

Frauke Hamann und  
Frank Nullmeier

## Gremien-Rituale

Gremien erfreuen sich besonderer Unbeliebtheit. Insbesondere an Universitäten. Seit Ende der 1960er Jahre steht der Begriff ›Gremienuniversität‹ für den Umbau der Hochschulsebstverwaltung. Eine von Gremien bestimmte Universität aber – so die landläufige Auffassung – habe zur Erstarrung in politischen Richtungsauseinandersetzungen und zu Gruppengerangel, Ineffizienz, Verkrustung und Verhinderung aller Neuerungen geführt. Gremien sind vielen im universitären Alltag ein Graus. Sie verschlingen viel Zeit, die doch sinnvoller für Forschung – und auch für Lehre – verwendet werden könnte. Die verbreitete Geringschätzung von Gremien resultiert vor allem aus dem Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag bei dieser Form des Entscheidens. Gremienarbeit erscheint vielen als vertane Zeit und Mühe. Wenn es Gremien nicht gelingt, Entscheidungen zu treffen, erscheinen sie als Organe der Entscheidungsverhinderung und des Aufschubs, der Blockade und permanenten Vertagung.

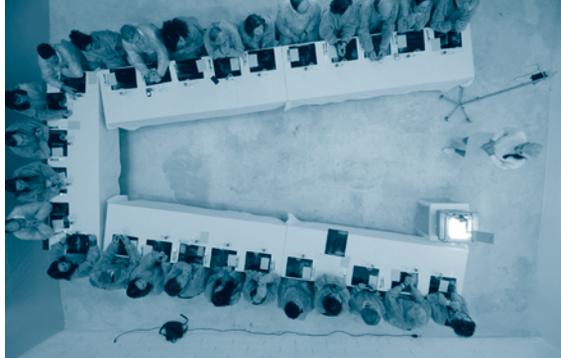
### Gering geschätzt – doch unentbehrlich

Verlässt man die Welt der Academia und wendet sich der ›großen‹ Politik zu, wird schnell klar, dass Gremien eine grundlegende, wenn nicht die am weitesten verbreitete Form des Politischen sind. Keine staatliche Einrichtung ohne Gremien, keine Partei, die nicht von Gremien in ihrem Lauf (mit-)bestimmt würde, ebenso kein Verband. Selbst soziale Bewegungen und Bürgerinitiativen kennen Gremien zur Vorbereitung von Protestkampagnen. Gremien, definieren wir sie als Organe der Entscheidungsfindung oder -vorbereitung, die das direkte Zusammentreffen von mindestens drei bis zu ca. 40 Mitgliedern auf Sitzungen vorsehen, unterscheiden sich durch diese Größenbestimmung von Versammlungen, mit denen sie aber durchaus einige Merkmale und Funktionsweisen teilen. Parlamente sind danach Versammlungen, die Arbeit findet aber in Ausschüssen und Unterausschüssen statt,

die einen Musterfall von Gremien darstellen. Gremien sind auch aufseiten der Exekutive vertreten, insbesondere bei rechtlich selbstständigen öffentlichen Einrichtungen, man denke nur an den Rundfunk. Laut Viertem und bisher letztem Gremienbericht gab es Mitte 2005 allein im Einflussbereich des Bundes 309 Gremien. Bereits die bloße Erwähnung dieses Berichtes und seiner rechtlichen Grundlage in § 9 des Bundesgremienbesetzungsgesetzes dürfte gängigen Urteilen über Gremien und den Politikbetrieb eher Vorschub leisten. Doch trotz einer vielfach abschätzigen Bewertung sind Gremien in der Politik beinahe ubiquitär. Warum sind sie so unentbehrlich?

### Was Gremien leisten

Gremien erzeugen zum einen die Kollektivität von Entscheidungsprozessen. Sie gewährleisten sie dadurch, dass nicht allein ein Einziger entscheiden kann, sondern eine definierte Gruppe von Personen, die selbst wieder über geregelte Verfahren zu Mitgliedern des Gremiums geworden sind. Gremien sichern also Beteiligung. Nicht aller, sondern ausgewählter Personen, und einer solchen Zahl an Personen, dass echte Beteiligung durch Rede und Gegenrede für jedes Gremienmitglied möglich ist – anders als bei den dafür zu großen Versammlungen. Und sie sichern diese Kollektivität durch die Anwesenheit dieser Personen an einem Ort und zu einer Zeit – aus Anlass einer Sitzung. Gremiensitzungen führen auch im Konflikt miteinander befindliche Personen und Gruppen zusammen, sie nötigen durch pure Anwesenheit im gleichen Raum zur Interaktion. Sitzungstermine von Gremien erzeugen Kommunikation. Welche Kraft dieser Kommunikationszwang besitzt, ist zu beobachten, wo man Kommunikation gerade verweigern will, wenn etwa Mitglieder eines Parlamentsausschusses die Vertreter einer rechtsextremen Partei zu isolieren und zu ignorieren suchen.



Mitgliedschaft, Anwesenheit und Kommunikationsdruck schaffen die Voraussetzung dafür, dass Gremien ihre zweite Funktion erfüllen: die Produktion von Entscheidungen, die mit dem Anspruch *kollektiver Verbindlichkeit* auftreten können. Verbindlichkeit sichern sich Entscheidungen nur, wenn im Prozess der Entscheidungsfindung jene Kollektivität repräsentiert ist und sichtbar wird, die sich auch an diese Entscheidungen zu halten hat. Indem Gremien Beteiligung sichern und der Autorisierung von Entscheidungen als verbindlich dienen, sind sie folgenreich. Sie ›heiligen‹ Meinungsbilder einer kleinen beieinandersitzenden Gruppe von Menschen als verbindliche Entscheidungen für eine sehr große Anzahl von Menschen außerhalb dieses Gremiums. Gremien als solche sind daher bereits Rituale: Rituale der Beteiligung, der Symbolisierung von Kollektivität und der Legitimierung von Entscheidungen.

### Rituale der Fraktionierung

Gremien eignet aber auch eine andere Art und Schicht der Ritualisierung, insbesondere wenn ihre Sitzungen von politisch polaren Fraktionen (mögen hinter diesen Parteien stehen oder andere Formen von Zusammenschlüssen) und hoher Fraktionsdisziplin bestimmt werden. Die politischen Differenzen sind allgemein bekannt, die Mehrheit entscheidet, und für Kompromisse ist kein Raum. Jeder Vorschlag wird diskutiert, doch ist längst klar, wie darüber abgestimmt werden wird – und dies ist auch der jeweiligen Gegenseite bekannt. Alle Reden werden zu Fensterreden, vorgebrachte gute Argumente finden keine Anerkennung, sondern werden nur als Markierung der jeweiligen gegnerischen Position wahrgenommen. Für Vorgänge des Überzeugens und Überzeugenlassens ist ebenso wenig Raum wie für offene Verhandlungen und Kompromissbildungsversuche. Anträge werden ›durchgewunken‹, ›abgehakt‹ oder ›niedergestimmt‹, Redebeiträge ›rauschen vorbei‹, man selbst sagt nur das, ›was zu diesem Thema von unserer Seite gesagt werden muss‹.

Die einzig bedeutsamen Kategorien für derartige Schaudiskussionen sind ästhetischer Art: Ist es der jeweils anderen Fraktion gelungen, ihren Standpunkt besonders brillant, aggressiv oder geschmeidig zu vertreten, ihn als schwer angreifbar, zwingend notwendig und daher alternativlos darzustellen, hat sie dabei die gegnerische Fraktion ›alt‹ aussehen lassen, sie blamiert oder mit Fakten und Zitaten überboten – oder nicht? In einer durch-

gehend nach Mehrheits- und Minderheitsfraktionen sortierten Gremien-Arena kommt es allein auf den Grad der *Virtuosität* an, in dem das Ritual vollzogen wird.

Wo aber werden in einer solchen ritualisierten Gremien-Welt die Überzeugungen gebildet, die Strategien ausgetüfelt, wo wird das Abstimmungsverhalten festgelegt, um den politischen Gegner zu treffen? In anderen Gremien! In Parlamenten, deren Ausschüsse derart geschlossenen Arenen gleichen, übernehmen die Fraktionsarbeitsgruppen die Aufgabe der Meinungsbildung. Sind auch diese strikt fraktioniert, zum Beispiel durch starke innerparteiliche Strömungen, bilden die Arbeitsgruppen der jeweiligen innerparteilichen Strömungsgruppen den einzigen Raum für offene Auseinandersetzungen. Und auch diese Arbeitsgruppen besitzen den Charakter von Gremien, manchmal sind sie sogar rechtlich bindend in Strömungsstatuten festgelegt. Insofern muss Ritualisierung nicht zwingend zu immer informelleren Formen der Politik führen. Doch die Ritualisierung forciert die *Vorverlagerung* der Entscheidungsfindung: Im Parlamentsplenum werden Rechtfertigungen von bereits getroffenen Entscheidungen ausgetauscht, in den Ausschüssen Darlegungen bereits bekannter Positionen, in den Fraktionsarbeitsgruppen treffen Strömungsvertreter aufeinander, die ihre üblichen Konflikte austragen, und nur in der eigenen innerparteilichen Richtungsclique findet womöglich noch so etwas wie Diskussion und echte Meinungsbildung statt.

### Kleine Praktiken

In nicht fraktionierten Gremien, so könnte man nun erwarten, träfe man auf eine Welt des Politischen, in der harte Auseinandersetzungen mit der Möglichkeit der wechselseitigen Überzeugung einhergehen. Diese Sphäre muss nicht wirklich diskursiv sein, aber so offen, dass einzelne Redebeiträge wirksam werden, dass sich die Auffassungen von einem Beitrag zum anderen verändern und gelungene Formulierungen oder neue Informationen, treffende Argumente und rhetorisch gekonnte Polemiken zum Wandel der Entscheidungsfindung beitragen. Aber auch solche gleichsam offenen Gremien unterliegen einem Ritualisierungsprozess. Dieser erwächst nicht aus Fraktionierungen, sondern ergibt sich aufgrund von kleinen Praktiken, die sich einschleifen als gremieneigene Gewohnheiten und Sitten, die die Verteilung von Macht und personellen Charakteristika der Mitglieder widerspiegeln:

- wenn der Vorsitzende, der jede Entscheidung als Konsens erscheinen lassen will und daher – statt abzustimmen – die Tagesordnungspunkte mit einer längeren inhaltlichen Zusammenfassung schließt, deren genauer Inhalt sich angesichts fehlender Anträge und Gegenanträge erst bei Lektüre des Sitzungsprotokolls erschließt;
- wenn das Gremium, das sich zu einer Position mühsam selbst überreden muss und daher in einer Fülle von Redebeiträgen denselben Vorschlag immer wieder nur leicht variiert und modifiziert, erst nach für Außenstehende quälend langer Zeit zu einem Beschluss kommt;
- wenn schließlich Gremienmitglieder recht schnell zu einem Vorschlag vorstoßen, sich dann aber lange um die Rückversicherung der eigenen Position bemühen und auf externe Autoritäten (Gutachten, rechtliche Regelungen, Stand der Wissenschaft, andere Gremien) verweisen – obwohl *sie* es doch sind, die entscheiden.

Diese kleinteiligen Ritualisierungen sind das eine, eine ernsthafte Erstarrung eines Gremiums in Konformismus-Ritualen das andere: wenn etwa einzelne Meinungsführer, ob als einfacher Teilnehmer oder als Vorsitzender, das Gremium dominieren. Alle Gremienmitglieder achten dann vorrangig darauf, wie diese eine Person ihre Meinung schon beim Zuhören der Redebeiträge anderer durch Körpersprache, Brummen oder kleine Zwischenrufe signalisiert. Nach dem ersten eigenen Beitrag dieses informellen Gremienherrschers (es kann auch eine Frau sein) stimmen alle ein, relativieren ihre eigene Position und ziehen sich allmählich auf den Standpunkt des Meinungsführers zurück. Letztlich wird ein vermeintlich konsensueller Beschluss gefasst, das Nach-dem-Munde-Reden ist zur rituellen Handlungsform der Beteiligten geworden.

### Verführung zum Ritual

Vielen Beobachtern der politischen Szenerie erscheint eine noch stärkere Ritualisierung der Politik als notwendige Entwicklung. Denn Politik muss versuchen, den Anforderungen der Medien zu genügen. Nur wenn sich politische Vorgänge hinreichend inszenieren und als Event präsentieren lassen, bestünde die Chance, dass sie in der Öffentlichkeit wahrgenommen würden. Zunehmende Ritualisierung gilt demzufolge als Ausdruck einer medien-gerechten Politik. Dann ist es eher die *Präsentation* der Gremienentscheidungen, die wichtig wird. Diese Sichtweise erkennt, dass die mediale Aufmerksamkeit nicht dem gilt, was sich wiederholt, in Formen strikt geregelt



ist und sich die Aura des Autoritativen verschafft, sondern das, was Neuigkeits- und Skandalwert hat. Hier liegt das Dilemma einer auf Inszenierung ausgerichteten Politik. Inszenierung und Ritual können durchaus in Gegensatz zueinander geraten. Erfolgreiche Inszenierungspraxis des Politischen erfordert gerade das Durchbrechen von Förmlichkeiten, Wiederholungen und Regularitäten – berührt also den Kern des Ritualen, um Einzigartigkeit und Neuigkeit zu evozieren.

Andere Kritiker sehen in der medialen Verwertung einen bloßen Nebeneffekt von Ritualen. Entscheidender sei, dass ritualisierte Politik die reale Politik verdecke. Sie sei Schau- und Scheinpolitik, ihre Aufgabe das Verbergen des eigentlichen politischen Machtgeschehens. Seit den Arbeiten des amerikanischen Politologen Murray Edelman Anfang der 1960er Jahre wird diese Kritik der sichtbaren Politik als Show und Theater immer wieder vorgebracht. Belege findet diese Argumentation heute angesichts von sogenannten ›Gipfeln‹ der Gruppe der Acht, man erinnere sich an das G8-Treffen in Heiligendamm 2007 oder die Treffen der erweiterten Gruppe wirtschaftlich starker Nationen, der G-20, im Juni 2010 in Kanada. Aber auch bei weniger spektakulären politischen Ereignissen werden Pomp und opulente Inszenierung den geringen Resultaten und mageren Wirkungen dieser Treffen und Gremienentscheidungen gegenübergestellt. Politikrituale auf der Bühne ›überspielen‹ ein ganz anders aussehendes Geschehen auf der Hinterbühne, dienen der Beruhigung und Bespielung der Bevölkerung. Die eigentlichen Entscheidungen – jenseits der offiziellen Gremien und Kerninstitutionen demokratischer Politik – werden in kleinen Treffen und Hintergrundrunden zwischen Wirtschaft und Politik verabredet. Rituale machen die entscheidenden Vorgänge unsichtbar.

### Verfahren als moderne Form des Rituals

Politik als Ritual zu bezeichnen ist selbst eine bestimmte Form der politischen Kritik. Rituale sind aufgrund der Förmlichkeit, Vorgegebenheit und ihrer Konzentration auf Inszenierung von geregelten Abläufen das Gegenbild eines offenen, kreativen und jederzeit veränderbaren Prozesses. Rituale gelten daher als Rückfälle in eine Form der Gebundenheit, die mit der Aufklärung und den modernen Anforderungen von Autonomie, Reflektiertheit und Änderbarkeit nicht zusammenpassen wollen. Rituale sind veraltet, eher Erscheinungen der Vormoderne und können daher nur als Rückschritt verstanden werden.



Doch diese Entgegensetzung von vormodernen Ritualen und modernen Verfahren, die den Ablauf der Politik und speziell der Gremien bestimmen, ist von geschichtswissenschaftlichen Erkenntnissen im letzten Jahrzehnt – zu nennen sind vor allem die Arbeiten von Barbara Stollberg-Rilinger – erschüttert worden. Vieles von dem, was uns die Moderne bietet, ist eine Weiterentwicklung des vormodernen, stärker auf Statuspräsentation ausgerichteten Rituals unter egalitären Vorzeichen. Moderne Verfahrensregeln führen die Normierung und Produktion von Förmlichkeit durchaus fort – bei Verzicht auf die Akzentuierung und Inszenierung von Standesunterschieden.

Eine der zentralen Errungenschaften moderner Politik ist die Entwicklung von Ordnungen für den Ablauf von Sitzungen mit gleichen Rechten für alle Mitglieder: Das ist der Kern dessen, was Geschäftsordnungen ausmacht. Differenzen lassen sich nur durch besondere Rollen im Verfahren rechtfertigen, so die Sonderrechte eines Diskussions- oder Versammlungsleiters. Geschäftsordnungen ritualisieren den Ablauf der Kommunikation unter den Sitzungsteilnehmern, sie setzen Schwellenwerte für legitime Entscheidungen (Beschlussfähigkeit, Mehrheitsregel) und takten den Gremienablauf in Sitzungen, Tagesordnungspunkte, Redebeiträge und (Geschäftsordnungs-)Anträge. Die Erfindung von Geschäftsordnungen ist ein bedeutsames Ergebnis der Parlamentsentwicklung. Ausgehend von den mittelalterlichen Regelsystemen für Parlamentsabläufe, die damals nicht als Gesetzgebungs-, sondern als Gerichtsverfahren organisiert waren, entstand die moderne Geschäftsordnungspraxis aus den insbesondere von Speaker Arthur Onslow und Jeremy Bentham im 18. Jahrhundert entwickelten Verfahrensregeln. Die 1876 veröffentlichten »Robert's Rules of Order« sind bis heute maßgebliches Ritualhandbuch aller Gremientätigkeit im angelsächsischen Raum, wie in Deutschland die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Wie immer anfällig für Manipulationen seitens der ›Gremienhengste‹ diese Regeln sein mögen, erst Geschäftsordnungen als rechtlich formalisierte Rituale erlauben prinzipiell Kommunikationsabläufe, die Vorschlag und Gegenvorschlag, Argument und Gegenargument, Pro und Contra zum Zuge kommen lassen. Sie bilden gleichsam die rituelle Grundlage, auf der sich eine zweite und dritte Schicht von Ritualen aufbauen mag, die den potenziell positiven Effekt der Verfahrensrituale wieder verschüttet – man denke nur an die erwähnten Konformismus- und Fraktionierungsrituale. Wer Rituale bekämpft und sich für eine entritualisierte Politik einsetzt, greift zu kurz. Es bedarf vielmehr der ständigen Kontrolle und Reform unserer Politikrituale – diese Bereitschaft zur Reflexion und Veränderung macht zeitgemäße Rituale aus.