt haben, das man seitens ihrer Fraktionen nicht etwa als eine belanglose Marotte von Hinterbänklern abtun konnte.

Die Frage, ob die IPA aufgrund ihrer überfraktionellen Arbeitsweise bei den Fraktionen bzw. Fraktionsführungen auf grundsätzliche Vorbehalte oder offenen Widerspruch stieß, ist im Wesentlichen zu verneinen. Allerdings muss diese Feststellung insoweit relativiert werden, als sie sich vornehmlich auf die umweltpolitischen Aktivitäten der IPA bezieht und lediglich den Bundestag berücksichtigt. Für die Bundesebene lassen sich verschiedene Indizien benennen, die darauf hindeuten, dass der IPA von den Fraktionen keine Steine in den Weg gelegt wurden, sondern dass sie vielmehr deren Unterstützung erfuhr. Dies kann man zum einen daran ablesen, dass die Fraktionen in der Regel bereitwillig Abgeordnete für eine Mitarbeit in der IPA und ihren Kommissionen vorschlugen und dass zudem auch eine Reihe von Fraktionsvorsitzenden

20 Die obligatorische Vorlage von Kleinen Anfragen vor ihrer Einbringung in den Bundestag hatten sowohl die CDU/CSU- als auch die SPD-Fraktion in ihren jeweiligen Arbeits- bzw. Geschäftsordnungen geregelt; vgl. Witte-Wegmann 1972: 158 f., FN 13.; Arndt 1989: 670 f.

und -geschäftsführern selbst Mitglied der IPA waren.²¹ Aus Sicht der Fraktionen hatte sich die Arbeitsgemeinschaft offenkundig bereits nach wenigen Jahren zu einem Akteur im politischen Betrieb entwickelt, den man – ungeachtet seines losen Vereinscharakters und trotz seiner Beschränkung auf Nischenthemen – nicht ignorieren wollte und durfte. Die Fraktionsleitungen hatten erkennbar ein Interesse daran, dass ihre Fraktion angemessen in der IPA repräsentiert war und ihre Vertreterinnen und Vertreter dort aktiv mitarbeiteten. Wiederholt ermahnten sie ihre Fraktionskolleginnen und -kollegen, die Sitzungstermine der IPA wahrzunehmen; so beispielsweise der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD, Walter Menzel, der 1956 betonte, »dass die Fraktion Wert darauf legt, dass unsere Mitglieder der ›Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft‹ recht zahlreich an dieser Vollversammlung teilnehmen.«²² Vor allem wenn in der IPA Vorstandswahlen anstanden, bemühte man sich seitens der Fraktionen um eine Mobilisierung seiner Mitglieder.²³

Dass die IPA für die Fraktionen mittlerweile zu einem relevanten politischen Faktor geworden war, lässt sich ausgerechnet auch an der wohl größten Krise der Abgeordnetenvereinigung festmachen, die Mitte der 1960er-Jahre den überfraktionellen Zusammenhalt der IPA erschütterte. Auslöser war, wie oben dargelegt, der 1965 von den SPD-Vertretern erhobene Anspruch auf eine stärkere Repräsentanz im Leitungsgremium der Arbeitsgemeinschaft. Dieser Streit um die Machtbalance im Vorstand dokumentierte, dass sich die Fraktionen von einer Mitarbeit in der IPA Einfluss und Gestaltungspotenzial auf bestimmten Politikfeldern versprochen.

Stimmen aus den Reihen der Fraktionsführungen, die prinzipielle Kritik an der Arbeitsgemeinschaft und ihrer Tätigkeit außerhalb des Fraktionsradius übten, blieben die absolute Ausnahme. Lediglich ein solcher Fall ist im Zusammenhang mit den umweltpolitischen Aktivitäten aktenkundig geworden: Der

21 Im Bundestag zählten beispielsweise von der SPD Fritz Erler (Fraktionsvorsitzender) und Karl Mommer (Parlamentarischer Geschäftsführer) dazu, von der FDP die beiden Fraktionsvorsitzenden Thomas Dehler und Erich Mende. Der IPA-Vorsitzende Otto Schmidt war Mitglied des Vorstandes der CDU/CSU-Fraktion. Nach Angaben von Schmidt gehörten 1969 dem 24-köpfigen IPA-Vorstand fünf Fraktionsvorsitzende oder Stellvertreter und zwei Fraktionsgeschäftsführer an; vgl. Schmidt 1969.

22 Menzel an die IPA-Mitglieder in der SPD-Bundestagsfraktion, 14.04.1956. – In: AdsD 1/WJAA000283; vgl. auch Mommer an die IPA-Mitglieder der SPD-Fraktion, 07.10.1960. – In: AdsD 1/WJAA000288.

23 Will Rasner (Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion) an die IPA-Mitglieder in der CDU/CSU-Fraktion, 26.01.1967. – In: ASNG 1050/IPA-0036; Martin Hirsch (stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion) an die IPA-Mitglieder der SPD-Fraktion, 05.11.1969. – In: AdsD 1/WJAA000295.

Chef der CSU-Landesgruppe im Bundestag, Hermann Höcherl, beschwerte sich 1960 gegenüber dem Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Heinrich Krone, dass die IPA angeblich eine von ihr eingebrachte Gesetzgebungsinitiative nicht vorab mit der Fraktion abgestimmt habe. Grundsätzlich sei der eigentliche Ort für die Entwicklung und Beratung von parlamentarischen Initiativen die Fraktion: »Es erscheint mir dringend angebracht, dafür Sorge zu tragen, daß nicht ohne Kontrolle der Fraktion von einem Gremium politische Initiativen ergriffen werden, die uns unter Umständen vor unangenehme Situationen stellen können. Nach meinem Dafürhalten haben alle Fraktionskollegen ja innerhalb der Fraktion Gelegenheit genug, Anregungen und Wünsche zur Diskussion zu stellen.«²⁴ Otto Schmidt wies die Vorwürfe Höcherls entschieden zurück und betonte nochmals ausdrücklich, dass es zu seinen Prinzipien gehöre, Vorlagen, die von der IPA ausgearbeitet worden seien, vor der Einbringung in den Bundestag dem Fraktionsvorstand zur Kenntnis zu bringen.²⁵

Scharfe Kritik war bereits Mitte der 1950er-Jahre von einem weiteren CSU-Bundestagabgeordneten gekommen, nämlich von Franz Josef Strauß, der allerdings zu diesem Zeitpunkt kein Amt mehr in der Fraktionsführung innehatte, sondern mittlerweile zum Bundesminister aufgestiegen war. Trotzdem soll seine Haltung hier Erwähnung finden, da sie exemplarisch die diametral entgegengesetzte Position zum überfraktionellen Konsensprinzip der IPA zum Ausdruck brachte. Wie Wolfgang Burhenne sich lebhaft erinnerte, habe Strauß ihm gegenüber seine unverhohlene Ablehnung der überfraktionellen Tätigkeit der IPA erklärt. Die Abgeordneten, so Strauß, »sollten sich lieber in ihrer Fraktion anständig betätigen und nicht interfraktionelle Arbeit leisten.«²⁶ Nach seiner Ernennung zum Minister für Atomfragen im Oktober 1955 soll Strauß laut Burhenne die IPA aufgefordert haben, sich fortan nicht mehr mit dem Thema Kernenergie zu befassen, andernfalls wolle er sämtliche CSU-Abgeordnete zum Austritt aus der IPA bewegen.²⁷ Diese Drohung setzte er indes nicht um, zumal die IPA – wenn auch nicht auf die Intervention des CSU-Ministers hin – die Atomfrage wegen eines nicht herzustellenden Konsenses von ihrer Agenda nahm.

Abgesehen von diesen vereinzelt kritischen Äußerungen ließ sich eine grundlegende Skepsis gegenüber den partei- und fraktionsübergreifenden

24 Höcherl an Krone, 04.11.1960. – In: ASNG 1050/IPA-0174. Höcherl war kein Mitglied der IPA.

25 Schmidt an Rasner, 19.01.1961. – In: ASNG 1050/IPA-0174.

26 Interview des Verfassers mit Burhenne v. 03.02.2015; vgl. Klimke 2015: 142.

27 Klimke 2015: 145; Burhenne an H. Fischerhoff, 24.11.1955. – In: ASNG 1050/IPA-0146.

Aktivitäten der IPA nicht nachweisen. Auch die konkreten Initiativen der Arbeitsgemeinschaft, die anhand der Fallbeispiele untersucht wurden, ihre Gesetzentwürfe, Anträge und Anfragen, stießen in den Bundestagsfraktionen und ihren Leitungsgremien auf keinen erkennbaren Widerspruch, der sich am überfraktionellen Zustandekommen entzündet hätte. Allerdings scheinen die Vorstöße und Vorschläge der IPA fraktionsintern generell nur eine sehr begrenzte Resonanz erreicht zu haben. Sowohl im Falle der Raumordnung, als auch beim Wasserhaushaltsgesetz und einer weiteren IPA-Initiative, dem Tierschutzgesetz, sorgten die Vorlagen der IPA für keine ausführlichen Diskussionen in den Fraktions- und Fraktionsvorstandssitzungen. Wenn sie überhaupt auf der Tagesordnung standen, winkte man sie in der Regel ohne Aussprache durch.

Dies lässt sich als ein Indiz dafür werten, dass die Fraktionen und deren Spitzen die von der IPA aufgeworfenen Anliegen in der Regel eher als Nischen- oder Randthemen wahrnahmen, die zum einen keine parteipolitischen Profilierungsgewinne versprachen und zum anderen mit den vorgeschlagenen Lösungsansätzen keine ungewollten Konflikte mit dem politischen Gegner heraufzubeschwören schienen, zumal dessen Vertreter ja in den vorgeschalteten Abstimmungsprozess der IPA involviert waren.

Doch die weitgehend reibungslose Behandlung von IPA-Initiativen in den Fraktionen dürfte einen weiteren, nicht unwesentlichen Grund gehabt haben. Für die Bundestagsfraktionen war aufgrund der hohen und stetig zunehmenden Themenfülle und Komplexität der parlamentarischen Aufgaben eine innerfraktionelle Arbeitsteilung und Spezialisierung unabdingbar. Das führte dazu, dass sich Abgeordnete auf bestimmte Politikfelder konzentrierten, die damit verbundenen Informationslasten trugen und Vorschläge erarbeiteten, die die Gesamtfraktion dann im Vertrauen auf die Sachkunde und die politische Sensibilität der Spezialistinnen und Spezialisten in der Regel unterstützte. In einer Art »Tauschgeschäft«, wie Thomas Saalfeld dies bezeichnete,²⁸ galten sie nunmehr als »Fraktionsexperten« auf diesem Feld und erhielten hierauf bezogen größeren Einfluss. Zugleich folgten sie ihrerseits bei Abstimmungen den Expertinnen und Experten in anderen Bereichen.²⁹ Bei diesem »Tauschhandel« profitierten die Mitglieder IPA fraglos von den intensiven Debatten in den Kommissionen und Versammlungen ihrer Arbeitsgemeinschaft im Vorfeld der überfraktionellen Initiativen und von der Expertise der Fachbeiräte

28 Saalfeld 1995: 255.

29 Vgl. Loewenberg 1971: 420; Arndt 1989: 645; Ismayr 1992: 40 f.; Oberreuter, Kranenpohl & Sebaldt 2001: 13; Recker 2019: 334.

sowie nicht zuletzt von der Zuarbeit der Bonner Informations- und Dokumentationsstelle.³⁰ All dies versetzte sie insbesondere bei Kleinen Anfragen in die Lage, fundierte Fragenkataloge zu erstellen und die Regierungsantworten mit viel Sachverstand zu prüfen.³¹ Es ist also plausibel im Sinne eines Analogieschlusses anzunehmen, dass die der IPA angehörenden Abgeordneten im Laufe der Zeit in ihren Fraktionen den Nimbus von Expertinnen und Experten auf den natur- und ressourcenpolitischen Feldern erwarben, und dass daher ihre Kooperationen über die Fraktionsgrenzen hinweg nicht hinterfragt wurden. Auf diese Weise eröffneten sich ihnen Chancen, im Sinne der IPA-Bestrebungen auf die Fraktionen einzuwirken und sie gewissermaßen mitzunehmen.

Das Konzept der partei- und fraktionsübergreifenden Zusammenarbeit in der IPA behielt offenbar bis weit in die 1960er-Jahre seine Anziehungskraft. Ein Indiz hierfür ist die stabile Entwicklung der Mitgliederzahlen. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums war die IPA weiterhin in fast allen Fraktionen im Bundestag und in den Länderparlamenten mit Mitgliedern vertreten.

1.2 Bestrebungen zur Stärkung der parlamentarischen Arbeit

Eines der wesentlichen Motive zur Gründung der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft bestand darin, die Arbeitsmöglichkeiten der Abgeordneten in den westdeutschen Parlamenten zu verbessern und die Parlamentarierinnen und Parlamentarier auf den umweltrelevanten Politikfeldern zu unterstützen. Mit dem darin zum Ausdruck kommenden Wunsch nach einer generellen Stärkung und Aktivierung der Parlamente in Bund und Ländern knüpfte man an zeitgenössische Diskurse an, die den Dualismus von Legislative und Exekutive im politischen System der Bundesrepublik und die Verfassungswirklichkeit der Gewaltenteilung im Hinblick auf eine Stärkung der Legislative problematisierten.³²

Allerdings stellten die Gründerväter der IPA und ihre frühen Protagonisten keine allgemeinen demokratietheoretischen Überlegungen an, in denen sie der Arbeitsgemeinschaft eine spezifische Rolle bei dem Zusammenspiel von Legislative und Exekutive zugewiesen hätten. Ihre zu Beginn ausgearbeiteten programmatischen Texte waren ausschließlich auf die natur- und ressourcenpolitischen Fragen fokussiert. Auch in ihren Statuten, sowohl in den Gründungsstatuten von 1953 als auch in der überarbeiteten Version von 1957, fin-

30 Interview des Verfassers mit Burhenne v. 03.02.2015.

31 Vgl. Witte-Wegmann 1972: 160 f.

32 Vgl. Apelt 1950; Sternberger 1956: 133–149; Gehrig 1969: 251–257.

den sich keine Aussagen allgemeiner Art zum Parlamentarismus. Erst die 1962 verabschiedete komplette Neufassung enthielt Ansätze einer demokratietheoretischen Reflexion, indem man als Aufgabe der IPA definierte, »die parlamentarische Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland im Sinne freiheitlicher Lebensordnung und sozialer Rechtsstaatlichkeit fruchtbar zu gestalten«. ³³ In programmatischer Hinsicht formulierte man also erst mit Verspätung die Stärkung der Parlamente ausdrücklich als eine Zielsetzung, doch in den Aktivitäten der IPA sowie in manchen Äußerungen ihrer Mitglieder spiegelte sich dieses Anliegen schon zuvor faktisch wider.

Bei der Realisierung dieser Aufgabe setzte man dort an, wo man die größten Defizite wahrnahm: bei den als ungenügend empfundenen Informations- und Beratungsangeboten für die Abgeordneten und ihren beschränkten Möglichkeiten zum parlaments- und fraktionsübergreifenden Meinungs- und Erfahrungsaustausch. Zunächst galt es, mittels eines parlamentarischen Hilfs- und Dokumentationsdienstes sowie durch die Expertise der Fachbeiräte und Sachverständigen die Mitglieder in die Lage zu versetzen, auf den bearbeiteten Politikfeldern den strukturellen Informationsvorsprung der Exekutive auszugleichen. Otto Schmidt brachte diese Zielsetzung 1959 in einem Vortrag vor den Landtagspräsidenten auf den Punkt: »Wenn das Zentralorgan der parlamentarischen Demokratie, nämlich das Parlament, nicht mehr und mehr eintrocknen will, dann muß es hinsichtlich der Fundierung seiner Äußerungen gleichwertiger Partner der Exekutive werden.« ³⁴ Letztlich ginge es darum, dass die Legislative ihre beiden Kernaufgaben erfüllen könne, nämlich die Vorlage von Initiativgesetzentwürfen und die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle der Regierung, insbesondere durch Anfragen und Anträge.

Wie Burhenne 1957 in einer Zwischenbilanz festhielt, stieß diese informationelle Selbstertüchtigung von Abgeordneten in den ersten Jahren bei manchen Regierungsvertretern offenbar auf Bedenken oder gar schiere Ablehnung. Zwar sei insgesamt die »Zusammenarbeit mit der Exekutive recht gut ange laufen«, allerdings nicht überall: »Gewisse Stellen sehen es jedoch nicht gern, daß Parlamentarier über ein gemeinsames Büro verfügen, um sich selbst über alles Notwendige unterrichten zu können.« ³⁵ Die konkreten Vorbehalte, ihre Begründungen und die Urheber nannte Burhenne nicht. Aber allein die Tatsache, dass offenbar Repräsentanten der Exekutive die Arbeitsmöglichkeiten von

33 Beschluss betr. Änderung der Statuten v. 11.12.1962, IPA-Drs. Nr. 294.

34 Stenographischer Bericht der 16. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente am 06.11.1959 in Mainz: 4.

35 Burhenne 1957: 10/7.

Parlamentariern beschränkt wissen wollten, also von Angehörigen der Legislative, deren verfassungsmäßige Aufgabe es war, sie zu kontrollieren, muss bedenklich erscheinen. Es wirft ein bezeichnendes Licht auf die der Exekutive angehörenden Kritiker und auf deren Verständnis vom Prinzip der Gewaltenteilung und dem System der checks and balances.

Im IPA-Vorstand hielt man zwar Hilfsdienste in den bundesdeutschen Parlamenten für notwendig und wünschenswert, erhob jedoch nicht den Anspruch, mit der IPA eine Art Modell oder Keimzelle für solche Einrichtungen installiert zu haben. Es ging nicht darum, und angesichts der geringen Ressourcen wäre dies auch vermessen gewesen, einen breit aufgestellten Hilfs- und Beratungsdienst, wie er beispielsweise für das politische System der USA kennzeichnend war, zu schaffen.³⁶ Das Informationsangebot der IPA unterlag vielmehr von vornherein zwei bewussten und gewollten Einschränkungen: Zum einen stand es exklusiv den Mitgliedern sowie den in den Kommissionen Mitarbeitenden zur Verfügung, und zum anderen deckte es inhaltlich ausschließlich diejenigen politischen Themen ab, die die IPA überfraktionell bereits bearbeitete oder beabsichtigte aufzugreifen, zunächst also in erster Linie umweltbezogene Themen. Eine Ausnahme von diesen beiden Regeln stellte der seit 1957 von der IPA herausgegebene *Parlamentsspiegel* dar, der ein breiteres Spektrum der in den Parlamenten beratenen und beschlossenen Themen erfasste und für alle Interessierten frei zugänglich war.³⁷

Ab der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre und vermehrt in den 1960er-Jahren wurden im Bundestag und in den Landtagen parlamentarische Hilfseinrichtungen geschaffen, sei es als wissenschaftliche Dienste, als Ausschuss- oder Fraktionshilfsdienste oder als Fraktionsassistenten.³⁸ Die Abgeordneten im Bund und in den Ländern konnten dadurch auf immer mehr Hilfsinstitutionen zugreifen, die zudem multithematisch aufgestellt waren. Ein ursprüngliches Alleinstellungsmerkmal der IPA, nämlich ihre Funktion als »Umschlagplatz« (Schmidt)³⁹ von Informationen und Expertise, verlor somit sukzessive an Bedeutung.

Das zweite von der IPA aufgegriffene Defizit im parlamentarischen Raum war die kaum vorhandene Zusammenarbeit der Abgeordneten über Parlaments- und Fraktionsgrenzen hinweg. Indem sie Abgeordnete aus nahezu

36 Vgl. Schramm 1965: 131 f.; Keller & Raupach 1970: 82 f.

37 Vgl. Burhenne 1957: 10/7; Schröder 1998: 115–118.

38 Vgl. Schramm 1965: 83–88, 120–124; Creutzig 1967: 227; Odewald 1967: 51–59; Keller & Raupach 1970: 19–45, 158–177; Schindler 1999: 3428–3435.

39 Schmidt 1969.

allen Fraktionen sämtlicher westdeutscher Parlamente als Mitglieder gewinnen konnte, erreichte sie eine enge Vernetzung sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Ausrichtung. Auf der horizontalen Ebene organisierte sie zum einen die überfraktionelle Zusammenarbeit der Abgeordneten innerhalb eines Parlaments sowie den Transfer zwischen den Parlamentarierinnen und Parlamentariern der Landtage. Zudem koordinierte sie in vertikaler Hinsicht den Austausch und abgestimmte Initiativen zwischen der Ebene des Bundes und der der Länder.

Die Vernetzung der Abgeordneten bildete einen zentralen Faktor im Bemühen der IPA um eine stärkere Beteiligung der Legislative an der politischen Be- und Verarbeitung der Sachfragen, die sie für vordringlich hielt. Mit Hilfe dieses Netzwerks konnten sich die Mitglieder der IPA über die in ihren Parlamenten anstehenden Vorgänge und über Verhandlungsstände bei Gesetzgebungsverfahren austauschen. Sie erhielten somit Hintergrundkenntnisse und Argumente an die Hand, die ihnen in ihren jeweiligen Parlamenten ihre verfassungsgemäße Kontrolltätigkeit erleichterten und Grundlagen für eigene Initiativen lieferten. Im besten Falle spielte man sich in horizontaler wie in vertikaler Richtung die Bälle zu, um Druck auf die Exekutiven auszuüben.

Die von der IPA angestrebte Aktivierung der Legislativen führte sie indes nicht zu einer scharfen Frontstellung zur Exekutive. Ein rigoroser Antagonismus gegenüber den Regierungen kam auch allein schon deshalb nicht in Betracht, weil ein recht großer Anteil der IPA-Mitglieder aus den jeweiligen Regierungsfractionen stammte, welche im Ernstfall auf die Einhaltung der Fraktionsdisziplin pochen konnten. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang nur an die oben erwähnte Drohung des Atomministers Franz Josef Strauß, die CSU-Mitglieder der IPA zum Austritt aufzufordern, falls die Arbeitsgemeinschaft die Regierung weiterhin mit Forderungen zur Kernenergiepolitik drangsalieren.⁴⁰

Auch der Umstand, dass die IPA laut ihren Statuten selbst Kabinettsangehörigen des Bundes und der Länder ohne ein Parlamentsmandat eine ordentliche Mitgliedschaft ermöglichte, signalisierte unverkennbar, dass sie in ihrer eigenen Organisation keine allzu scharfe Trennung zwischen Legislative und Exekutive praktizierte. Von Beginn an und während des gesamten Untersuchungszeitraums stellten Kabinettsangehörige mit Parlamentsmandat immerhin durchschnittlich rund acht Prozent der IPA-Mitgliedschaft. Ein weiteres Indiz für die letztlich auch hier auf Vermittlung ausgerichtete Linie der IPA ist darin zu sehen, dass sie beispielsweise im Falle des Wasserrechts und der

40 Vgl. Klimke 2015: 145.

Raumordnung durchaus gewillt war, mit Vertretern der zuständigen Ministerien zu kooperieren und deren Standpunkte in ihre Suche nach Kompromissen einfließen zu lassen. Diese prinzipielle Offenheit in Richtung Exekutive war kennzeichnend für die typische hybride Eigenart und Positionierung der Arbeitsgemeinschaft, die sich auch schon in ihrer parlaments- und fraktionsübergreifenden Stellung gezeigt hatte. Hinweise darauf, dass es interne Debatten oder Selbstreflexionen zur eigenen Verortung im Spannungsfeld zwischen Legislative und Exekutive gegeben hätte, ließen sich jedoch nicht aufspüren. Allerdings schien in den Beratungen mancher Sachfragen immer wieder das klare Selbstverständnis der Abgeordneten in der IPA auf, wonach sie sich vorrangig in der Rolle sahen, die Exekutive zum Handeln zu bewegen und sie nötigenfalls mit eigenen Initiativen zu konfrontieren – diese Position nahmen ausdrücklich auch Angehörige der jeweiligen Regierungsfaktionen ein. So monierte beispielsweise 1954 der der IPA angehörende CSU-Bundestagsabgeordnete Hans Schubert, »daß die weitaus überwiegende Gesetzesinitiative (98 Prozent) bei der Ministerialbürokratie« liege. Wie die Wasserrechtsangelegenheit gezeigt habe, sei die CDU/CSU-geführte Regierung jedoch nicht in der Lage gewesen, innerhalb einer angemessenen Zeitspanne ein Gesetz vorzulegen. Daher lautete Schuberts Fazit: »Es müsse zu einer Initiative des Parlaments kommen.«⁴¹ Der CSU-Abgeordnete artikulierte damit die zeitgenössische Warnung mancher Politiker und Politologen, dass die Parlamente sich ihr in der Verfassung verankertes Recht zur Gesetzesinitiative nicht aus den Händen nehmen lassen dürften, wenn sie nicht als Gesetzgeber weitgehend entmachtet werden wollten.⁴²

In ihrem Bemühen um einen starken Parlamentarismus hoffte die IPA auf die Unterstützung einer Gruppe von Akteuren auf der parlamentarischen Bühne, die sich eigentlich als natürliche Bündnispartner angeboten hätten, weil sie gewissermaßen qua Amt Befürworter solcher Bestrebungen sein mussten, nämlich die Landtagspräsidenten der Länderparlamente. Ihnen oblag es nach den jeweiligen Verfassungen und Geschäftsordnungen, die Stellung der Volksvertretung im Verhältnis zur Regierung sicherzustellen und die uneingeschränkte Ausübung der Parlamentsfunktionen zu gewährleisten.⁴³ Doch obwohl – oder letztendlich wohl auch gerade weil – sich hier etliche Überschneidungen zu den Zielsetzungen der IPA auftaten, nahm die Konferenz der

41 Protokoll der IPA-Sondersitzung v. 25.05.1954: 5. – In: ASNG 1050/IPA-0003.

42 Vgl. z. B. die Diskussionsbeiträge von Bundestags- und Landtagsabgeordneten anlässlich der Arbeitstagung der Hochschule für Politische Wissenschaften 1950 in München; Apelt 1950; siehe auch Kleinrahm 1953/54: 140, 142; Partsch 1958; Schramm 1965: 80.

43 Vgl. Klatt 1989: 1800.

Landtagspräsidenten eine auffallend distanzierte Haltung zu der interparlamentarischen Vereinigung der Abgeordneten ein. Mehrfach setzte die Konferenz die IPA als solche oder deren konkrete Bestrebungen, wie z. B. die Hilfsdienstthematik, auf ihre Tagesordnung – und häufig stellte man sie dabei auf den Prüfstand.⁴⁴

Sehr gründlich und grundsätzlich widmete sich die Präsidentenkonferenz mit der Rolle der IPA im Mai 1969 in Husum. Bei dieser Gelegenheit entspann sich zwischen den Präsidenten und den beiden geladenen Vertretern der IPA, Otto Schmidt und Wolfgang Burhenne, ein denkwürdiger Schlagabtausch, in dessen Zentrum die Fragen standen, wie eine Förderung des Parlamentarismus idealerweise realisiert werden könne und vor allem wer dafür maßgeblich zuständig sei. Da der Disput zum einen exemplarisch und sehr pointiert den Blick von außen auf die parlamentsbezogenen Aktivitäten der IPA widerspiegelte und zugleich das Selbstverständnis der Arbeitsgemeinschaft zum Ausdruck brachte, wird hier ausführlicher darauf eingegangen.

Im Anschluss an einen längeren Vortrag von Schmidt über die IPA zweifelte manch einer der Präsidenten in kaum verhüllter Weise ihre Existenzberechtigung an. So wurde argumentiert, dass just die beiden Instrumente der IPA, die der Verbesserung der parlamentarischen Arbeit dienen sollten, ihr weitgehend aus den Händen genommen worden seien. Sowohl die parlamentsübergreifende Vernetzung der Abgeordneten und ihr Erfahrungs- und Meinungsaustausch als auch die Bereitstellung von Informationsangeboten und Expertise würden mittlerweile effektiver von den Fraktionen und Parteien selbst, beispielsweise über die Fraktionsvorsitzendenkonferenzen, Arbeitskreise und länderübergreifende Ausschüsse, sowie von bestehenden oder neu eingerichteten parlamentarischen Institutionen organisiert werden. Einer der Landtagspräsidenten, der Niedersachse Wilhelm Baumgarten (SPD), konzidierte zwar, dass die IPA auf diesen Feldern »früher, als der Parlamentarismus der Bundesrepublik im Anlaufstadium war, ihre Berechtigung gehabt« haben mochte, doch jetzt, im Jahr 1969, sei »die IPA als Quelle gegenseitiger Information nicht mehr nötig«.⁴⁵

Es mag auf den ersten Blick überraschen, dass solch ein scharfer Gegenwind ausgerechnet aus dieser Richtung kam. Als Erklärung für die skeptische Haltung der Präsidenten lassen sich mehrere Beweggründe ausmachen. Zum einen waren es haushalterische Überlegungen, die, angestoßen vom finanziell

44 Vgl. Huth 1988: 153 f.

45 Protokoll über die Arbeitssitzung der 33. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente in Husum am 08.05.1969: 85 f.

klammen Niedersachsen, die weitere Finanzierung der IPA in Frage stellten. Zudem monierten einige, dass die Länder als Geldgeber keinerlei Einfluss auf die Verwendung der Mittel nehmen könnten und dass die Landtage nach Einschätzung der Präsidenten zu wenig von den Arbeitsergebnissen profitierten. Konkret kritisierte man, dass der Transfer von Beratungsergebnissen der IPA-Vollversammlungen und Kommissionen in die Landtagsfraktionen hinein nur unzureichend funktioniere. Zudem gelinge es der IPA nicht, eine kontinuierliche Mitarbeit in ihren Kommissionen sicherzustellen, was immer wieder zu zufälligen und wenig konsistenten Beschlüssen führe.

Vor allem aber betrachteten manche Landtagspräsidenten die Ende der 1950er-Jahre begonnene und in den 1960er-Jahren verstärkte Beschäftigung der IPA mit Rechts- und Organisationsfragen der Parlamente mit großen Vorbehalten. Auf diesem Gebiet reklamierte die Landtagspräsidentenkonferenz die »Primärkompetenz«,⁴⁶ also die Gestaltungs- und Definitionshoheit für sich, denn sie verstand sich »als das prinzipielle Koordinierungsorgan der Landesparlamente«. ⁴⁷ Das Engagement der IPA nahm man teilweise eher als Konkurrenz oder Störmanöver denn als Unterstützung wahr.

Otto Schmidt verwahrte sich gegen diesen Vorwurf und wies darauf hin, dass die Landtagspräsidentenkonferenz bisher zumeist ohne eine Beteiligung des Bundestagspräsidenten getagt und agiert habe. Insofern könne sie nur für einen Teil des bundesdeutschen Parlamentarismus sprechen, nämlich die Länderebene. Dagegen sei die IPA breiter aufgestellt, mit ihr verfüge man über die »einzige Möglichkeit in Deutschland, auf gemeinsamem Boden Mitglieder der Länderparlamente und Bundestagsabgeordnete zur Begegnung zu führen und damit kooperativen Föderalismus auf dem Gebiete der Parlamente zu verwirklichen«. ⁴⁸ Eine ihrer Kernkompetenzen sah die IPA demnach in ihrer Vernetzung auf der vertikalen Achse zwischen Bundes- und Länderebene.

Auf das von den Präsidenten vorgebrachte Finanzierungsargument erwiderte Schmidt, dass die Landtage selbstverständlich über ihre Zusage öffentlicher Mittel frei entscheiden könnten, zugleich wehrte er sich jedoch vehement gegen potenzielle Eingriffe in die Autonomie der IPA: »Es ist nach meiner Auffassung nicht möglich, daß eine Landtagspräsidentenkonferenz etwa hingehen könne, dieser Arbeitsgemeinschaft das Arbeitspensum und den Themenkreis

46 So der bayerische Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU); Protokoll über die Arbeitssitzung der 33. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente in Husum am 08.05.1969: 92.

47 Huth 1988: 164.

48 Protokoll über die Arbeitssitzung der 33. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente in Husum am 08.05.1969: 102.

zu begrenzen. Wir sind frei gewählte deutsche Abgeordnete.«⁴⁹ Man würde dem Parlamentarismus einen schlechten Dienst erweisen, wenn man »Instrumente, die sich im positiven Sinne einer aktiven, einer engagierten Demokratie entwickelt« hätten, »unter Gesichtspunkten des Fiskus sehen und mit Rechnungen über tausend Mark abmurksen« wolle.⁵⁰ Die von den Präsidenten kritisierte zu geringe und unregelmäßige Teilnahme von Abgeordneten an den Sitzungen der IPA und ihrer Kommissionen hielt Schmidt für ein grundsätzliches Problem aller Parlamente. Letztlich sei man in einem freiwilligen Zusammenschluss wie der IPA vom persönlichen Engagement seiner Mitglieder abhängig, das man zwar motivieren, aber nicht lenken könne.

Die Husumer Tagung brachte kein Einvernehmen zwischen den IPA-Vertretern und den Landtagspräsidenten. Es kam also nicht zu einem Schulterchluss der beiden an einer Stärkung des Parlamentarismus interessierten Akteure. Die Vorbehalte einiger Präsidenten gegenüber einem vereinsähnlichen Zusammenschluss, der ohne eine rechtliche Verankerung und ohne ein offizielles Mandat, aber mit öffentlichen Geldern finanziert, gleichwohl nicht kontrollier- und steuerbar im parlamentarischen Raum agierte, konnten ganz offensichtlich nicht ausgeräumt werden. Letztendlich beschlossen die versammelten Präsidenten die Einsetzung einer Kommission, die Vorschläge ausarbeiten sollte, wie man seitens der Länderparlamente das künftige Verhältnis zur IPA gestalten wolle.⁵¹

Auch wenn der unmittelbare politische Einfluss der Präsidenten und der Beschlüsse ihrer Konferenz auf die Parlamente faktisch durchaus begrenzt blieb,⁵² so mussten ihre Monita für die IPA doch wie ein Alarmsignal tönen. Tatsächlich nahm man im Vorstand die Kritik, die fraglos an die Substanz der IPA rührte, sehr ernst. Das im Dezember 1969 neu gewählte Spitzenduo bestehend aus Martin Hirsch (SPD) und Hans Dichgans (CDU) reagierte darauf mit

49 Ebd.

50 Ebd.: 104.

51 Die drohende Kürzung oder gar Einstellung der Finanzierung setzten jedoch die Länder, mit Ausnahme Niedersachsens, nicht in die Tat um.

52 Die Beschlüsse der Präsidentenkonferenz waren für die Landtage in keiner Weise bindend. Eine Umsetzung im Parlament konnte ein Präsident nur über »seine« Landtagsfraktion erreichen, sofern er über einen entsprechenden Einfluss verfügte; vgl. Böhringer 1984: 177; Huth 1988: 165 f.; Klatt 1989: 1801–1804.

Vorschlägen an die Mitgliedschaft, die eine Stärkung und Straffung der Zusammenarbeit in der IPA zum Ziel hatten.⁵³

1.3 Verortung im Föderalismus

»Eine Brücke zwischen Bund und Ländern« – so lautete die Überschrift eines Artikels von Otto Schmidt für die Zeitung *Das Parlament*, in dem er 1969 die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft porträtierte und eine Bilanz ihrer bisherigen Aktivitäten zog.⁵⁴ Ihre Tätigkeit beschrieb er dort als »die eines Mittlers, einer Brücke, als Informator und Koordinator«. Mit ihren »Koordinierungsaufgaben«, derer sich die IPA annahm, diene sie »einem kooperativen Föderalismus«.

Damit nahm der IPA-Vorsitzende einen Begriff auf, mit dem Politiker und Politikwissenschaftler seit den 1960er-Jahren die Ausprägung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik kennzeichneten.⁵⁵ Unter dem kooperativen Föderalismus versteht man gemeinhin Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander. Als typisch galt eine enge Verzahnung oder Verflechtung der in einem Bundesstaat zahlreichen Organisations- und Entscheidungsebenen, sowohl horizontal als auch vertikal. In der politischen Praxis der Bundesrepublik materialisierte sich der kooperative Föderalismus vornehmlich als ein sogenannter »Exekutivföderalismus«;⁵⁶ die maßgeblichen Akteure waren die Regierungen des Bundes und der Länder sowie die jeweiligen Ministerialbürokratien. Die institutionalisierte Zusammenarbeit umfasste beispielsweise Konferenzen der Regierungschefs des Bundes und der Länder oder Bund-Länder-Ausschüsse mit Verwaltungsfachleuten. Etabliert hatte sich zudem eine horizontale Selbstkoordination der Länder, die im Laufe der Jahre ein dichtes Netz bilateraler wie multilateraler Absprachen geknüpft hatten. Hierzu zählten insbesondere die Konferenz der Ministerpräsidenten sowie die Ständige Konferenz der Kultusminister. Bis 1969 bewegten sich diese bundesstaatlichen Kooperationen außerhalb der grundgesetzli-

53 So stellten Dichgans und Hirsch vor allem Überlegungen an, wie die Mitarbeit in den Kommissionen und die Vermittlung ihrer Arbeitsergebnisse in die Fraktionen hinein effektiviert und verstetigt werden könnten. Um die Landtagspräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden enger einzubinden, wurde erwogen, ihnen eine Mitgliedschaft qua Amt einzuräumen; vgl. Dichgans an Burhenne, 24.04.1970. – In: ASNG 1050/IPA-0208; Hirsch an die Vorsitzenden der SPD-Landtagsfraktionen, 13.08.1970. – In: ASNG 1050/IPA-0209.

54 Schmidt 1969.

55 Vgl. Laufer & Münch 2006: 247–250.

56 Klatt 1989: 1798; Kropp 2005: 396–399; Laufer & Münch 2006: 259.

chen Normen, erst dann wurden sie im Rahmen der Großen Finanzreform in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben verfassungsrechtlich legitimiert.⁵⁷

Dass im kooperativen Föderalismus weit überwiegend Formen der Verflechtung zwischen den Exekutiven dominierten, rief in der Politikwissenschaft wiederholt entschiedene Kritik hervor. Eine negative Konsequenz bestehe darin, dass die Parlamente von einer inhaltlichen Mitwirkung ausgeschlossen seien. Hartmut Klatt witterte darin die Gefahr einer »Ausschaltung der parlamentarischen Körperschaften auf der Ebene des Bundes und der Länder« und interpretierte dies gar als eine »Tendenz zur Entparlamentarisierung des politischen Systems«.⁵⁸

Auch vonseiten der Abgeordneten, sowohl in den Ländern als auch im Bund, gab es deutliche Kritik an dieser Entwicklung. Sie sahen sich in zweifacher Hinsicht in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt.⁵⁹ Zum einen reduzierten die Vereinbarungen der Landes- und Bundesexekutiven ihre Gestaltungsmöglichkeiten in den Parlamenten, da sie die Ergebnisse in der Regel nur noch zur Kenntnis nehmen und ihnen zustimmen konnten – wollten sie keinen Eklat auslösen. Zumindest den Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen, die der von ihnen gestellten Regierung nicht die Unterstützung versagen wollten, blieb kaum etwas anderes übrig. Zum anderen schränkte der Exekutivföderalismus auch die Kontrollfunktion vor allem der Länderparlamente ein. Die Praxis des kooperativen Föderalismus ermöglichte es den Länderregierungen, auch bei solchen Thematiken gestaltend mitzuwirken, die über die eigentliche Landeszuständigkeit hinausragten. Dagegen waren die Kontrollinstrumente der Länderparlamente verfassungsrechtlich allein auf den Aktionsraum des jeweiligen Landes begrenzt. Somit entzog sich zumindest ein Teil des Regierungshandelns im kooperativen Föderalismus der parlamentarischen Kontrolle. Letztendlich war damit die prinzipielle Frage nach der demokratischen Legitimation der Vereinbarungen der Exekutiven aufgeworfen, eine Legitimation, die nach dem Grundgesetz und den Länderverfassungen ausschließlich durch die Parlamente vermittelt werden konnte.⁶⁰

Die Kritik am Exekutivföderalismus machte sich auch Otto Schmidt in seiner Funktion als IPA-Vorsitzender in dem erwähnten Zeitungsartikel von 1969 zu eigen. Zu beklagen sei vor allem, »daß die Mitwirkung der Länderexekutiven an der Bundesgesetzgebung ohne Beteiligung der Länderparlamente«

57 Vgl. ebd.: 261–270.

58 Klatt 1982: 10, 12.

59 Vgl. zum Folgenden Laufer & Münch 2006: 260.

60 Vgl. Klatt 1982: 10; Kropp 2005: 399.

vor sich gehe. Aber auch bei Vereinbarungen zwischen den Ländern ergäben sich ähnliche Probleme: »Auf den Konferenzen der Ministerpräsidenten oder der Fachminister werden oft Texte formuliert, die, wenn sie den Legislativorganen vorliegen, kaum noch mehr geändert werden können.« Die Ministerialbürokratie, so Schmidts Beobachtung, dränge auf die Beibehaltung ihrer Absprachen, da man andernfalls in der Bevölkerung Unmut gegen das föderale System gewärtigen müsse. Mit anderen Worten: Die Exekutive hebt die Mitwirkung der Legislative aus, indem sie die öffentliche Meinung instrumentalisiert. Dieser von ihm vermuteten Taktik setzte Schmidt seine Überzeugung entgegen, dass der Föderalismus nur funktionsfähig erhalten werden könne, wenn die Bedeutung der Parlamente angemessen berücksichtigt werde.⁶¹

Freilich waren neben der Politikverflechtung der Exekutive bereits auch Formen einer interparlamentarischen Kooperation entstanden. Bereits in den 1950er-Jahren bahnten sich Kontakte zwischen verschiedenen Akteuren des Bundestages und der Landtage an, aus denen sich institutionalisierte Kooperationen ergaben. Diese interparlamentarischen Beziehungen verbanden die parlamentarische Ebene von Bund und Ländern miteinander sowie die der Länder untereinander, analog zur Kooperation und Koordination der Exekutiven von Bund und Ländern.⁶² Zu einer wichtigen Institution hatte sich auf diesem Feld die bereits mehrfach erwähnte Konferenz der Landtagspräsidenten entwickelt, die – nach ersten Besprechungen in den Jahren 1947 und 1950 – ab 1952 halbjährlich oder jährlich reihum in den Ländern zusammentrat. Sie befasste sich insbesondere mit Fragen, die das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament betrafen, mit der Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen seitens der Länderparlamente sowie der Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung.⁶³

Auch Parlamentsfraktionen identischer Parteirichtungen hatten seit den 1950er-Jahren eine enge Zusammenarbeit über die bundesstaatlichen Ebenen hinweg ausgebildet. So trafen sich zum Beispiel die Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU aus den Landtagen ab 1956 in regelmäßigen Abständen.⁶⁴ Zunächst vollzogen sich diese Begegnungen als lose Kontakte und Treffen, die dem Meinungs- und Erfahrungsaustausch dienten. In den 1960er-Jahren verdichtete sich dieser Austausch zu festeren Organisationsstrukturen.

61 Schmidt 1969.

62 Vgl. Klatt 1989: 1799.

63 Vgl. Huth 1988; Klatt 1989: 1800–1804; Schindler 1999: 2939–2947; Kropp 2005: 396.

64 Klatt 1989: 1809; zur Fraktionsvorsitzendenkonferenz der CDU/CSU-Fraktionen vgl. URL: <https://cducusfuvk.de/geschichte/> (zuletzt eingesehen: 01.02.2023).

Diese Formen einer parlamentsübergreifenden Zusammenarbeit mussten sich allerdings, wie Hartmut Klatt darlegt, innerhalb eines engen verfassungsrechtlichen Korridors bewegen. Da »die Reichweite parlamentarischer Zuständigkeit auf die der jeweiligen Volksvertretung verantwortlichen Regierung beschränkt« sei, könnten »Parlamente ihre Funktionen nur getrennt, nicht aber ebenenübergreifend und damit gemeinsam ausüben.«⁶⁵ Das bedeutete, dass die Parlamente nicht auf dem Gebiet ihrer wesentlichen Parlamentsfunktionen – Regierungsbestellung, Gesetzgebung und Kontrolle – kooperieren konnten.

Diese Einschränkung galt selbstredend auch für die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft, zumal sie, anders als die Foren der Landtagspräsidenten und der Fraktionsvorsitzenden, keine parlamentarischen Funktionsträger in sich vereinte. Genau dies aber machte sie Hartmut Klatt zufolge zu einem Solitär auf dem Feld der interparlamentarischen Zusammenarbeit. Die IPA verkörperte demnach den einzigen organisatorischen Zusammenschluss, in dem »einfache« Mandatsinhaber der beiden föderalen Ebenen zusammenarbeiten.⁶⁶ Indem sie ein engmaschiges, die Ebenen und Parlamente übergreifendes Netzwerk knüpfte, schaffte sie die organisatorischen Grundlagen für eine aktivere Beteiligung und Mitsprache der Legislativen. Der kooperative Föderalismus sollte, so ließe sich ihr Ansatz auf den Punkt bringen, um eine gewichtige parlamentarische Komponente erweitert werden, die über den Kreis der Funktionsträger hinausging. Mit dieser Zielpeilung ist zugleich der zentrale Gesichtspunkt benannt, um die Selbstverortung der IPA im föderalen System der Bundesrepublik zu beschreiben.

Hinsichtlich der praktischen Umsetzung lassen sich die zwei Funktionen der IPA unterscheiden, die Schmidt in seinem zitierten Artikel benannte: Informator und Koordinator. Einerseits initiierte und organisierte man die Informationsversorgung und vor allem den Informationsaustausch zwischen den Ebenen und den Parlamenten, also sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Richtung. Auf diesem Wege erhielten die Mitglieder der IPA Mitteilung darüber, in welcher Weise in den anderen Parlamenten für sie relevante Sachfragen be- und verarbeitet wurden, welche Expertise dort vorlag und welche Argumente die jeweilige Exekutive vorbrachte. Als ein besonders hilfreiches Instrument für die parlamentarischen Entscheidungsprozesse erwiesen sich Synopsen, die die IPA vor allem dann erstellte, wenn in den Länderparlamenten gleichartige Probleme zur Beratung anstanden und von den Regierungen oder

65 Klatt 1989: 1780.

66 Vgl. ebd.: 1807.

aus der Mitte der Häuser voneinander abweichende Vorlagen eingebracht worden waren.⁶⁷

Ihre zweite Aufgabe, die interparlamentarische Koordinierung von Aktivitäten, nahm die IPA wahr, indem sie ein abgestimmtes, überfraktionelles Vorgehen ihrer regionalen Mitglieder in den Länderparlamenten organisierte. Die betreffenden Abgeordneten brachten in ihrem jeweiligen Parlament Anfragen, Anträge oder Gesetzentwürfe ein, die wiederum für die Mitglieder in den anderen Landtagen Impulse für eigene Vorstöße liefern konnten. Eine besondere Bedeutung kam indes der Vertikale zu, also der Zusammenarbeit zwischen den Abgeordneten des Bundestages und jenen der Länderparlamente. Hier musste es sich erweisen, inwieweit es der IPA gelang, kreativ und zielführend mit den komplexen Zuständigkeits- und Kompetenzverteilungen im föderalen System sowie den unterschiedlichen Interessenlagen auf Bundes- und Länderebene umzugehen. Getreu der Maxime, die föderalen Aushandlungsprozesse nicht allein den Exekutivorganen zu überlassen, suchte man nach Wegen und Verfahren für eine umfassende Beteiligung der Parlamente und der Parlamentarier. Wie das konkret aussehen konnte, erläuterte Otto Schmidt an einem Beispiel. Sofern Abgeordnete aus den Ländern bei den Beratungen von Sachfragen Probleme aufwürfen, die die Kompetenzen ihres Parlaments überstiegen, würden sie nicht etwa Schritte unternehmen, ihre Landesregierung zu entsprechenden Aktivitäten im Bundesrat zu animieren. Bei diesem Vorgehen wären die Legislativen vom weiteren Verfahren weitgehend ausgeschlossen gewesen. Stattdessen, so Schmidt, würden die der IPA angehörenden Abgeordneten ihre Kolleginnen und Kollegen im Bundestag veranlassen, aktiv zu werden; dies läge schließlich auch im Interesse des Parlamentarismus.⁶⁸

Konkret zeigten sich die Koordinierungsbemühungen der IPA an den Fallbeispielen Wasserrecht und Raumordnung. Die Mitwirkung am Zustandekommen des Wasserhaushaltsgesetzes und insbesondere der Landeswassergesetze bot der IPA die Gelegenheit, ihre Einflussnahme geschickt zu orchestrieren, indem sie versuchte, über ihre Mitglieder in den Länderparlamenten eine weitgehend einheitliche Gesetzgebung durchzusetzen. Im Falle der Raumordnung wurde darüber hinaus deutlich, wo die IPA im föderalen System ihre spezifische Rolle sah. Da in der IPA beide Ebenen, sowohl der Bund als auch die Länder, vertreten waren, zeigte man sich überzeugt, dass in den internen Beratungen der Arbeitsgemeinschaft auch beide Interessenlagen angemessen

67 Vgl. Schmidt 1969. Solch eine Synopse kam beispielsweise im Falle der Landeswassergesetze zum Einsatz. Weitere Zusammenstellungen vermittelten eine Übersicht über die Stellungnahmen von Interessenverbänden zu Gesetzentwürfen.

68 Schmidt 1969.

berücksichtigt und austariert würden, so dass die am Ende ausgehandelten Kompromisse bereits eine Vorklärung vieler Streitpunkte erbracht hätten. Die IPA sei mit Blick auf den weiteren Willensbildungs- und Entscheidungsprozess gewissermaßen in Vorleistung getreten und sie habe damit zugleich ihren politischen Mehrwert nachgewiesen.

Beide Fallbeispiele lassen zudem erkennen, dass die in der IPA zusammengeschlossenen Parlamentarierinnen und Parlamentarier in ihrer Mehrheit das Anliegen verfolgten, zu weitgehend einheitlichen rechtlichen Regelungen und Grundlagen auf dem gesamten Bundesgebiet zu gelangen – abgesehen von bayerischen CSU-Abgeordneten, die, ebenso wie ihre Landesregierung, notorisch meinten, ihren Freistaat gegen ungerechtfertigte Übergriffe verteidigen zu müssen. Ob das Bestreben nach Rechtseinheit eher pragmatischen, namentlich wirtschaftlichen Motiven geschuldet war, oder ob man dem Gebot des Grundgesetzes folgte, für die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse Sorge zu tragen, thematisierten die IPA-Mitglieder allerdings in ihren internen Debatten nicht explizit.

Insgesamt ist der Einschätzung des Politikwissenschaftlers Hartmut Klatt prinzipiell zuzustimmen, der die IPA zu denjenigen interparlamentarischen Akteuren zählte, die sich als Gegengewicht zum kooperativen Föderalismus der Exekutiven an der »Ausbildung eines kooperativen Parlamentarismus« beteiligten.⁶⁹ Sie habe sich, bilanzierte er, zweifellos »in ihrer Funktion bewährt, eine Brücke zwischen Bundestag und Landtagen sowie zwischen den Landesparlamenten untereinander zu schlagen«. Vor allem »im Bereich des Umweltschutzes« habe sie »in dem Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern [...] Initiativen ergriffen und den Parlamenten eine koordinierende Rolle gesichert«.⁷⁰ Diese Feststellung von Klatt bestätigen die Untersuchungsergebnisse aus den Fallbeispielen.

1.5 Die IPA als Mehrfach-Hybrid im politischen System

Die Verortung der IPA im politischen System der Bundesrepublik war zuvorderst geprägt von ihrer Struktur als ein Mehrfach-Hybrid. In dreierlei Hinsicht lässt sich dieses Strukturmerkmal feststellen.

An erster Stelle ist die fraktionsübergreifende Arbeitsweise zu nennen, die mit einem Politikverständnis korrespondierte, wonach die Verarbeitung der dringlichen umwelt- und ressourcenpolitischen Sachthemen, die von den Par-

69 Klatt 1982: 12.

70 Klatt 1989: 1808.

teien noch nicht aufgegriffen worden waren, idealerweise auf konsensuellem Wege geschehen sollte. Die IPA bot Räume und Gelegenheiten zur Beratung und Ausarbeitung von gemeinsamen Initiativen und Problemlösungsvorschlägen. Zudem erhoffte man sich von der überfraktionellen Zusammenarbeit mehr Nachdruck beim Agenda Setting für die umweltpolitischen Ziele und in den Parlamenten größere Chancen auf deren Durchsetzung. Die Fraktionsführungen begegneten diesen überfraktionellen Aktivitäten kaum mit Vorbehalten, zumindest galt dies für die Bundesebene. Offenbar akzeptierten die Fraktionen die aktiven IPA-Mitglieder als Experten auf ihren Gebieten, zumal sie von außen betrachtet lediglich wenig politisierbare Nischenthemen besetzten.

Eine Hybrid-Stellung nahm die IPA zum Zweiten auch zwischen Legislative und Exekutive ein. Auch wenn sie nach ihrem Selbstverständnis eine Vereinigung vornehmlich von Abgeordneten bildete, die die Stellung der Parlamente stärken wollte, nahm sie dennoch keine rigorose Frontstellung zur Exekutive ein. Solch eine Positionierung wäre allerdings auch kaum durchführbar gewesen, da dies die zahlreichen IPA-Mitglieder aus Regierungsfractionen in Loyalitätskonflikte gebracht hätte. So erscheint es auch nicht mehr widersprüchlich, dass selbst Angehörigen der Regierungen, sei es mit oder ohne Parlamentsmandat, grundsätzlich eine ordentliche Mitgliedschaft in der IPA offen stand.

Schließlich kann die IPA aufgrund ihrer interparlamentarischen Aufstellung als ein Hybrid bezeichnet werden. Indem sie ein parlamentsübergreifendes Forum bildete, in dem nicht parlamentarische Funktionsträger sondern die ›einfachen‹ Abgeordneten sich zum Meinungs- und Erfahrungsaustausch zusammenfanden und inhaltlich kooperierten, stellte sie eine Ergänzung, bisweilen wohl auch ein Korrektiv, zum »Exekutivföderalismus« der Länderregierungen im Sinne eines »kooperativen Parlamentarismus« dar.⁷¹

Diese mehrfache Hybridstruktur machte die IPA im politischen System zu einer Ausnahmerecheinung. Dennoch bildete sie mit ihrer selbstzugeschriebenen Vermittlerrolle und ihrem Konsensprinzip keinen Fremdkörper im bundesdeutschen Parlamentarismus, der auf verschiedenen Gebieten und Ebenen konsensdemokratische Komponenten und Praktiken kannte.

71 Klatt 1982: 12.

Der Beginn der Umweltpolitik in der Bundesrepublik wird gemeinhin in die Zeit um 1970 herum datiert. Doch auch schon in den Jahrzehnten zuvor gab es in Westdeutschland Politikerinnen und Politiker, die sich dieser Thematik annahmen. Wohl eine der produktivsten und zugleich ungewöhnlichsten Akteurinnen war die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft (IPA). Der Zusammenschluss von Bundestags- und Landtagsabgeordneten trug in den 1950er- und 1960er-Jahren maßgeblich dazu bei, dass sich die Parlamente mit Fragen des Natur- und Umweltschutzes befassten. In der IPA suchten Abgeordnete über die Grenzen der Parlamente und Fraktionen hinweg nach einvernehmlichen Lösungen für die drängenden Probleme. Zumeist agierte man dabei hinter den Kulissen, die Öffentlichkeit erfuhr nur wenig über die IPA.

Die Studie analysiert die Funktions- und Vorgehensweise der Arbeitsgemeinschaft, und sie zeigt die umweltpolitischen Handlungsspielräume auf, die sich der IPA mit ihrem spezifischen Modell der Konsensfindung boten.

