

Inhalt

Einleitung	13
1 Die zweite deutsche Demokratie – Baupläne und Grundbausteine	20
1.1 Die erste deutsche Demokratie – Weimarer Erfahrungen	21
1.2 Die Gründungssituation – Druck von außen und von innen . . .	25
1.2.1 Rahmenbedingungen	25
1.2.1.1 Das Besatzungsregime und der Kalte Krieg	26
1.2.1.2 Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen des Zweiten Weltkrieges	26
1.2.1.3 Die Entnazifizierung	27
1.2.1.4 Die Entstehung politischer Systeme auf Länderebene	28
1.2.1.5 Die Wieder- oder Neuformierung der Parteien . .	28
1.2.2 Der Pfad zum Grundgesetz	29
1.3 Die Grundprinzipien der deutschen Demokratie und ihr Schutz	31
1.3.1 Grundprinzipien	31
1.3.2 Wehrhafte Demokratie	33
1.3.2.1 Grundgesetzänderungen und Ewigkeitsklausel	33
1.3.2.2 Keine Freiheit für die Verfassungsfeinde	34
1.4 Die deutsche Teilung als »befristete Konstante«	35
2 Die repräsentative Demokratie – zwischen Mitmachen und Zuschauen	43
2.1 Entscheidung für eine »super-repräsentative Verfassung«	44
2.2 Wahlen und Wähler	47

2.2.1	Verfahren der Bundestagswahl	47
2.2.2	Entwicklung der Wahlbeteiligung	51
2.2.3	Wahlverhalten – Erklärungsmodelle	53
2.3	Sonstige Formen der politischen Beteiligung	54
2.4	Politische Kultur in Deutschland: »Pudding« im Wandel	56
3	Die Verbändedemokratie – Demokratische Teilhabe und/oder unverhältnismäßiger Einfluss?	62
3.1	Rechtliche Grundlagen für Interessengruppen in Deutschland	64
3.2	Die Vielfalt organisierter Interessen in Deutschland	66
3.3	Strategien und Adressaten der Interessenvermittlung	68
3.3.1	Wege interner Beeinflussung	68
3.3.2	Wege öffentlicher Beeinflussung	70
3.4	Tarifautonomie und (neo-)korporatistische Strukturen in Deutschland	74
3.5	Assoziative Demokratie und Zivilgesellschaft	76
4	Die Mediendemokratie – Politics goes media?	82
4.1	Das bundesdeutsche Mediensystem – rechtliche Grundlagen	83
4.1.1	Die verfassungsrechtliche Rolle der Medien	83
4.1.2	Mediengesetze und Grundstruktur der bundesdeutschen Medienlandschaft	85
4.2	Der bundesdeutsche Medienmarkt – Angebot und Nachfrage	88
4.2.1	Angebot	88
4.2.2	Nachfrage	91
4.3	Politik in der Mediengesellschaft	94
4.3.1	»Mediatisierung der Politik«	95
4.3.1.1	Politische Mediatisierung bei den Bürgerinnen und Bürgern	95
4.3.1.2	Mediatisierung politischer Organisationen und der politischen Eliten	96
4.3.1.3	Mediatisierung des politischen Prozesses	97
4.3.1.4	Mediatisierung im Wahlkampf	98
4.3.2	Medien als »politische Akteure«	99
4.3.3	»Herrschaft der Medien«?	100

5	Die Parteiendemokratie – Von Schildkröten, Kraken oder Dinosauriern	105
5.1	Rechtliche Grundlagen des bundesdeutschen Parteienstaats ..	106
5.1.1	Die Erwähnung in der Verfassung	107
5.1.2	Das Parteiengesetz von 1967	109
5.1.2.1	Welche Aufgaben haben Parteien?	110
5.1.2.2	Wie lassen sich Parteien von anderen Organisationsformen abgrenzen?	111
5.1.2.3	Wie müssen Parteien aufgebaut sein?	112
5.1.2.4	Wie werden Parteien finanziert?	113
5.2	Parteiensystem und Parteien im Wandel	114
5.2.1	Herausbildung der Parteien	114
5.2.2	Wandel der Parteiorganisation	118
5.3	Parteienkritik und »Parteienverdrossenheit«	119
5.4	Reform und Zukunft der Parteien	123
6	Die parlamentarische Demokratie – Der Bundestag im (nur?) formalen Zentrum	128
6.1	Organisation und Aufbau des Bundestages	129
6.1.1	Vollversammlung	130
6.1.2	Zusammenschlüsse von Abgeordneten	131
6.1.2.1	Ausschüsse	131
6.1.2.2	Fraktionen	133
6.1.3	Die individuellen Abgeordneten	134
6.1.4	Gruppenparlament oder Individualparlament?	136
6.2	Arbeitsweise des Parlaments	138
6.2.1	Zwischen Rede- und Arbeitsparlament	138
6.2.2	Regierungsmehrheit vs. Opposition	139
6.3	Funktion und Aufgaben des Bundestages	140
6.3.1	Wahl-/Abwahlfunktion	141
6.3.2	Gesetzgebungsfunktion	142
6.3.3	Kontrollfunktion	143
6.3.4	Kommunikationsfunktion	145
6.4	Entparlamentarisierung?	146

7	Die Kanzlerdemokratie – Regierungschef, Minister und Verwaltung	151
71	Die »parlamentarische Regierung«	152
71.1	Personelle Verflechtungen	152
71.2	Koalitionsregierungen	154
71.3	Die »Handlungseinheit« und ihre Sollbruchstellen	156
71.4	Eine Frage des Vertrauens	157
72	Kanzler, Minister, Kabinett	160
72.1	Organisationsgewalt des Kanzlers – Theorie und Praxis ..	160
72.2	Kanzler-, Ressort- und Kabinettsprinzip	162
73	Eine deutsche Kanzlerdemokratie?	164
74	Die Ministerialbürokratie	166
8	Die unpräsidiale Demokratie – der schwache, aber nicht ohnmächtige Bundespräsident	171
8.1	Der Weimarer Reichspräsident als negative Blaupause	172
8.2	Die Wahl des Bundespräsidenten – Verfahren und Ergebnisse	174
8.2.1	Das Wahlverfahren – die Bundesversammlung	174
8.2.2	Die Wahlergebnisse	176
8.3	Die Rolle des Bundespräsidenten	180
8.3.1	Der Bundespräsident als oberster Repräsentant und »Staatsnotar«	180
8.3.2	Der Bundespräsident als »Hüter der Verfassung«?	181
8.3.3	Der Bundespräsident und seine »Reservemacht«	184
8.3.4	Die Macht des Wortes und der symbolischen Tat	186
8.4	»Do Persons Matter?« – Chancen und Grenzen des Amtes	187
9	Die gehütete Demokratie – Die politische Macht des Bundesverfassungsgerichts	191
9.1	Die Wahl der Bundesverfassungsrichter: Verfahren und Ergebnisse	192
9.2	Organisation und Verfahrensarten	196
9.2.1	Aufbau des Bundesverfassungsgerichts	196
9.2.2	Zuständigkeiten	197

9.3	Das Bundesverfassungsgericht als politischer Akteur	200
9.3.1	Parteipolitisch brisante Verfahren	200
9.3.2	Das Damoklesschwert »Karlsruhe«	202
9.4	Das Bundesverfassungsgericht als »Ersatzgesetzgeber«?	203
9.5	Das Bundesverfassungsgericht und seine integrative Funktion	207
10	Die föderale Demokratie – Bund, Länder und Kommunen	211
10.1	Der deutsche Bundesstaat – Pfadentwicklung	213
10.2	Die Länder als politische Systeme	216
10.3	Der Bundesrat als »Ländervertretung«?	221
10.3.1	Das Bundesrats-Modell	221
10.3.2	Der Bundesrat und die Gesetzgebung des Bundes	223
10.3.3	Vermittlungsverfahren und Vermittlungsausschuss	224
10.3.4	Der Bundesrat als parteipolitisches Blockadeinstrument?	226
10.4	Politikverflechtung und Politikverflechtungsfallen	227
10.5	Kommunalpolitik	228
11	Die entgrenzte Demokratie – Europäisierung und Globalisierung	234
11.1	Europäisierung und der Wandel der deutschen Demokratie	235
11.1.1	Europäische Integration als Prozess	236
11.1.1.1	Politikfeldbezogene Ausweitung der europäischen Integration	236
11.1.1.2	Ausweitung der Mitgliedschaft der Europäischen Gemeinschaft/Union	238
11.1.1.3	Integration: Fortschritt mit Rückschlägen	238
11.1.2	Das politische System der Europäischen Union	241
11.1.3	Europäisierung deutscher Politik – Wie verändert sich die deutsche Demokratie?	244
11.1.3.1	Europäisierung in der Gesetzgebung und Interessenvermittlung	244
11.1.3.2	Europäisierung in der Gesetzesausführung und Rechtsprechung	247
11.1.3.3	Europäisierung in der deutschen Bundesstaatlichkeit	249
11.1.4	Das Demokratiedefizit der Europäischen Union	251

11.2 »Globalisierung« und der Wandel der deutschen Demokratie . . .	252
11.2.1 »Globalisierung« als diffuser Begriff	253
11.2.2 »Globalisierung« deutscher Politik – Wie verändert sich die deutsche Demokratie?	255
12 Die zukunftsfähige Demokratie – Zwischen Reformfähigkeit und Blockadefahr	260
12.1 Zwischen Blockade und Konsens – die bundesdeutsche Verhandlungsdemokratie	261
12.1.1 Veto-Spieler und Veto-Punkte in der deutschen Demokratie	262
12.1.2 Konsenspunkte in der deutschen Verhandlungsdemokratie	265
12.1.3 Zwischenfazit: Die deutsche Konsensusdemokratie? . . .	267
12.2 Die reformierte Demokratie!/?	268
12.2.1 Und sie bewegt sich doch – die Verfassung im Wandel . .	269
12.2.2 Die Zukunft der Reformen – Reformen der Zukunft . . .	272
12.2.2.1 Reformen als Abbau von Veto-Punkten	272
12.2.2.2 Reformen im Sinne des Auf- und Ausbaus von Veto-Punkten	274
12.3 Die deutsche Schlechtwetterdemokratie?	277
Personenregister	281
Sachregister	284

6 | Die parlamentarische Demokratie – Der Bundestag im (nur?) formalen Zentrum

Inhalt

Das Parlament steht laut Grundgesetz im Zentrum des politischen Systems. Deutschland ist eine »parlamentarische Demokratie«. Vergleicht man die Bundesrepublik mit anderen Staaten, lässt sich das deutsche System als Regierungsform mit einem besonders starken Parlament einstufen.

Von der Verfassungstheorie her handelt es sich beim Bundestag somit um eine gewichtige Institution. Er wird nicht von ungefähr als erstes der Staatsorgane im Grundgesetz erwähnt. Zugleich gibt es in der wissenschaftlichen Literatur, aber auch in den Medien, immer wieder die Aussage von einer »Entparlamentarisierung« der deutschen Politik, von einem Machtverlust des Parlaments im politischen Entscheidungsprozess. Gelegentlich ist sogar davon die Rede, dass der Bundestag nur noch als »Stempelkissen« für andernorts gefällte Entscheidungen fungiere. In den Analysen baut sich eine Spannung zwischen formaler Rolle und tatsächlicher Bedeutung der Volksvertretung auf.

Insofern haben wir mit dem Bundestag eine spannende Organisation vor uns, der das folgende Kapitel gewidmet ist. Der erste Abschnitt wirft einen Blick auf die Organisation des deutschen Parlaments und beleuchtet seine verschiedenen Arbeitsebenen: Plenum, Fraktionen, Ausschüsse sowie die einzelnen Abgeordneten. Aufschlussreich ist die Konfliktlinie, die sich zwischen der Stellung des einzelnen Abgeordneten und der Bedeutung von Fraktionen abzeichnet. Der zweite Abschnitt wendet sich der Arbeitsweise des Bundestages zu und spricht zum einen – mit Verweis auf die Schlagwörter »Rede« und »Arbeitsparlament« – die Beziehung zwischen öffentlicher Debatte und Fachberatung an. Zum anderen steht die Grundstruktur von »Regierungsmehrheit vs. Opposition« im Fokus. Der dritte Abschnitt behandelt die Funktionen des Bundestages. Die vier parlamentarischen Aufgaben, Wahl, Gesetzgebung, Kontrolle und Kommunikation, werden am Bundestag durchdekliniert. Am Ende des Kapitels über die parlamentarische Demokratie wird die Frage nach der Entparlamentarisierung nochmals aufgegriffen und diskutiert.

6.1 Organisation und Aufbau des Bundestages

6.2 Arbeitsweise des Parlaments

6.3 Aufgaben des Bundestages

6.4 Entparlamentarisierung?

Organisation und Aufbau des Bundestages

| 6.1

Das Grundgesetz beschäftigt sich in seinen Artikeln 38 bis 49 ausführlich mit dem Parlament. Dort wird Grundlegendes zum Wahlverfahren, zur Wahlperiode sowie zur Stellung der Abgeordneten gesagt. Zur Arbeitsweise und Organisation des Bundestages äußert sich die Verfassung gleichwohl kaum, allemal geht sie nicht ins Detail. Ausdrücklich erwähnt werden lediglich das Amt des Bundestagspräsidenten, die Untersuchungsausschüsse, die Ausschüsse für Auswärtiges und Verteidigung, der EU- sowie der Petitionsausschuss. Festgelegt sind ferner die Öffentlichkeit der Verhandlungen und die Entscheidungsfindung per Mehrheitsbeschluss.

Dem Parlament wird durch das Grundgesetz eine »Geschäftsordnungsautonomie« zugestanden (Art. 40). Das heißt, der Bundestag kann sich eine organisatorische Satzung geben, ohne dass eine weitere Instanz (z.B. der Bundespräsident oder die Bundesregierung) dieser zustimmen muss. So gibt sich jeder neu konstituierte Bundestag zu Beginn der Legislaturperiode eine Geschäftsordnung, wobei man zumeist auf das Regelwerk des Vorgängerbundestages zurückgreift. Neben der Geschäftsordnung gibt es noch eine Reihe von »ungeschriebenen Gesetzen«, welche die Struktur und Arbeitsweise des Parlaments reglementieren. Man spricht in diesem Zusammenhang von »parlamentarischen Gebräuchen« oder »Gewohnheitsrecht«. Diese informellen, nicht schriftlich fixierten Regeln können genauso verbindlich wirken wie die niedergeschriebenen.

Geschäftsordnungs-
autonomie

Die Arbeit des Bundestages läuft auf unterschiedlichen Ebenen ab. Drei grundlegende Arbeitsplattformen lassen sich unterscheiden: (1) die Vollversammlung der Abgeordneten, (2) Zusammenschlüsse von Parlamentariern, (3) die individuellen Mitglieder des Bundestages (MdBs).

Eine Anmerkung noch zur grundlegenden Struktur des »Hohen Hauses«: Die deutsche Volksvertretung ist ein Parlament mit nur einer »Kammer«, nämlich dem Deutschen Bundestag. Staatsrechtlich ist es nicht korrekt, wenn der Bundesrat als »Zweite Kammer« bezeichnet wird, denn die Vertretung der Länder auf Bundesebene ist ein eigenständiges und unabhängiges Staatsorgan.

6.1.1 | Vollversammlung

Ist vom Bundestag die Rede, dann ist damit in der Regel das Plenum, die Vollversammlung der Abgeordneten, gemeint. Als Zusammenkunft aller gewählten MdBs »konstituiert« sich der Deutsche Bundestag. Als Vollversammlung trifft das Parlament seine Entscheidungen. Die Plenararbeit steht oft auch im Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung.

Der Bundestagspräsident
an der Spitze
des Staatsorgans

An der Spitze der Vollversammlung steht der Bundestagspräsident. Der Bundestagspräsident wird vom Plenum gewählt. Dabei ist es ein ungeschriebener parlamentarischer Brauch, dass die stärkste Fraktion des Parlaments das Recht hat, den Präsidenten zu stellen. Er/sie vertritt das Parlament nach außen und hat das Hausrecht sowie die Befugnis zur Anordnung von Polizeigewalt in den Parlamentsgebäuden. Der Bundestagspräsident sitzt den Plenarverhandlungen vor und darf – wenn nicht gerade sitzungsleitend – an der Debatte und an den Abstimmungen teilnehmen. Er bleibt Mitglied seiner Partei und seiner Fraktion. Damit unterscheidet sich das Amt des Bundestagspräsidenten von dem Amt des »Speaker« im britischen Unterhaus. Der »Speaker« gibt seine Fraktionsmitgliedschaft bei Amtsantritt auf und pflegt sich nicht an den Debatten zu beteiligen. Die Rolle des »Speaker« ist deutlich überparteilicher als die des Bundestagspräsidenten.

Präsidium

Dem Bundestagspräsidenten zur Seite stehen Stellvertreter, zurzeit sechs, die gleichfalls vom Plenum gewählt werden. Aus den verschiedenen Fraktionen kommend bilden sie zusammen mit dem Präsidenten das Präsidium des Bundestages, das geschäftsführende Aufgaben übernimmt.

Bundestagsverwaltung

Der Bundestag als Vollversammlung der Abgeordneten wird von parlamentarischen Hilfsdiensten, der so genannten Bundestagsverwaltung unter-

Tab. 7 |

Bundestagspräsidenten
der Bundesrepublik
Deutschland

	Name	Partei	Amtszeit von ...	bis ...
1	Erich Köhler	CDU	7. September 1949	18. Oktober 1950
2	Hermann Ehlers	CDU	19. Oktober 1950	29. Oktober 1954
3	Eugen Gerstenmaier	CDU	16. November 1954	31. Januar 1969
4	Kai-Uwe von Hassel	CDU	5. Februar 1969	13. Dezember 1972
5	Annemarie Renger	SPD	13. Dezember 1972	14. Dezember 1976
6	Karl Carstens	CDU	14. Dezember 1976	31. Mai 1979
7	Richard Stücklen	CSU	31. Mai 1979	29. März 1983
8	Rainer Barzel	CDU	29. März 1983	25. Oktober 1984
9	Philipp Jenninger	CDU	5. November 1984	11. November 1988
10	Rita Süßmuth	CDU	25. November 1988	26. Oktober 1998
11	Wolfgang Thierse	SPD	26. Oktober 1998	18. Oktober 2005
12	Norbert Lammert	CDU	18. Oktober 2005	

stützt. An der Spitze dieser rund 2.600-köpfigen Behörde steht der »Direktor beim Deutschen Bundestag«. Die Leistungen der Hilfsdienste reichen von der Bereitstellung eines Fahrdienstes über die Organisation der Diätenauszahlung bis hin zu den wissenschaftlichen Fachdiensten.

Zusammenschlüsse von Abgeordneten

| 6.1.2

Geht man eine Ebene tiefer, dann erscheint der Bundestag nicht mehr als ein »Organ«, sondern als vielgestaltige Organisation, in der sich die Abgeordneten zu zahlreichen, zum Teil überlappenden, mehr oder weniger großen Gruppen zusammenschließen. Zu unterscheiden sind kurzfristige, sporadische Verbindungen von Abgeordneten von den langfristigen Assoziationen. Zwei solcher dauerhaften Zusammenschlüsse sind für das Verständnis der Arbeit des Bundestages besonders wichtig: die Ausschüsse und die Fraktionen.

Ausschüsse

| 6.1.2.1

Politik ist in modernen Gesellschaften vielschichtig und komplex geworden. Die Vollversammlung der Abgeordneten könnte die zahlreichen anstehenden Aufgaben nicht alle selbst bewältigen. Deswegen gibt es in modernen Parlamenten, so auch im Deutschen Bundestag, ein Ausschusswesen, das der Vorbereitung der Plenararbeit dient. Hierzu gehören insbesondere die ständigen Fachausschüsse. Der Bundestag hat in der 18. Wahlperiode 25 solcher Gremien eingerichtet, die sich mit verschiedenen Politikfeldern beschäftigen. Die Verteilung der Zuständigkeiten über die Ausschüsse entspricht traditionellerweise der Ressortzuschneidung der Ministerien: der Auswärtige Ausschuss steht dem Auswärtigen Amt gegenüber, der Verteidigungsausschuss dem Verteidigungsministerium, der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend dem gleichlautenden Ressort. Daneben existieren Ausschüsse, die sich mit Politikfeldern ohne dazugehörigem Bundesministerium befassen, wie der Ausschuss für Kultur und Medien oder der EU-Ausschuss.

Ständige Ausschüsse
bereiten Plenararbeit vor

Jenseits der Politikfeld-Ausschüsse übernehmen weitere Ausschüsse wichtige Aufgaben:

- Der bedeutsame Haushaltsausschuss kontrolliert die Ausgaben des Bundes in allen Ressorts.
- Der Geschäftsordnungsausschuss setzt sich mit Fragen des Parlamentsrechts auseinander und ist in seiner Funktion als Wahlprüfungsausschuss für die Behandlung von Einsprüchen gegen die Bundestagswahl zuständig.

Tab. 8

Ständige Ausschüsse im
18. Deutschen Bundestag

Quelle:
www.bundestag.de

Name des Ausschusses	Anzahl der Mitglieder
Arbeit und Soziales	41
Auswärtiges	37
Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	34
Digitale Agenda	16
Ernährung und Landwirtschaft	34
Europäische Union	34 + 14 Mitglieder des Europa- parlaments
Familie, Senioren, Frauen und Jugend	36
Finanzen	37
Gesundheit	37
Haushalt	41
Inneres	37
Kultur und Medien	18
Menschenrechte und humanitäre Hilfe	16
Petitionen	26
Recht und Verbraucherschutz	39
Sport	18
Tourismus	18
Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	36
Verkehr und digitale Infrastruktur	41
Vermittlungsausschuss	16 + 16 Mitglieder des Bundesrats
Verteidigung	32
Wahlprüfung	9
Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung	14
Wirtschaft und Energie	46
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	21

- Der Petitionsausschuss verarbeitet die Bürgereingaben nach Art. 17 des Grundgesetzes.
- Erstmals setzte der Bundestag nach der Wahl 2013 einen Hauptausschuss ein. Dieser übernahm bis zur Konstituierung der Fachausschüsse deren Aufgaben. Mit der Einsetzung der ständigen Ausschüsse löste sich der Hauptausschuss auf.

In den Ausschüssen sind die Fraktionen entsprechend ihrer Stärke im Parlament vertreten. Die Posten der Vorsitzenden in den Ausschüssen werden über die Fraktionen verteilt. Üblicherweise hat ein Abgeordneter der Opposition den Vorsitz im Haushaltsausschuss inne. In einigen Ausschüssen sind Unterausschüsse eingerichtet worden.

Der Ältestenrat mit seinen 31 Mitgliedern ist schließlich kein Fachausschuss, sondern ein ständiges Leitungsgremium, das über das Sitzungsprogramm der Vollversammlung der Abgeordneten berät und beschließt. Er hat die Macht über die Tagesordnung des Bundestages.

Als nicht-ständige Gremien kann der Bundestag Untersuchungsausschüsse einsetzen, die im Grundgesetz ausdrücklich angesprochen werden (Art. 44). Über diese wird noch ausführlicher im Zusammenhang mit der Kontrollfunktion des Bundestages zu sprechen sein. Das Parlament hat überdies die Möglichkeit, Enquete-Kommissionen einzurichten. Diese dienen dazu, Themen mit langfristiger Perspektive zu bearbeiten. In solchen Enquete-Kommissionen sind neben den Abgeordneten auch parlaments-externe Experten vertreten. Schließlich kann der Bundestag noch Sonderausschüsse einsetzen; dies geschah beispielsweise im Rahmen der Deutschen Einheit.

Diese Vielfalt der ständigen und nicht-ständigen Ausschüsse wird ergänzt durch eine Menge an Zusammenschlüssen von Abgeordneten, die ein spezielles Interesse teilen, z.B. das Engagement für eine Region in der Welt.

Fraktionen

Neben den sachpolitischen Zusammenschlüssen von Abgeordneten spielen die parteipolitischen Formationen, die Fraktionen, eine bedeutende Rolle. Mit den Fraktionen sind wir bei den wohl wichtigsten parlamentarischen Einheiten im modernen Parlamentarismus angekommen. Nicht umsonst bezeichnen einige Wissenschaftler moderne Volksvertretungen auch als Fraktionen- oder Gruppenparlamente.

Die Regelungen zur Bildung von Fraktionen finden sich in der Geschäftsordnung des Bundestages. Eine Gruppe von mindestens fünf Prozent aller Abgeordneten hat das Recht, sich zu einer Fraktion zusammenzuschließen. In der parlamentarischen Wirklichkeit sind nahezu alle MdBs in solchen Zusammenschlüssen organisiert. Die Abgeordneten werden quasi-automatisch Fraktionsmitglieder, sobald ihre Partei über die Fünf-Prozent-Hürde geklettert ist und somit hinreichend viele Parlamentarier zur Gründung einer Fraktion im Bundestag hat.

Direkt gewählte Mitglieder des Bundestages, deren Partei die Fünf-Prozent-Hürde nicht überspringen konnte, gehören zunächst keiner Fraktion an. Desgleichen sind auch MdBs, die freiwillig ihre Fraktionszugehörigkeit aufgegeben haben oder denen die Mitgliedschaft in einem parteipolitischen Zusammenschluss entzogen worden ist, »fraktionslos«. Solche »frei schwebenden« Abgeordneten können sich einer anderen Fraktion anschließen oder sich als »Gruppe« organisieren. Gruppen genießen nur eingeschränkte Rechte und erhalten weniger Finanzmittel als die Fraktionen.

Untersuchungs-
ausschüsse, Enquete-
Kommissionen und
Sonderausschüsse

6.1.2.2

Fraktionen als wichtigste
parlamentarische
Handlungseinheiten

Teilautonome Organisationen mit Privilegien und Ressourcen

Die parteipolitischen Zusammenschlüsse sind zu den zentralen Handlungseinheiten im Bundestag geworden: Sie verfügen über Privilegien und Ressourcen, die sie in den Mittelpunkt der parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse rücken. Zahlreiche parlamentarische Rechte im Gesetzgebungsprozess, bei der Kontrolle der Regierung oder bei parlamentsinternen Abläufen sind in Wirklichkeit zu Fraktionsrechten geworden – oder zu den Rechten von »fraktionsstarken« Zusammenschlüssen von Parlamentariern, die aus unterschiedlichen parteipolitischen Ecken kommen können.

Hintergrund

Fraktionsrechte, eine Auswahl

- Gesetzesinitiativrecht
- Antragsrecht auf Aktuelle Stunde
- Antragsrecht auf Kleine oder Große Anfragen
- Antragsrecht auf namentliche Abstimmungen
- Antragsrecht auf Vertagung von Sitzungen
- Zitierrecht
- Recht zur Benennung von Mitgliedern für Ausschüsse und Kommissionen
- Recht auf Anrufung des Vermittlungsausschusses

Die Fraktionen sind teilautonome Organisationen: Sie haben eine Leitungsspitze (ein »Management«), sie teilen sich auf in Arbeitsgruppen oder -kreise, sie geben sich Geschäftsordnungen und werden von einem eigenen Mitarbeiterstab unterstützt. Die Vorsitzenden und die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen gehören zu den zentralen Figuren im Bundestag – und mit zu den wichtigsten Akteuren des gesamten Regierungssystems.

6.1.3 | Die individuellen Abgeordneten

Die kleinste Organisationseinheit im Bundestag sind die einzelnen Abgeordneten. Diese sind nicht nur Bestandteile von irgendwelchen Zusammenschlüssen oder gar bloße Rädchen in der großen Parlamentsmaschine, sondern als Individuen autonome »Systeme« mit eigenen Mitarbeiterstäben, mit unveräußerlichen Rechten und einem geschützten Status.

Abgeordnete genießen Immunität und Indemnität

So werden die Abgeordneten zunächst vor willkürlicher Verfolgung in Schutz genommen. MdBs verfügen über »Immunität«, d. h. sie dürfen nicht ohne Weiteres wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung rechtlich ver-

folgt werden. Dieser Schutz kann nur auf Beschluss des Bundestages aufgehoben werden. Allerdings ist der Bundestag mittlerweile dazu übergegangen, die Immunität für alle Abgeordneten zu Beginn der Wahlperiode vorsorglich aufzuheben. Sie sind zudem Nutznießer des »Indemnitätsrechtes«, d. h. sie können aufgrund ihrer Äußerungen und ihrer Abstimmungen im Parlament auch später nicht mehr strafrechtlich belangt werden (Ausnahme: verleumderische Beleidigungen).

Das Grundgesetz legt im Artikel 38 noch einen weiteren Grundstein für die Rechtsstellung der Parlamentarier: das freie Mandat. Abgeordnete sind – so die Formulierung – »Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen« (Abs. 1 Satz 2). Diese – nicht unumstrittene (s. u.) – Formulierung betont ausdrücklich die Unabhängigkeit der Bundestagsabgeordneten von Beeinflussungsversuchen, die aus der Mitte des Parlaments oder von außerhalb an sie herangetragen werden. Schließlich werden Abgeordnete nicht nur vor Verfolgung und Beeinflussung geschützt, sondern auch mit Rechten ausgestattet: Sie können als Individuen auf ein Repertoire an parlamentarischen Antrags- und Rederechten zurückgreifen.

Hintergrund

Verfahrensrechte einzelner Parlamentarier, eine Auswahl

- Stimmrecht
- Rederecht
- Informations- und Fragerecht
- Recht zur Abgabe von Erklärungen
- Recht zur Teilnahme an Ausschusssitzungen
- Recht zur Einbringung von Gesetzesänderungsanträgen in der 2. Lesung

Zur Absicherung ihrer finanziellen Unabhängigkeit erhalten die Abgeordneten für ihre Mandatsausübung eine »Entschädigung« (auch »Diäten« genannt). Allerdings ist aus dem einmalig dürftigen »Tagegeld« ein existenzsicherndes Einkommen geworden, das versteuert werden muss. Parlamentarier sind keine Feierabendpolitiker mehr, sondern sie können von der Politik leben – wenngleich viele von ihnen noch »Nebentätigkeiten« nachzugehen pflegen, die offengelegt werden müssen.

Die Bundestagsabgeordneten sind nicht repräsentativ für die Bevölkerung, zumindest bezogen auf ihre demografischen Daten: Das trifft auf die Altersverteilung und auf den Anteil von Frauen und Männern, auf die Bildungsgrade und auf die im Bundestag vertretenen Berufsgruppen zu. Plakativ zusammengefasst ist der Bundestagsabgeordnete älter sowie formal höher gebildet als der Bevölkerungsdurchschnitt. Männer sind überreprä-

MdBS repräsentieren nicht den Bevölkerungsdurchschnitt

Tab. 9

Berufe der Abgeordneten vor ihrem Eintritt in den Bundestag (18. Wahlperiode) – die häufigsten Berufsklassen

Quelle:
http://bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/mdb_zahlen/Berufe.htm

	Anzahl	in % der Abgeordneten
Rechts-, wirtschafts- und steuerberatende Berufe (selbstständig)	95	15,1%
Handwerk, Handel, Gewerbe, Industrie (unselbstständig)	48	7,6%
Parteien und Fraktionen (unselbstständig)	43	6,8%
Verwaltung (angestellt)	42	6,7%
Bildung, Lehre, Forschung (Beamte)	41	6,5%
Verwaltung (Beamte)	32	5,1%
Kommunale(r) Wahlbeamter/Wahlbeamtin	26	4,1%
Bildung, Lehre, Forschung (angestellt)	26	4,1%
Gewerkschaften, Arbeitnehmerorganisationen (unselbstständig)	25	4,0%
Mitarbeiter bei Abgeordneten	22	3,5%
Handwerk, Handel, Gewerbe, Industrie (selbstständig)	22	3,5%

sentiert. Angehörige des öffentlichen Dienstes bilden eine verhältnismäßig starke Gruppe.

Abgeordnete sind Berufspolitiker

Diese mangelnde Repräsentativität ist typisch für zeitgenössische Parlamente – und durchaus plausibel. Der klassische Weg in den Bundestag führt über eine Parteikarriere. Die hier greifenden Auswahlmechanismen bevorzugen bestimmte Bevölkerungsgruppen, zum Beispiel solche mit hohem Bildungsgrad. Zudem steigt die Anzahl derer, die bereits vor ihrem Einzug in den Bundestag von der Politik gelebt haben (z.B. als Mitarbeiter von Abgeordneten oder als hauptberufliche Funktionsträger in einer Partei). Bundestagsabgeordnete sind Berufspolitiker – vor, während und zunehmend auch im Anschluss an ihre Mandatszeit. Sie kehren immer seltener in ihre nicht-politischen Ausgangsberufe zurück, so sie denn überhaupt solche gehabt haben.

6.1.4 | Gruppenparlament oder Individualparlament?

Kritische Sicht auf die Fraktionsdisziplin

Trotz all der formalen Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundestages: Die parlamentarische Arbeit wird gelegentlich dafür kritisiert, dass die Gewissensfreiheit des einzelnen Abgeordneten in der Praxis keine Rolle mehr spiele. Die Fraktionsdisziplin – hier und dort wird vom »Fraktionszwang« gesprochen – beherrsche die Arbeit des Bundestages und enge die Freiheit der Parlamentarier erheblich ein. Sie widerspreche der Idee des autonomen Abgeordneten.

In der Tat: Im Prozess der parlamentarischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung dreht sich vieles um die Fraktionen. Dort wird verabredet, wie sich die Mitglieder bei Abstimmungen verhalten sollen. Eine Vielzahl von Rechten ist von der Ebene des einzelnen Abgeordneten auf die Ebene der Fraktionen überführt worden. Der Bundestag wird zu Recht als Fraktionenparlament eingestuft.

Für den Beobachter mag sich hier ein Widerspruch zu dem im Art. 38 des Grundgesetzes verankerten freien Mandat auf tun: Sind die Abgeordneten in der Wirklichkeit also doch an Weisungen gebunden, nämlich an die Weisungen der jeweiligen Fraktionen bzw. deren Spitze?

Zunächst einmal gilt: Die Abgeordneten haben stets die Möglichkeit, nach ihrem Gewissen zu entscheiden. Sie können nicht in die Fraktionslinie gezwungen werden – also ist »Fraktionszwang« das falsche Wort. Auch wenn sie abweichend votieren, müssen sie nicht damit rechnen, unmittelbar ihr Mandat zu verlieren. Noch nicht einmal dann, wenn sie aus der Partei austreten, für die sie kandidiert haben oder über deren Landesliste sie gewählt wurden, droht ihnen ein Mandatsverlust.

Aber es gibt andere Formen von Sanktionen. Diese können von einer Ermahnung seitens der Fraktionsführung über den Entzug einer begehrten Ausschussposition bis hin zum Ausschluss aus der Fraktion reichen. Gegebenenfalls werden Abweichler von ihrer Partei bei der nächsten Wahl nicht mehr oder lediglich auf aussichtslosen Listenplätzen als Kandidaten aufgestellt.

Mitglied einer Fraktion zu sein engt die Abgeordneten aber nicht zwangsläufig in ihren Spielräumen ein. Die Zugehörigkeit zu einer Fraktion kann die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten des Einzelnen sogar erheblich weiten. Wenn sich ein Parlamentarier innerhalb der eigenen Fraktion mit einer Position oder einem Thema durchsetzen kann, dann ist diese Angelegenheit plötzlich nicht mehr nur die »Mission« eines einzelnen Abgeordneten. Vielmehr wird sie damit zur Sache einer der großen parlamentarischen Kräfte. Ihre Durchsetzungschance erhöht sich.

Ohnehin ist Politik so komplex geworden, dass sich nicht mehr jeder einzelne Abgeordnete in jede Fragestellung hinreichend einarbeiten kann. Deswegen ist die arbeitsteilige Willensbildung in den Fraktionen effizient. Man verlässt sich bei Abstimmungen auf das, was die jeweiligen sachkundigen Fraktionskollegen als Position erarbeitet haben.

Als parlamentarische »Sternstunden« werden zuweilen Debatten bezeichnet, in denen die Abstimmung seitens der Fraktionen »freigegeben« ist. Dies wird zumeist dann praktiziert, wenn es sich um ethische Fragen handelt (z.B. Schwangerschaftsabbruch, Sterbehilfe), bei denen die einzelnen Fraktionen keine einheitliche Position entwickeln können oder wollen. Diese ergebnisoffenen parlamentarischen Debatten sind die Ausnahme

»Fraktionszwang«
missverständlich

Effiziente arbeitsteilige
Willensbildung

im parlamentarischen Alltag und müssen es sogar sein. Ein reines »Sternstundenparlament« wäre nicht arbeitsfähig. Es stünde im Widerspruch zur Idee der »parlamentarischen Regierung« (→ Kapitel 7).

6.2 | Arbeitsweise des Parlaments

Der Bundestag arbeitet anders als alle anderen politischen Organisationen wie Regierungen, Parteien oder Verwaltungen. Kennzeichnend für die parlamentarische Arbeitsweise sind die öffentliche Debatte sowie der Schutz von Minderheitenrechten bei gleichzeitigem Mehrheitsprinzip.

6.2.1 | Zwischen Rede- und Arbeitsparlament

Öffentliche
Plenardebatte

»Der Bundestag verhandelt öffentlich« – so will es der Artikel 42 des Grundgesetzes. Das Parlament ist ein Ort der öffentlichen Aussprache, der gesellschaftlichen Auseinandersetzung. Diese Aussprache findet primär im Rahmen der Plenarversammlung statt. Wenn die Abgeordneten im Sitzungssaal des Reichstagsgebäudes zusammenkommen, dann können, sollen und wollen sie beobachtet werden: von den Zuschauern auf den Besuchertribünen, von den Journalisten auf der Pressegalerie und vor allem über die Medien, die Ton und Bild der Debatten aufzeichnen oder live übertragen.

Definition

Rede- vs. Arbeitsparlament (Winfried Steffani)

Redeparlament: Der Anspruch des Redeparlaments ist, »das wichtigste Forum der öffentlichen Meinung, die offizielle Bühne aller großen, die Nation bewegenden politischen Diskussionen zu sein«. Die entscheidende Arena des parlamentarischen Betriebs ist das Plenum.

Arbeitsparlament: Parlamente dieser Kategorie haben den »Charakter einer betont politisch interessierten Spezialbürokratie«. Der Hauptteil parlamentarischer Arbeit findet in den Fachausschüssen statt.

Quelle: Winfried Steffani (Hg.), *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen, Westdeutscher Verlag 1979, S. 96 f.

Die Plenardebatte mutet wie ein »öffentliches Ringen« um die beste Lösung an. Rede und Gegenrede prägen den Debattenverlauf. Am Ende steht gegebenenfalls eine Abstimmung. Schaut man allein auf die Plenardebatten, dann erscheint der Bundestag wie ein klassisches »Redeparlament«. Man

könnte den Eindruck gewinnen, die parlamentarische Willensbildung liefe überwiegend im Halboval des Plenarsaals ab. Die Praxis sieht jedoch anders aus. Das, was im Plenarsaal der Öffentlichkeit präsentiert wird, sind die Ergebnisse einer in der Regel bereits abgeschlossenen Meinungsbildung. Die Debatte im Plenum dient der öffentlichen Begründung und Rechtfertigung von vorher gefällten Entscheidungen und nicht dazu, die Gegenseite zu überzeugen. Denn das Plenum entscheidet über »Beschlussvorlagen«. Das heißt, die Vollversammlung der Abgeordneten befindet über Vorentscheidungen, die in den Ausschüssen getroffen worden sind. Gesetzesvorlagen werden nach der ersten Beratung im Plenum an die zuständigen Ausschüsse weitergeleitet. Dort werden die Vorlagen detailliert diskutiert, Änderungsvorschläge eingebracht und gegebenenfalls umgesetzt.

Plenardebatte als Ort öffentlicher Begründung vorher gefällter Entscheidungen

In den Ausschüssen stoßen die Fachleute der Fraktionen aufeinander. Zuvor ist bereits innerhalb der parteipolitischen Arbeitskreise und -gruppen eine Linie erarbeitet worden. Mit dieser Position gehen die Fachvertreter der Fraktionen in die Ausschussberatungen hinein. Die Vorarbeiten in den Fachausschüssen und in den Fraktionsgremien sind ein unverzichtbarer Bestandteil der parlamentarischen Tätigkeit. Damit weist der Bundestag auch deutliche Merkmale eines »Arbeitsparlaments« auf. Die Praxis des Bundestages liegt somit zwischen den beiden Typen »Rede-« und »Arbeitsparlament«.

Ausschüsse bereiten Plenarentscheidungen vor

Den Bundestag nur über seine Plenartätigkeit wahrzunehmen wäre jedenfalls falsch. Vielmehr ist es ein generelles Kennzeichen von Parlamenten, dass sie eine Vielzahl von unterschiedlichen Handlungsräumen in ihren Strukturen beherbergen. Dort finden kooperative oder konfliktreiche, öffentliche oder vertrauliche Prozesse statt.

Regierungsmehrheit vs. Opposition

| 6.2.2

Die Arbeit des Bundestages wird geprägt von einer Konfliktlinie, die sich durch nahezu alle Gremien und Entscheidungsprozesse des Parlaments zieht: die Auseinandersetzung zwischen parlamentarischer Regierungsmehrheit und Opposition. Die Mehrheitsfraktionen bilden diejenigen, die den Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin gewählt haben und diese/n tragen. Zur Opposition gehören alle anderen Fraktionen oder Mitglieder des Parlaments.

Die Mehrheitsfraktionen sitzen am Entscheidungshebel. Denn in der Regel reicht die Mehrzahl der anwesenden Abgeordneten, um eine Entscheidung des Staatsorgans herbeizuführen: »Zu einem Beschlusse des Bundestages ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich« (Art. 42 GG). Nur in vom Grundgesetz ausdrücklich erwähnten Sonderfällen ist eine

Mehrheitsfraktionen am Entscheidungshebel

Kanzlermehrheit notwendig (d.h. mehr als die Hälfte der Mitglieder des Bundestags), z.B. bei der Wahl des Kanzlers, bei Vertrauensfragen oder dem Misstrauensvotum (→ Kapitel 7). Bei Verfassungsänderungen gilt das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Zustimmung der Abgeordneten (→ Kapitel 1).

Neue Gewaltenteilung
zwischen Regierung
und Opposition

Obwohl die Mehrheitsregel gilt: Im Bundestag werden zugleich die Rechte der Minderheiten, insbesondere die Rechte der Opposition geschützt. Widerstand und Kritik gelten in vielen Situationen und Organisationen als problematisch und verzichtbar. Im Parlament hingegen kommt der Opposition eine wichtige und unentbehrliche Aufgabe zu. Sie kontrolliert und kritisiert die Regierung, stellt Alternativen vor und übernimmt somit substantielle demokratische Aufgaben. Kontrolle und Kritik laufen nicht mehr in erster Linie zwischen Gesamtparlament und Regierung ab, wie dies von der klassischen Gewaltenteilungslehre noch angedacht war. Vielmehr stehen sich die Handlungseinheit von Bundestagsmehrheit und Regierung auf der einen Seite und die parlamentarische Opposition auf der anderen Seite gegenüber. Man spricht in parlamentarischen Demokratien wie der Deutschlands von einer »neuen Gewaltenteilung«.

Das Parlamentsrecht umfasst folglich eine Menge an Rechten, die von der Opposition genutzt werden können. Dies trifft insbesondere auf die Instrumente der Regierungskontrolle wie Anfragen oder das Einrichten von Untersuchungsausschüssen zu. Aber auch im Gesetzgebungsprozess hat die Opposition die Möglichkeit, ihre Position einzubringen und den Willensbildungsprozess mitzugestalten – wenngleich bei der (Nicht-)Verabschiedung eines Gesetzes letzten Endes die Mehrheit den Ausschlag gibt.

Schwäche der »Kleinen
Opposition«

In der Konstellation einer Großen Koalition stellt sich die Frage nach den demokratischen Minderheitenrechten neu: Inwieweit ist eine »Kleine Opposition« überhaupt in der Lage, die kontrollierenden Aufgaben der parlamentarischen Minderheit effektiv zu übernehmen? So kommen beispielsweise in der 18. Legislaturperiode des Bundestages die zwei oppositionellen Fraktionen (Linkspartei, Bündnis '90/Grüne) zusammen auf nur rund 20 Prozent der Abgeordneten. Deswegen ist ihnen eines der Oppositionsrechte verbaut, für das sich mindestens ein Viertel der Abgeordneten zusammenfinden muss, nämlich die Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht (→ Kapitel 9).

6.3 | Aufgaben des Bundestages

Welche Aufgaben und Kompetenzen der Bundestag in der parlamentarischen Demokratie Deutschlands hat, soll entlang der klassischen vier Parlamentsfunktionen erörtert werden: (1) Wahl-/Abwahlfunktion, (2) Gesetzgebungsfunktion, (3) Kontrollfunktion, (4) Kommunikationsfunktion.

Wahl-/Abwahlfunktion

| 6.31

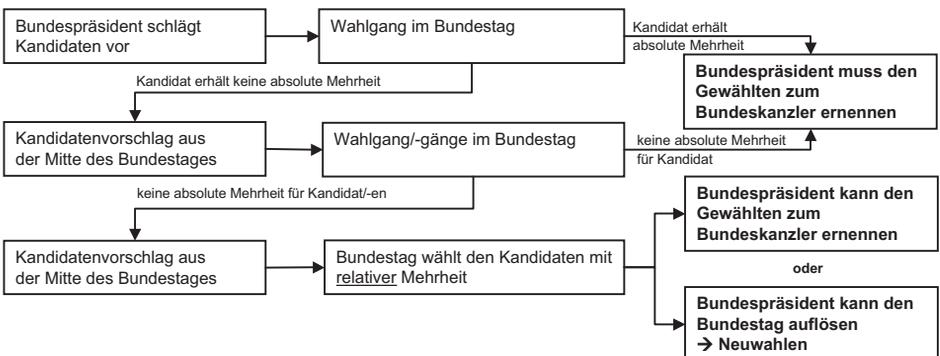
Der Bundestag wählt eine Reihe von Personen, zum Beispiel interne Funktionsträger wie den Bundestagspräsidenten oder externe wie den Präsidenten des Rechnungshofes oder die Hälfte der Bundesverfassungsrichter. Vor allem aber wählt der Bundestag zu Beginn seiner Legislaturperiode den Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin.

Bislang liefen die Bundeskanzlerwahlen relativ überraschungsfrei und unkompliziert ab, obgleich die Mehrheiten in einigen Situationen reichlich knapp waren. Der jeweils vom Bundespräsidenten vorgeschlagene Kandidat ist stets im ersten Wahlgang von mehr als der Hälfte der Mitglieder des Bundestages gewählt worden. In gegebenenfalls erforderlichen weiteren Wahlgängen muss der Vorschlag aus der Mitte des Parlaments kommen. Finden auch diese Kandidaten keine »Kanzlermehrheit«, dann findet nach Ablauf von 14 Tagen ein abschließender Wahlgang statt. Erhält der Kandidat auch dann nur eine relative, aber keine absolute Mehrheit der Mitglieder, kann der Bundespräsident den Bundestag auflösen und Neuwahlen anberaumen. Der Bundespräsident hat aber auch die Option, den mit der relativen Mehrheit gewählten Kandidaten zum Kanzler einer Minderheitsregierung zu ernennen. Aber wie erwähnt: Zu dieser Situation ist es bislang noch nicht gekommen.

Bundeskanzlerwahl

Dass die Kanzlerwahl generell mit einer gewissen Spannung verbunden ist, hängt damit zusammen, dass die Wahl mit »verdeckten Stimmzetteln« erfolgt. So lässt sich das Stimmverhalten des einzelnen Abgeordneten nicht nachvollziehen. Abweichler bleiben unentdeckt (und damit unbestraft).

Verfahren der Kanzlerwahl | Abb. 18



Konstruktives
Misstrauensvotum
als Abwahlkompetenz
des Parlaments

Der Bundestag bringt also den Bundeskanzler oder die -kanzlerin ins Amt. Aber erst das Recht des Parlaments, den Regierungschef des Amtes zu entheben, macht aus Deutschland eine »parlamentarische« Demokratie, in der die Regierung dem Parlament gegenüber verantwortlich bleibt. Der Bundestag verfügt über eine solche Abwahlkompetenz durch den Artikel 67 des Grundgesetzes (»konstruktives Misstrauensvotum«, → Kapitel 7). Das deutsche Parlament kann einen Bundeskanzler abwählen, aber nur dann, wenn zugleich mit der erforderlichen Mehrheit ein neuer Regierungschef gewählt wird. Eine Abwahl durch eine negative Mehrheit, die eine »Regierungslücke« zur Folge hätte, ist von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes ganz bewusst unmöglich gemacht worden.

6.3.2 | Gesetzgebungsfunktion

Bundestag
als Gesetzgeber

Der Bundestag wird in der Sprache der Juristen als der »Gesetzgeber« bezeichnet. Das Gesetzgeben ist in der Tat diejenige Aufgabe, die der klassischen Gewaltenteilung zufolge dem Parlament zugewiesen wird. Das Grundgesetz zementiert diese Idee im Artikel 77 Abs. 1: »Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen«. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Festlegung um die »Wesentlichkeitstheorie« ergänzt. Diese besagt, dass der Bundestag dasjenige Organ ist, das »grundlegende und wesentliche Entscheidungen« treffen muss. Es darf seine Entscheidungskompetenz in wichtigen Belangen nicht an andere, z. B. die Regierung, abtreten.

Die parlamentarische Gesetzgebung läuft in einem mehrstufigen Verfahren ab. Im Plenum finden drei Lesungen statt (bei völkerrechtlichen Verträgen nur zwei). Diese sind allerdings nicht immer mit einer »Aussprache« verbunden. Zwischen den Plenarlesungen befassen sich die Fachausschüsse mit der Gesetzesvorlage. In der zweiten Plenarverhandlung können von einzelnen Abgeordneten Änderungsanträge eingebracht werden, über die die Vollversammlung abstimmt. In der dritten Lesung dürfen Änderungsanträge nur noch von Fraktionen eingespeist werden und auch nur, wenn sie sich auf Änderungen aus der zweiten Lesung beziehen. Am Ende entscheidet der Bundestag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen über die gegebenenfalls geänderte Vorlage.

Bundesregierung bringt
die meisten Gesetze ein

Das Recht, eine Gesetzesvorlage einzubringen (Initiativrecht), teilt sich der Bundestag (mindestens ein fraktionsstarker Zusammenschluss) mit der Bundesregierung und dem Bundesrat. Ein Großteil der verabschiedeten und vom Bundespräsidenten ausgefertigten Gesetze beruht letzten Endes auf Vorlagen, die seitens der Regierung eingebracht worden sind: 78,4 Prozent bis zum Ende der 17. Legislaturperiode. Dies macht darauf aufmerksam, wie

Anzahl der legislativen Akte in den vergangenen Legislaturperioden bis 2013

Tab. 10

Vom Bundespräsidenten ausgefertigte und verkündigte Gesetzesvorlagen	1.–12. Wahl- periode 1949 – 1994	13. 1994 – 1998	14. 1998 – 2002	15. 2002 – 2005	16. 2005 – 2009	17. 2009 – 2013	Summe	Prozent
der Bundesregierung	3804	418	412	290	505	442	5871	78,4
aus der Mitte des Bundestages	883	96	114	80	89	84	1346	18,0
des Bundesrates	163	37	22	16	19	17	274	3,7
Gesetzesvorlagen insgesamt	4850	551	548	386	613	543	7491	100,1*

Quelle: <http://www.bundesrat.de>, *Abweichung von 100 Prozent ist rundungsbedingt

weitreichend die Regierung (eigentlich die »Exekutive«) an der Gesetzgebung (der »Legislative«) beteiligt ist.

Ein Teil der Bundesgesetze wird mit Zustimmung aller Fraktionen verabschiedet. Die Konfliktlinie Regierungsmehrheit vs. Opposition schlägt sich in der Gesetzgebungsarbeit nieder – aber nicht immer und nicht überall.

Kontrollfunktion

6.3.3

Demokratie bedeutet, dass die Macht verteilt ist und sich die staatlichen Institutionen gegenseitig kontrollieren. Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle ist in erster Linie die Bundesregierung, die dem Parlament gegenüber verantwortlich ist. Der Bundestag verfügt über ein großes Arsenal an Instrumenten, die Regierungsarbeit einer kritischen Beobachtung zu unterziehen. Zunächst stehen ihm die so genannten »interpellativen Verfahren« zur Verfügung, mit denen das Parlament die Bundesregierung öffentlich zur Rede stellen und Informationen gewinnen kann. Je nach Anzahl der Antragsteller können unterschiedliche Verfahren zum Einsatz kommen.

»Interpellative
Verfahren«

Kontrollieren können die Parlamentarier ferner im Rahmen der Ausschüsse oder über eine Klage beim Bundesverfassungsgericht, z.B. in Form eines Normenkontroll- oder Organstreitverfahrens (→ Kapitel 9). Wird das Bundesverfassungsgericht angerufen, überträgt der Bundestag seine Kontrollaufgabe den obersten Richtern.

Mit Unterstützung eines weiteren Bundesorgans – des Bundesrechnungshofs – findet die parlamentarische Kontrolle bei den Haushaltsausgaben statt. Dieser stellt dem Parlament jährlich einen Bericht über die Solidität der Mittelverwendung durch die Bundesbehörden zur Verfügung.

Als schärfstes Kontrollinstrument des Bundestages gilt die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses. Untersuchungsaus-

Tab. 11

Spielarten interpellativer Verfahren im Deutschen Bundestag

<p>Große Anfragen können von einer Fraktion oder einem fraktionsstarken Zusammenschluss schriftlich eingebracht werden. Die Bundesregierung ist zur Antwort und auf Verlangen der Fragesteller zur Diskussion im Plenum verpflichtet.</p>	<p>Kleine Anfragen können ebenfalls von fünf Prozent der Abgeordneten eingereicht werden. Frage und Antwort sind schriftlich. Es schließt sich keine Plenaraussprache an.</p>
<p>Fragerecht des einzelnen Abgeordneten: Jeder Abgeordnete des Bundestages hat das Recht, kurze Einzelfragen (mündlich oder schriftlich) an die Bundesregierung zu stellen. Einzelanfragen von MdBs können von der Regierung im Rahmen der Fragestunde beantwortet werden.</p>	<p>Aktuelle Stunde: In einer Aktuellen Stunde können einerseits Themen von allgemeinem aktuellen Interesse diskutiert werden. Andererseits kann sie zur Klärung noch offener Fragen im Anschluss an die wöchentliche Fragestunde dienen. Das Antragsquorum liegt bei fünf Prozent der Abgeordneten.</p>

Untersuchungsausschüsse als schärfstes Kontrollinstrument

schüsse dienen der Klärung von Sachverhalten und dem Aufdecken von Missständen. In ihrer Arbeit ähneln sie Gerichten: Sie vernehmen Zeugen und können Beweise erheben lassen.

In der überwiegenden Mehrzahl sind die Untersuchungsausschüsse bislang von der parlamentarischen Minderheit beantragt worden. Ihre Arbeit und ihre Ergebnisse spiegeln zumeist die Auseinandersetzung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition: Die beteiligten Abgeordneten versuchen Punkte für ihre jeweilige Partei zu machen respektive Schaden von ihr abzuwenden. Am Ende solcher Untersuchungsausschüsse stehen folglich selten gemeinsam getragene Schlussfolgerungen, sondern oft mehrere Berichte, jeweils aus der Perspektive der Regierungsmehrheit und aus der Perspektive der Oppositionsfraktionen erstellt.

Definition

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse

- rechtliche Basis: Art. 44 GG und das Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages vom 19. Juni 2001, zuletzt geändert am 5. Mai 2004,
- Antragsquorum: 25 Prozent der Mitglieder des Bundestages,
- Beweiserhebung findet öffentlich statt,
- die Vorschriften der Strafprozessordnung finden Anwendung,
- Besetzung erfolgt gemäß der Fraktionsstärken im Bundestag,
- die Minderheitsfraktionen haben geschützte Rechte im Verfahren,
- der Ausschuss legt am Ende einen Bericht oder mehrere Berichte vor,
- bisherige Gesamtzahl: 41 (Stand: März 2014),
- jüngere Beispiele: Gorleben-Untersuchungsausschuss (2010), NSU-Untersuchungsausschuss (2013), NSA-Untersuchungsausschuss (2014).

Ein Großteil der parlamentarischen Kontrollrechte wird von den Oppositionsfraktionen und ihren Abgeordneten in Anspruch genommen. Aber auch die Mehrheitsfraktionen kontrollieren ihre Regierung. Diese kritische Beobachtung dient jedoch weniger dazu, die Arbeit von Kanzler und Kabinett öffentlich zu beanstanden und ihnen damit Schaden zuzufügen. Vielmehr handelt es sich bei der Kontrolle innerhalb der Handlungseinheit Regierung und Bundestagsmehrheit um etwas, was als konstruktive »Mitsteuerung« bezeichnet wird. Diese Mitsteuerung findet – im Gegensatz zur Kontrolle durch die Opposition – zu einem großen Teil hinter verschlossenen Türen statt.

Opposition und
Mehrheit kontrollieren

Kommunikationsfunktion

| 6.3.4

Der Bundestag hat als »Volkvertretung« kommunikative Aufgaben, nämlich zwischen den Bürgern auf der einen Seite und dem staatlichen Entscheidungsbereich auf der anderen Seite zu »vermitteln«.

So ist es eine zentrale Funktion von Parlamenten, die Interessen der Bevölkerung wahrzunehmen und in den politischen Prozess einzubringen. Die Abgeordneten werden unmittelbar von den Bürgern gewählt und sollen auch danach in einem engen Kontakt mit ihren Wählern stehen. Hierzu dienen auf der Ebene der einzelnen Abgeordneten beispielsweise Wahlkreissprechstunden oder andere Foren der Begegnung in den Heimatwahlkreisen oder am Parlamentssitz. Eine zunehmende Rolle in der Abgeordneten-Bürger-Kommunikation spielen online-basierte Medien. MdBs greifen intensiv auf die Möglichkeiten des Social Web zurück. Große Teile der Kommunikation finden im informalen Rahmen statt.

Das Petitionsverfahren bietet eine formale Möglichkeit, Bürgeranliegen in den parlamentarischen Prozess einzuspeisen. Laut Grundgesetz (Art. 17) hat jeder das Recht, beim Bundestag eine Petition einzureichen. Die Geschäftsordnung des Bundestages regelt die weitere Verarbeitung: Der Petitionsausschuss berät über die Eingaben und berichtet dem Plenum, der Öffentlichkeit und den Petenten hierüber. Seit Mitte der 2000er besteht auch die Möglichkeit, Petitionen online einzureichen. Der Anteil der online eingereichten Petitionen hat deutlich zugenommen (2007: 2.139 von 16.260; 2010: 5.780 von 16.849; 2013: 6.658 von 14.800).

Petitionsverfahren
bringt Bürgeranliegen
ins Parlament

Wortlaut

Art. 17 GG

Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.

»Sprachrohr«-Funktion des Parlaments

Der Bundestag nimmt aber nicht nur Kommunikation auf – im Sinne eines »Hörrohrs«. Vielmehr hat das Parlament auch eine »Sprachrohr«-Funktion. Die von der Volksvertretung gefällten Entscheidungen, die unterschiedlichen Meinungen hierzu, die in Beratung stehenden Themen – all dies gilt es, der Bevölkerung gegenüber darzustellen. Dazu dienen in erster Linie die Plenardebatte und die Medienberichterstattung hierüber. Ohne Presse, Hörfunk und Fernsehen könnte das Parlament seine Kommunikationsaufgabe nicht erfüllen. Das Parlament unterstützt die Vermittlungstätigkeiten der Medien durch eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit und bietet für Journalisten, aber auch für Nicht-Journalisten frei zugängliche Informationen offline sowie online an. Auf seiner Internet-Seite betreibt der Bundestag eine Mediathek mit Videoaufnahmen von Plenar- und öffentlichen Ausschussberatungen.

Die trotz des Aufbaus unmittelbarer Kommunikationskanäle bleibende Abhängigkeit von den Massenmedien birgt Gefahren in sich: nämlich sich als Parlament den Gesetzen der massenmedialen Öffentlichkeit übermäßig anpassen zu müssen und dabei das parlamentarische »Gesicht« zu verlieren. Zumindest droht die Arbeit des Bundestages aufgrund der Auswahlkriterien der Medien verzerrt wiedergegeben zu werden (→ [Kapitel 4](#)).

6.4 | Entparlamentarisierung?

These von der »Entmachtung« des Bundestages

Der Bundestag steht – formal betrachtet – im Zentrum des deutschen Regierungssystems. Das war die Idee der Eltern des Grundgesetzes; das ist die Verfassungstheorie. Die Verfassungswirklichkeit, so meinen viele Beobachter, habe sich indes weit davon entfernt. »Entparlamentarisierung« oder »Deparlamentarisierung« sind Schlagwörter, die eine Kluft zwischen Theorie und Praxis benennen. Hinter den Begriffen steht die These, dass das Parlament nicht mehr die zentrale Instanz im politischen System sei. Dies lasse sich, so die entsprechenden Analysen, vor allem an der Gesetzgebung festmachen. Der eigentliche »Gesetzgeber«, der Bundestag, sei zum »Stempelkissen« andernorts gefällter Entscheidungen geworden. Aber auch die übrigen par-

lamentarischen Funktionen könnten vom Parlament nur noch bedingt ausgeübt werden.

Welche Entwicklungen werden für die Entmachtung des Bundestages verantwortlich gemacht? Wer nimmt dem Parlament die Macht, die ihm zusteht? Der kritische Blick fällt zunächst auf eine Reihe innenpolitischer Akteure, die zum Teil bereits angesprochen worden sind: Verbände seien im Gesetzgebungsprozess übermächtig geworden. Die Medien, nicht mehr das Parlament, stellten die Orte der politischen Auseinandersetzung dar und bestimmten über die Themen der öffentlichen Agenda. Vorabgesprächen in Koalitionsgruppen setzten Fakten, die von den Parlamentariern nur noch zur Kenntnis genommen werden könnten. Auch andere Staatsorgane grenzten die gesetzgeberischen Möglichkeiten des Bundestages weiter ein: die Regierung durch ihre Dominanz bei der Gesetzesinitiative, das Bundesverfassungsgericht durch seine Rechtsprechung (→ Kapitel 9), der Bundesrat durch seine Mitsprachemöglichkeiten. Apropos Bundesrat: Insbesondere der föderal-kooperativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland wird die schwindende Macht des Bundestages (und der Landesparlamente!) geschuldet (→ Kapitel 10).

Neben den innenpolitischen Faktoren werden auch die Europäisierung und Globalisierung für die Entparlamentarisierung verantwortlich gemacht (→ Kapitel 11). Die Verlagerung von Entscheidungen auf die Ebene der Europäischen Union führe zu einem Kompetenzverlust des Bundestages. Das Parlament sei – im Gegensatz zur Regierung – an der Rechtsetzung in der Europäischen Union nicht beteiligt. Die Regierung könne über den Umweg der Europäischen Union das nationale Parlament ausspielen. Ähnlich engten die Prozesse der Globalisierung, zum Beispiel die Zunahme internationaler Abkommen, die Spielräume des Parlaments ein. Auf viele relevante Entscheidungen könne der Bundestag keinen Einfluss mehr nehmen.

Der Befund vom machtlosen Parlament ist in seiner Pauschalität gleichwohl nicht stichhaltig. Zunächst: Der Bundestag ist kein bloßes Stempelkissen. So finden im Parlament in vielen Fällen eine intensive Beratung und eine Veränderung von Gesetzesvorlagen statt. Es gilt in der Tat das Wort: Kaum ein Gesetz kommt aus dem Bundestag so heraus, wie es als Entwurf hineingekommen ist. Zudem sind Parlamentsakteure an den vor- und außerparlamentarischen Entscheidungsprozessen mitbeteiligt. So sind Regierungsvorlagen, die in den parlamentarischen Prozess eingebracht werden, in der Regel bereits im Vorfeld mit den Fraktionsspitzen abgeklärt worden. Die Regierungsfaktionen steuern also frühzeitig mit. Auch in den Koalitionsgruppen, die oftmals als »Beweis« für die Entmachtung der MdBs ins Feld geführt werden, sind neben den Regierungsvertretern und Parteispitzen desgleichen die Fraktionsspitzen vertreten und repräsentie-

Europäisierung und Globalisierung bewirken Entparlamentarisierung

Parlamentarier steuern mit

ren so unmittelbar die Parlamentsabgeordneten der Regierungsfractionen (→ Kapitel 12).

Das heißt nicht, dass es keine Fälle gibt, in denen das Parlament machtpolitisch umgangen worden ist. Aber hier muss differenziert werden: Streng genommen müsste für jedes Politikfeld, ja für jeden einzelnen Entscheidungsfall die tatsächliche Macht des Parlaments tariert werden. Ohnehin betrifft die tatsächliche Entparlamentarisierung weniger die Regierungsfractionen als die Opposition – allemal in Zeiten »Großer Koalitionen«. Hierauf ist das Augenmerk zu lenken.

Auf einige entparlamentarisierende Entwicklungen hat der Bundestag erfolgreich reagieren können (mitunter auf Impulse vom Bundesverfassungsgericht hin), z.B. in Form verstärkter Mitspracherechte anlässlich der Verlagerung von Entscheidungen auf die Ebene der Europäischen Union. Hier sind in den vergangenen Jahren verbindliche Vereinbarungen zwischen der Regierung und dem Bundestag getroffen worden: Das Parlament muss nun frühzeitig über Initiativen auf Europaebene in Kenntnis gesetzt werden.

Parlamentsreformen
als Gegenmittel

Entparlamentarisierung ist jedenfalls kein Schicksal: Die Abgeordneten können durch Parlamentsreformen entsprechende Entwicklungen, wenn nicht verhindern, so zumindest abbremsen. Der Bundestag hat die Mittel zu seiner Stärkung zum Teil in der eigenen Hand. Es bedarf selbstbewusster Parlamentarier und einer kritisch begleitenden Öffentlichkeit (sowie eines aufmerksamen Verfassungsgerichts), damit die bundesdeutsche Demokratie ihre »parlamentarischen« Facetten bewahrt und ausbaut. Das Selbstbewusstsein muss insbesondere bei den Abgeordneten der Regierungsfractionen Raum greifen, denn Parlamentsreformen benötigen Mehrheiten. Diese »Emanzipation« ist aufgrund der »Schicksalsgemeinschaft« von Bundesregierung und Parlamentsmehrheit schwierig, aber nicht unmöglich.

Mit dem zweiten Partner dieser »Schicksalsgemeinschaft«, der Regierung, wird sich das folgende Kapitel auseinandersetzen. Es bringt neben den zahlreichen Schnitt- auch die (Soll-)Bruchstellen zwischen parlamentarischer Mehrheit und Regierung zur Sprache.

Lernkontrollfragen

- 1 Warum spielen Fraktionen im modernen Parlamentarismus eine zentrale Rolle?
- 2 Worin liegt der Konflikt zwischen dem »freien Mandat« nach Art. 38 GG und dem »Gruppenparlamentarismus«?
- 3 Was spricht dafür, den Bundestag als »Redeparlament«, was dafür, den Bundestag als »Arbeitsparlament« zu bezeichnen?
- 4 Warum und wie wird die parlamentarische Opposition geschützt?

- 5 Warum wird der Untersuchungsausschuss als das »schärfste Schwert« parlamentarischer Kontrolle bezeichnet?
- 6 Welche Faktoren werden für die Entparlamentarisierung verantwortlich gemacht?

Literatur

Das Standardwerk zum Deutschen Bundestag aus politikwissenschaftlicher Sicht hat mittlerweile in dritter Auflage Wolfgang Ismayr vorgelegt: *Wolfgang Ismayr: Der deutsche Bundestag, 3. Aufl., Wiesbaden, Springer VS 2012*. Aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet ein Sammelband das deutsche Parlament: *Uwe Andersen (Hg.): Der Deutsche Bundestag, Schwalbach/Ts., Wochenschau Verlag 2007*. Eine Einführung in den Parlamentarismus in Deutschland auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Europa) bietet *Gotthard Breit/Peter Massing (Hg.): Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Schwalbach Ts., Wochenschau Verlag 2003*. Wenn auch nicht mehr ganz aktuell, bleibt aus politikwissenschaftlicher und juristischer Perspektive ein großer Sammelband unverzichtbar, der ausführlich die wichtigsten Parlamentsfragen anreißt und kompetent beantwortet: *Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York, de Gruyter 1989*. Die Geschäftsordnung sowie bundestagsrelevante Gesetze inklusive einem Kommentar zu den parlamentsrechtlichen Regelungen finden sich in der immer wieder aktualisierten Loseblattsammlung *Helmut Winkelmann (Hg.): Handbuch für die Parlamentarische Praxis, mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Frankfurt a. M., Luchterhand*. Eine unverzichtbare Datenquelle über den Deutschen Bundestag für den Zeitraum bis 1999 bietet: *Peter Schindler: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1999, 3 Bände, Baden-Baden, Nomos 1999*; diese Datensammlung ist erfreulicherweise fortgeschrieben worden: *Michael F. Feldkamp: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010. Ergänzungsband, Baden-Baden, Nomos 2011*. Der Ergänzungsband ist auch online über die Website des Bundestages zugänglich (s. u.). Aus der eigenen Werkstatt stammt ein einführendes Werk in den Parlamentarismus und seine vergleichende Erforschung: *Stefan Marschall: Parlamentarismus. Eine Einführung, Baden-Baden, Nomos 2005*. Schließlich sei nochmals an die *Zeitschrift für Parlamentsfragen* erinnert, die sich regelmäßig um rechts- und politikwissenschaftliche Fragen rund um den Bundestag und den Parlamentarismus kümmert (online: www.zparl.de), sowie an die Zeitschrift *Das Parlament*, die vom Bundestag herausgegeben wird und in der unter anderem Berichte über die parlamentarischen Tätigkeiten im Plenum und in den Ausschüssen zu finden sind (online: www.das-parlament.de).

Links

www.bundestag.de

Auf der sehr gut gepflegten Homepage des Bundestages finden sich umfassende Informationen rund um das Parlament sowie Datenbanken zu den laufenden Gesetzgebungsverfahren. Einige Klicks weiter stößt man auf die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Auch das Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestags (1990–2010) ist auf der Seite abrufbar.

www.kgparl.de

Die »Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien e. V.« stellt auf dieser Seite ihre Projekte und Publikationen vor.

www.bundesrechnungshof.de

Hier informiert die oberste unabhängige Bundesbehörde über ihre Kontrollarbeit. Dort finden sich auch die Jahresberichte und sonstige Analysen aus der Prüfungstätigkeit der Institution, die dem Bundestag unterbreitet werden.

www.ipu.org

Die Seite der Interparlamentarischen Union bietet Informationen und Links zu Parlamenten weltweit. Sie bietet einen guten Ausgangspunkt für vergleichende Parlamentsanalysen.