Inhalt

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis 15

1 Einleitung 17
1.1 Verfassungspolitische Rahmenbedingungen 18
1.2 Abstimmungsprozesse im Koalitionssystem 20
1.3 Föderative Struktur und Rolle des Bundesrates 21
1.4 Auswirkungen technologischer und kultureller Wandlungsprozesse 24
1.5 Partizipationsinteresse und Demokratieverständnis im Wandel 28
1.6 Parlamentsfunktionen im Überblick 34
1.6.1 Regierungsbildung 36
1.6.2 Gesetzgebung 37
1.6.3 Kontrolle 38
1.6.4 Repräsentation und Kommunikation 40

2 Die Rolle der Abgeordneten 43
2.1 Abgeordnete im Fraktionenparlament 43
2.1.1 Kompetenzen der einzelnen Abgeordneten und parlamentarischer Minderheiten 44
2.1.2 Arbeitsfülle und Parteienkonkurrenz als Motive fraktioneller Geschlossenheit 46
2.1.3 Die Schutzfunktion des Artikel 38 GG in der Parteiendemokratie 48
2.1.4 Solidaritätserwartungen und faktische Mitwirkungs- und Aufstiegschancen 51
2.1.5 Argumentationsfreiheit, Kreativität und Basisrückkoppelung 54
2.2 Professionalisierung und Interessenstruktur 55
2.2.1 Professionalisierung, parteipolitische Verankerung und Parlamentskarriere 55
2.2.2 Mandat und Beruf 58

2.2.3 Akademisierung . . . 60
2.2.4 Öffentlicher Dienst . . . 60
2.2.5 Berufs- und Interessenstruktur . . . 63
2.2.6 Frauen im Bundestag . . . 68
2.2.7 Entschädigung, Altersversorgung und Amtsausstattung . . . 70
2.2.8 Inkompatibilitäten und Offenlegung von Interessenverknüpfungen . . . 73
2.3 Abgeordneter und Wahlkreis . . . 75
2.3.1 Kommunikationsbeziehungen der Abgeordneten »nach außen« . . . 75
2.3.2 Vertreter regionaler Anliegen . . . 78
2.3.3 Aufgaben als »Ombudsmann« der Region . . . 79
2.3.4 Abgeordnete als Kommunikatoren im Wahlkreis . . . 80
2.4 Kommunikationsbeziehungen, Interessenstruktur und demokratische Legitimation . . . 82

3 Struktur und Willensbildung der Fraktionen . . . 85
3.1 Status und Aufgaben der Fraktionen . . . 85
3.2 Arbeitsgruppen und Arbeitskreise . . . 88
3.2.1 Die Arbeitsgruppen der großen Fraktionen . . . 89
3.2.2 Spezialisierung und Kooperation: Berichterstatter und Ad-hoc-Arbeitsgruppen . . . 90
3.2.3 Arbeitsteilung und Kooperation in den kleineren Fraktionen . . . 92
3.2.4 Sitzungen . . . 93
3.2.5 Informationsbeschaffung und Willensbildung . . . 95
3.3 Interessengruppierungen und Fraktionsflügel . . . 98
3.3.1 Organisierte Interessengruppierungen der CDU/CSU-Fraktion . . . 98
3.3.2 Fraktionsflügel der SPD . . . 102
3.4 Landesgruppen und Sonderstellung der CSU-Landesgruppe . . . 107
3.5 Fraktionsführung und Fraktionsvorstand . . . 111
3.5.1 Zusammensetzung und Wahl . . . 112
3.5.2 Fraktionsführung und Geschäftsführender Vorstand . . . 117
3.5.3 Vorstandssitzungen . . . 120
3.6 Die Fraktionsversammlung . . . 122
3.6.1 Politischer Bericht und Diskussion . . . 123
3.6.2 Vorbereitung der Plenarsitzungen . . . 125
3.6.3 Entscheidungen über Vorlagen und Initiativen . . . 127
3.6.4 Diskussionen und Appelle zur »Geschlossenheit« . . . 128
3.7 Koordinationsgremien . . . 131
3.7.1 Koordinationsgremien der Fraktionen . . . 131
3.7.2 Koalitionsgremien . . . 134

4 Organisation und Arbeitsweise des Bundestages 139
4.1 Konstituierung des Bundestages und Geltung der Geschäftsordnung 140
4.2 Präsident und Präsidium 142
4.2.1 Wahl und Amtsdauer 142
4.2.2 Kompetenzen und Amtsverständnis 145
4.2.3 »Repräsentant« der Volksvertretung 146
4.2.4 Hausrecht und Polizeigewalt 147
4.2.5 Verwaltungsaufgaben und Personalentscheidungen 148
4.2.6 Entscheidungen in Geschäftsordnungsfragen 149
4.2.7 Sitzungsleitung und Ordnungsbefugnis 150
4.2.8 Das Präsidium 152
4.2.9 Parteipolitisierung und »kollegiale« Leitung 153
4.3 Ältestenrat und interfraktionelle Arbeitsplanung 155
4.3.1 Vereinbarungen über Zeitplan, Tagesordnung und Debattengestaltung 156
4.3.2 Beratungsfunktion in Geschäftsordnungsfragen 160
4.3.3 Der Ältestenrat als Beschlussorgan 162
4.4 Ausschüsse 162
4.4.1 Besetzung der Ausschüsse und Mitgliederstruktur 166
4.4.2 Präferenzen der Abgeordneten und Interessenstruktur der Ausschüsse 170
4.4.3 Vorsitzende und Stellvertreter 171
4.4.4 Kompetenzen der Ausschüsse 172
4.4.5 Vorbereitung der Ausschusssitzungen 174
4.4.6 Arbeitsstil der Ausschüsse und Rolle des Vorsitzenden 175
4.4.7 Spezialisierung: Berichterstatter und Unterausschüsse 177
4.4.8 Informationsbeschaffung und wechselseitige Einflussnahme: Die Rolle der Ministerialbürokratie im Ausschuss 180
4.4.9 Arbeitsweise und Einfluss: Regierungs- und Oppositionsfraktionen im Ausschuss 183
4.4.10 Diskussionsstil und Abstimmungsverhalten 184

5 Regierungsbildung 187
5.1 Koalitionsverhandlungen über das Regierungsprogramm 191
5.2 Erklärungen zum Regierungsprogramm 195
5.3 Personalentscheidungen 196
5.4 Konstruktives Misstrauensvotum, Vertrauensfrage und Bundestagsauflösung 202

6 Gesetzgebung . . . 207
6.1 Gesetzesfunktionen und Staatstätigkeit . . . 207
6.1.1 Rechtsstaatlichkeit und Wandel der Gesetzesfunktionen . . . 207
6.1.2 Kompetenzverteilung im Bundesstaat . . . 213
6.2 Der Gesetzgebungsprozess . . . 218
6.2.1 Gesetzesinitiativen . . . 218
6.2.1.1 Gesetzesinitiativen von Regierung und Koalitionsfraktionen . . . 219
6.2.1.2 Informelle Impulse zur Gesetzgebung . . . 219
6.2.1.3 Gesetzesinitiativen der Opposition . . . 221
6.2.1.4 Gesetzesinitiativen des Bundesrates . . . 224
6.2.2 Ausarbeitung und Beschluss von Regierungsvorlagen . . . 226
6.2.2.1 Entwicklung des Referatsentwurfs . . . 227
6.2.2.2 Vom Referatsentwurf zum Kabinettsentwurf: Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse . . . 229
6.2.2.3 Beratungen im Kabinett und Regierungsentwurf . . . 233
6.2.3 »Erster Durchgang« im Bundesrat . . . 235
6.2.4 Parlamentarische Beratung eingebrachter Gesetzentwürfe und Beschlussfassung . . . 238
6.2.4.1 Einbringung, erste Beratung und Überweisung . . . 238
6.2.4.2 Rolle der Ausschüsse und Fraktionsgremien . . . 240
6.2.4.3 Plenum: Zweite und dritte Beratung und Schlussabstimmung . . . 243
6.2.5 »Zweiter Durchgang« im Bundesrat und Vermittlungsverfahren . . . 248
6.2.6 Ausfertigung der Gesetze und Rolle des Bundespräsidenten . . . 252
6.3 Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts . . . 253
6.4 Verfassungsändernde Gesetzgebung und Übertragung von Hoheitsrechten . . . 255
6.5 Vertragsgesetzgebung und Parlamentsbeschlüsse zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr . . . 257
6.6 Verfahren bei Rechtsverordnungen . . . 261
6.7 Gesetzesfolgenabschätzung und wissenschaftliche Politikberatung . . . 263
6.7.1 Folgenabschätzung in den Ministerien . . . 263
6.7.2 Rolle von Expertengremien im Wandel? . . . 266
6.7.3 Gesetzesfolgenabschätzung des Bundestages . . . 268
6.8 Einfluss der Interessenverbände auf die Gesetzgebung . . . 270
6.9 Parlamentarische Beratung von EU-Dokumenten und Einflussnahme auf die Gesetzgebung der Europäischen Union . . . 275
6.9.1 Informations- und Mitwirkungsrechte . . . 276
6.9.2 Behandlung von EU-Dokumenten in Ausschüssen und im Plenum . . . 282

7 Kontrolle und Kommunikation . . . 289
7.1 Einleitung: Informationsrechte und Kontrollpraxis . . . 289
7.1.1 Praxis öffentlicher Kontrolle . . . 292
7.1.2 Informationsrechte . . . 295
7.1.3 Ausbau der Analysekapazität . . . 297
7.2 Parlamentarische Kommunikation und Öffentlichkeit . . . 299
7.2.1 Massenmedien und Politikvermittlung . . . 300
7.2.2 Die Plenardebatten: Struktur und Reformaspekte . . . 302
7.2.3 Transparenz und Kompetenz . . . 309
7.2.4 Parlamentsberichterstattung – Parlamentskanal . . . 311
7.2.5 Außendarstellung im Internet . . . 314
7.3 Herbeirufungen . . . 316
7.4 Missbilligungs- und Entlassungsanträge . . . 318
7.5 Große Anfragen . . . 320
7.5.1 Verfahren . . . 320
7.5.2 Themenstruktur und Kontrollintentionen . . . 325
7.5.3 Plenardebatten und Öffentlichkeit . . . 325
7.6 Kleine Anfrage . . . 326
7.7 Fragestunde und schriftliche Einzelfragen . . . 330
7.8 Aktuelle Stunde . . . 334
7.9 Befragung der Bundesregierung . . . 338
7.10 Regierungserklärungen . . . 340
7.11 Parlamentarische Haushaltsberatung und Finanzkontrolle . . . 341
7.11.1 Entwicklung des Haushaltsplans . . . 347
7.11.2 Der Haushaltsausschuss . . . 350
7.11.3 Arbeitsweise und Entscheidungsprozess . . . 351
7.11.4 Informationsmöglichkeiten . . . 353
7.11.5 Haushaltsvollzug . . . 354
7.12 Bundesrechnungshof und Parlament . . . 354
7.12.1 Nachträgliche Finanzkontrolle . . . 355
7.12.2 Erfolgskontrollen . . . 356
7.12.3 Beratung der Abgeordneten . . . 356
7.12.4 Öffentliche Wirkung . . . 357
7.13 Untersuchungsausschüsse . . . 358
7.13.1 Auftrag und Funktionen . . . 358
7.13.2 Erfahrungen . . . 362
7.13.3 Einsetzung, Zusammensetzung und Vorsitz . . . 365
7.13.4 Der Ermittlungsbeauftragte . . . 366
7.13.5 Beweiserhebung . . . 368
7.13.6 Untersuchungen des Verteidigungsausschusses . . . 372
7.13.7 Kontrollwirkungen . . . 373

7.14 Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste 373
7.15 Der Petitionsausschuss 377
7.15.1 Petitionsrecht im Wandel 377
7.15.2 Aufgaben und Befugnisse des Petitionsausschusses 379
7.15.3 Verfahren und Erfolgsrate 381
7.15.4 Politische Partizipation durch Massen- und Sammelpetitionen 384
7.15.5 Öffentliche Petitionen 386
7.15.6 Öffentliche Ausschusssitzungen und Anhörungen 388
7.15.7 Institution eines »Bürgerbeauftragten«? 390
7.16 Der Wehrbeauftragte 393
7.16.1 Struktur des Amtes 393
7.16.2 Eingaben an den Wehrbeauftragten 395
7.16.3 Wehrbeauftragter und Parlament 396
7.17 Berichte der Bundesregierung 398
7.18 Selbständige Anträge und Entschließungsanträge 403
7.19 Öffentliche Anhörungen der Ausschüsse 408
7.20 Enquete-Kommissionen 414
7.20.1 Aufgaben und Zielsetzungen 415
7.20.2 Zusammensetzung, Ausstattung und Kompetenzen 420
7.20.3 Arbeits- und Lernprozesse 424
7.20.4 Parlamentarische Umsetzung und öffentliche Resonanz 426
7.21 Institutionalisierung der Technikfolgenabschätzung 428
7.21.1 Konzeption und Entwicklung 429
7.21.2 Institutionalisierung und Zielsetzung 431
7.21.3 Praxis und Reformbedarf 433

8 Rückblick und Ausblick 439
8.1 Strukturen parlamentarischer Willensbildung 439
8.1.1 Arbeitsteilung und Koordination 440
8.1.2 Abgeordnete im Fraktionenparlament 441
8.1.3 Gestaltungs- und Kontrollchancen von Oppositions- und Regierungsfraktionen 443
8.1.3.1 Kontrollinitiativen 443
8.1.3.2 Interaktionen und Willensbildungskonstellationen im »Regierungslager« 445
8.1.3.3 Mitregierung der Opposition? 446
8.1.4 Bürokratisierung parlamentarischer Willensbildung? 447
8.2 Kriterien und Zielsetzungen einer Parlaments- und Verfassungsreform 448

8.3 Reformschritte und Reformerwartungen im Kontext 451
8.3.1 Ausbau der Kontrollrechte 451
8.3.2 Ausbau außen- und europapolitischer Mitwirkungsrechte und Einflusschancen 456
8.3.3 Innovativer Ausbau einer eigenständigen Analyse- und Beratungskapazität 459
8.3.4 Verbesserung der Kommunikationsfähigkeit und Transparenz 462
8.3.5 Neue Formen und Foren der Bürgermitwirkung und des öffentlichen Diskurses 465

Literaturverzeichnis 469
Sachregister 507

Einleitung 1

Dem Deutschen Bundestag kommt im Verfassungssystem der »alten« Bundesrepublik wie auch seit dem 3. Oktober 1990 im vereinigten Deutschland eine zentrale Rolle zu. Auch in der politischen Praxis hat der Bundestag in hohem Maße dazu beigetragen, dass sich die Bundesrepublik zu einer stabilen Demokratie entwickelt hat. Allerdings haben sich Stellung und Funktionen des Bundestages im Laufe der Zeit deutlich verändert. Dies gilt für die Organisation und die »internen« Arbeits- und Interaktionsprozesse des Bundestages und der Fraktionen wie auch für die Kommunikationsbeziehungen »nach außen«. Neben der Fülle höchst anspruchsvoller Aufgaben, die mit der deutschen Vereinigung verbunden waren, sah sich der Bundestag vielfältigen Wandlungsprozessen und Herausforderungen gegenüber, die zwar schon früher einsetzten, in den letzten Jahrzehnten jedoch weiter (erheblich) an Bedeutung gewonnen haben. Hierzu gehören insbesondere die Expansion und der Wandel der Staatstätigkeit und die damit einhergehende Bürokratisierung sowie die Ausdifferenzierung lobbyistischer Aktivitäten, aber auch das wachsende Partizipationsinteresse der Bürger. Hinzu kommen die Vervielfältigung und weitgehende Kommerzialisierung des Angebots der elektronischen Massenmedien und als jüngste Entwicklung die Verbreitung der Internetnutzung in der Gesellschaft und den staatlich-politischen Institutionen. Einerseits hat sich die politische Aktions- und Resonanzfähigkeit einer nun vielfältiger organisierten Bürgerschaft qualitativ gewandelt. Andererseits sind mit zunehmendem Bewusstsein der weit reichenden ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen und Wechselwirkungen neuer technischer Entwicklungen auch die Anforderungen an die Gestaltungsfähigkeit und das Verantwortungsbewusstsein der politischen Entscheidungsträger gewachsen. Dies gilt grundsätzlich auch unter den Bedingungen der Globalisierung, die eine Sicherung des Primats der Politik erschweren. Zudem schränkt die zunehmende Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen auf die Europäische Union die Handlungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente ein.

Wie hat der Deutsche Bundestag auf diese Wandlungsprozesse und Herausforde-

rungen als Institution reagiert? Wie hat sich die Stellung des Bundestages im politischen System verändert? Ziel dieser Arbeit ist es zudem, ein möglichst angemessenes Verständnis der vielfältigen und komplexen Strukturen der Willensbildung zu gewinnen, wobei die seit der deutschen Vereinigung eingetretenen Veränderungen entsprechend zu berücksichtigen sind. Dargestellt werden sowohl die öffentlichen und formellen Gesetzgebungs- und Kontrollaktivitäten als auch die internen (und auch informellen) Prozesse in und zwischen Parlaments-, Fraktions- und Koalitionsgremien. Der Einblick in dieses Beziehungsgefüge dient auch dem besseren Verständnis der an die Öffentlichkeit gerichteten und über die Medien vermittelten Aktivitäten. Differenzierend soll dabei auf Machtkonstellationen, auf Kooperations- und Konkurrenzbeziehungen innerhalb des »Regierungslagers«, zwischen Koalition und Opposition und den Oppositionsfraktionen untereinander sowie auf Stellung und Wirkungsmöglichkeiten der einzelnen Abgeordneten in und außerhalb des Parlaments eingegangen werden. (Verfassungs)rechtliche und geschäftsordnungsmäßige Bestimmungen, fraktionsinterne Regelungen und die parlamentarische Praxis werden systematisch aufeinander bezogen und in ihrem Entstehungs- und Wirkungszusammenhang erörtert.

1.1 Verfassungspolitische Rahmenbedingungen

Nach der deutschen Vereinigung gelten die wichtigsten 1949 beschlossenen Regelungen hinsichtlich des Verhältnisses von Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsident weiter. Nach wie vor ist der Bundestag als einziges zentralstaatliches Organ direkt vom Volk gewählt und damit in bevorzugter Weise demokratisch legitimiert und verantwortlich. Eine Direktwahl des Staatsoberhauptes oder einer zweiten Kammer wie in einigen anderen (west)europäischen Ländern kennt das Grundgesetz nicht (Ismayr 2009b: 16 ff.; Ismayr 2010b: 26 ff.). Im Unterschied zu den meisten anderen parlamentarischen Demokratien wird der Regierungschef formell vom Parlament gewählt (Art. 63 GG). Die Wahl kann auch am Vorschlag des Staatsoberhauptes vorbei erfolgen, das nur für den ersten Wahlgang ein Vorschlagsrecht hat. Ferner wurde im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung die Stellung des Regierungschefs gegenüber dem Staatsoberhaupt deutlich gestärkt, das nur indirekt gewählt wird und weitgehend auf repräsentative Aufgaben beschränkt ist (Art. 54 GG). Ein rechtsverbindliches Misstrauensvotum ist im Unterschied zur Weimarer Republik und zu zahlreichen westlichen Demokratien nur gegenüber dem Regierungschef – nicht gegenüber einzelnen Ministern – und nur als »konstruktives Misstrauensvotum« möglich (Art. 67 GG), wodurch wiederum die Stellung des Bundeskanzlers gestärkt werden sollte (zum europäischen Vergleich Ismayr 2009b: 24 ff.; Ismayr 2010b: 31 ff.). Eine Parlamentsauflösung ist im Verlauf einer Wahlperiode nur durch ein Zusammenwirken von Regierungschef, Parlamentsmehrheit und Staatsoberhaupt möglich

(Art. 68 GG). Immerhin wurden dreimal Neuwahlen auf dem Wege der Vertrauensfrage herbeigeführt, wobei die Vorgänge 1982 und 2005 heftig umstritten waren. Ein wiederholt vorgelegter und 1991 von der »Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat« aufgegriffener Vorschlag, das Recht des Bundestages auf Selbstauflösung mit Zweidrittelmehrheit im Grundgesetz zu verankern, ist wider Erwarten gescheitert (Batt 2003: 242 ff.).

Nach wie vor verzichtet das Grundgesetz auf direktdemokratische Sachentscheidungsverfahren mit Ausnahme der Neugliederung des Bundesgebiets nach Art. 29 GG. Wurden direktdemokratische Verfahren im Zuge eines »Demokratisierungsschubs« in den 1990er Jahren mittlerweile in allen Bundesländern und Kommunalverfassungen eingeführt, sind Vorstöße zur Verankerung von Volksbegehren und Volksentscheid im Grundgesetz bisher an der fehlenden Zweidrittelmehrheit gescheitert. Die Stellung des Parlaments prägende Elemente der Verfassungsordnung sind zudem die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien (Art. 21 GG) und die in einem Parteiengesetz näher festgelegten Grundsätze innerparteilicher Demokratie. Hinzu kommt die seit dem Regierungswechsel 1969 zunehmend genutzte Möglichkeit der parlamentarischen Opposition, die Verfassungskonformität von Gesetzen durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen.

Mit den genannten Bestimmungen zur Wahl und Abwahl des Regierungschefs durch den unmittelbar vom Volk gewählten Bundestag wurden die verfassungsmäßigen Grundlagen eines parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems geschaffen. Demnach ist die Regierung nicht nur in ihrer Aktionsfähigkeit, sondern auch in ihrem Bestand vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig (Steffani 1979a: 52 f.; Hübner 2000: 14 ff.). Als verfassungspolitische Konsequenz dieser Grundentscheidung gilt unter parteienstaatlich-pluralistischen Bedingungen eine enge Verbindung der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit. Aufgabe der Opposition(sfraktionen) ist es dann, die Regierung und die mit ihr verbundenen und sie unterstützenden Mehrheitsfraktionen öffentlich zu kontrollieren, sie zu kritisieren und zur Politik der Regierungsmehrheit Alternativen zu formulieren. Entgegen dem traditionellen, für konstitutionelle Monarchien und präsidentielle Regierungssysteme charakteristischen »klassischen« Dualismus von Parlament und Regierung setzte sich auch in der Parlamentspraxis der Bundesrepublik bis zu einem gewissen Grad dieser »neue Dualismus« von Regierungsmehrheit und Opposition(sfraktionen) durch. Er wurde auch von den Parlamentariern als Faktum zunehmend anerkannt, wenngleich es – normativ gesehen – nach wie vor deutliche Unterschiede im Parlamentarismus-Verständnis gibt (Herzog u. a. 1990: 103 ff.; Patzelt 1996: 496 ff.). Begünstigt wurde diese Entwicklung einmal dadurch, dass Regierungsmitglieder in der Regel dem Bundestag angehören und an fraktionsinternen Sitzungen teilnehmen. Vor allem aber wurde sie dadurch gefördert, dass sich – auch mit Hilfe der Fünfprozentklausel bei Wahlen – ein bipolares System von drei bis fünf Bundestagsparteien herausbilden konnte. Bei den Bundestagswahlen konnten die Wähler zumeist auch eine Entschei-

dung für oder gegen eine bestimmte Koalition und einen Kanzler(kandidaten) treffen, nachdem sich die Parteien vor der Wahl festgelegt hatten. Die Bundestagsmehrheit vollzog dann mit der formellen Kanzlerwahl nur mehr die Wahlentscheidung, zu der sie »plebiszitär« autorisiert war. Wie schon die Erfahrungen seit den 1980er Jahren zeigen, könnten allerdings angesichts der jüngsten Entwicklung zu einem Fünf- oder Sechsparteiensystem mit der möglichen Alternative von Dreierkoalitionen oder Großen Koalitionen künftig Festlegungen auf eine Koalition erst nach der Wahl die Regel werden.

Schon bisher war es weder analytisch noch normativ angemessen, die Modellvorstellungen des britischen »Westminster-Systems« auf das politische System der Bundesrepublik schematisch zu übertragen. Dies gilt auch für fast alle anderen Staaten der Europäischen Union, angesichts der verfassungspolitischen Rahmenbedingungen mit mehreren institutionellen (und parteipolitischen) Vetoakteur für die Bundesrepublik aber in spezifischer Weise (Ismayr 2009b: 54 ff.; Ismayr 2010b; Lijphart 1984). Die auf Bundesebene übliche Existenz von Koalitionsregierungen, die stark hervorgehobene Stellung des Bundesverfassungsgerichts, das föderative System und zunehmend auch die Verlagerung von Kompetenzen zur Europäischen Union bedingen vielfältige Aushandlungsprozesse, die das Parteienkonkurrenzsystem zum Teil relativieren.

1.2 Abstimmungsprozesse im Koalitionssystem

Die Bundesrepublik wurde fast durchweg von Koalitionen aus zwei oder drei Parteien regiert, die (jedenfalls auf manchen Politikfeldern) markante politische Unterschiede aufweisen, teilweise verschiedene Stammwählerschaften ansprechen und – wie zahlreiche Koalitionskonflikte belegen – auch bemüht sind, sich als eigenständige politische Kräfte zu profilieren. Zu den für Volksparteien üblichen internen Prozessen des Interessenausgleichs kommen laufend zahlreiche Gespräche und Verhandlungen auf Koalitionsebene hinzu. Die Komplexität der Kommunikations-, Interaktions- und Aushandlungsprozesse zwischen ohnehin stark arbeitsteiligen Parlamenten, Ministerialverwaltungen, Parteigremien und Verbänden nimmt zu. Die Auswirkungen sind ambivalent. Auf der einen Seite kann interne und teilweise auch öffentliche Kontrolle begünstigt werden; andererseits führt das Aushandeln von Kompromissen in politischen Führungs- und Expertengremien der Koalition dazu, dass Diskussion und Entscheidungsfindung (insbesondere bei brisanten Problemen) den zuständigen Fraktions-, Regierungs- und Parlamentsgremien faktisch entzogen werden.

Zudem gestaltet sich die parlamentarische Oppositionspolitik komplexer, nachdem seit dem Einzug der neuen Partei Die Grünen in den 10. Deutschen Bundestag im Jahre 1983 erstmals seit den 1950er Jahren wieder zwei eigenständige Oppositionsfraktionen der Koalition gegenüberstanden und – teilweise auch in Konkurrenz

zueinander – Aktivitäten entwickelten. Mit der deutschen Einheit erfolgte eine weitere Ausdifferenzierung des Parteiensystems, die künftig wachsende Schwierigkeiten bei der Koalitionsbildung bringen kann – wie die Erfahrungen auf Länderebene zeigen. Wie die Erfolge neuer Parteien wie der »Piraten« seit 2011 bei Landtagswahlen zeigen, kann der Prozess der Ausdifferenzierung des Parteiensystems nicht als abgeschlossen gelten. Besonders problematisch ist eine naive Übertragung von Leitbildern, Maßstäben und Verfahrensweisen des »Westminster-Systems« wegen der föderativen Struktur der Bundesrepublik, die auch die Arbeits- und Wirkungsweise von Koalitionsregierungen prägt. Ein weiteres Charakteristikum von Koalitionssystemen ist, dass ein Machtwechsel nicht regelmäßig dadurch erfolgt, dass die bisherige Oppositionspartei nach gewonnener Wahl die Regierung stellt, sondern dass eine der bisherigen Koalitionsparteien mit der oder den Oppositionspartei(en) nach dem Auseinanderbrechen eines Regierungsbündnisses (während der Wahlperiode oder aufgrund von Neuwahlen) die Regierung bildet. Solche Bündniskonstellationen wirken sich auf das Kooperations- und Kontrollverhalten aus, auch gegenüber Verwaltung und Verbänden.

Nur aus der Sicht eines (selbst in Großbritannien nur phasenweise bestehenden) Zweiparteiensystems können Koalitionssysteme allerdings als Abweichung vom »Modell« eines »echten Parlamentarismus« angesehen werden. Faktisch sind Mehrparteien- und Koalitionssysteme in parlamentarischen Demokratien die Regel (Ismayr 2009b; Ismayr 2010b; Saalfeld 2010; Grotz/Weber 2010).

1.3 Föderative Struktur und Rolle des Bundesrates

Stark geprägt wird der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in der Bundesrepublik durch die föderative Struktur und die spezifische Rolle des Bundesrates, durch den die Länder an der Gesetzgebung, aber auch an der Verwaltung des Bundes mitentscheidend beteiligt sind und auch in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken (Art. 50 GG). Dadurch kommen zu den Abstimmungsprozessen auf Koalitionsebene in der Bundesrepublik weitere, das Parteienkonkurrenzprinzip relativierende Aushandlungsprozesse zwischen Politikern und Spitzenbeamten von Bund, Ländern und Kommunen hinzu. An der Politik der Bundesländer sind die Landesparlamente mit eigenständigen, wenngleich stark eingeschränkten Gesetzgebungskompetenzen, vor allem aber mit vielfältigen Kommunikations- und »Ombudsmann«-Funktionen ihrer Mitglieder beteiligt (vgl. Reutter 2008; Mielke/Reutter 2012). Das parlamentarische Element, aber auch die Mitwirkung der Wahlbürger, wird dadurch gestärkt. Als »dritte Ebene« kommen die Kommunen (Gemeinden, Landkreise, Bezirke) hinzu, deren gewählte Vertreter – auch über die kommunalen Spitzenverbände – um die Wahrung und produktive Entwicklung ihrer Selbstverwaltungskompetenz ringen (Art. 28 GG; vgl. Walter-Rogg/Kunz/Gabriel 2005). Höchst

bedeutsam für Gesetzgebung und politische Steuerung ist schließlich, dass der Vollzug (auch) der Bundesgesetze überwiegend bei den Behörden der Länder liegt. Nicht nur ist der Erfolg zentralstaatlicher Politik von der qualitativ angemessenen Umsetzung (Implementation) durch die Vollzugsverwaltungen der Länder und Kommunen abhängig – der Bundesgesetzgeber ist auch auf deren Rückmeldungen angewiesen.

Grundsätzlich kommt der föderative Aufbau partizipationsorientierten Bestrebungen nach verstärkter Dezentralisierung entgegen. Als Vorzüge des föderativen Systems gelten vertikale Gewaltenteilung (als Komplement der horizontalen), »Minderheitenschutz und parteipolitischer Spannungsausgleich« und »die Verbesserung der Realisierungschance demokratischer Werte i. S. vermehrter Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung und verbesserter Durchsetzungschancen ihrer (regional) differenzierten Interessen« durch erhöhte Responsivität der regional unterteilten Staatsverwaltung (Abromeit 1982: 463; vgl. Laufer/Münch 2010: 26 ff.).

Ob und inwieweit insbesondere die verfassungsrechtliche Konstruktion und reale Entwicklung des föderativen Bundesorgans Bundesrat der Realisierung solcher Zielvorstellungen dienlich war, ist allerdings umstritten. Aus weisungsgebundenen Mitgliedern der Landesregierungen zusammengesetzt, die die Stimme ihres Landes einheitlich abgeben, ist er ein parlamentarisches Gremium der Funktion, nicht aber der Struktur nach (Steffani 1985: 226); überdies verfügt er über bedeutsame administrative Kompetenzen. Der Bundesrat war vom Parlamentarischen Rat nicht als gleichwertige »zweite Kammer« eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans angelegt worden und ist dies – verfassungsrechtlich gesehen – auch heute nicht (BVerfGE 37, 363, 380). Faktisch hat aber die fortschreitende Unitarisierung des Bundesstaates, insbesondere die Verlagerung zahlreicher Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund einerseits die Landesparlamente geschwächt, andererseits aber dazu geführt, dass die im Bundesrat vertretenen Mitglieder der Länderregierungen und deren Spitzenbeamte verstärkt an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken. Zudem ist der Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen – und dies sind bereits seit der dritten Wahlperiode mehr als die Hälfte und zudem ein Großteil der gewichtigeren Bundesgesetze – faktisch fast gleichberechtigt als Gesetzgebungsorgan beteiligt (Kilper/Lhotta 1996; vgl. Abschn. 6.1.2). Wenngleich der Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze nach der Föderalismusreform I (2006) etwas zurückgegangen ist, bleibt der Bundesrat ein zentraler Akteur im deutschen Regierungssystem (vgl. Jun 2010; Zohlnhöfer 2011).

Der Bundesrat war vom Verfassungsgesetzgeber als Medium zur Vermittlung der Länderinteressen und als Hort gouvernementaler und bürokratischer »Sachlichkeit« verstanden worden, von vielen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates offenbar auch als »Widerlager zur Parteipolitik« (Lehmbruch 2000: 77 ff.). Bürokratische Detailarbeit, Kontrolle und Erfahrungsvermittlung (einschließlich damit verbundener Probleme verwaltungsspezifischer Segmentierung) spielen bei der Arbeit seiner Ausschüsse wie auch bei den zahlreichen direkten Kontakten zwischen Länder- und Bundesministerien sowie Vollzugsbehörden im Rahmen der Entwicklung von Geset-

zen und Verordnungen eine bedeutsame Rolle. Doch hat seit 1969 mit wachsendem politischem Gewicht des Bundesrates die parteipolitische Orientierung und Blockbildung stark zugenommen. Diese Tendenz verstärkte sich in Phasen unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat und wirkte sich erheblich auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess aus. So sind seit der Zeit der sozialliberalen Koalition (1969–1982) vor den Bundesratssitzungen Absprachen innerhalb der Ländergruppen der von den Unionsparteien sowie der SPD geführten Regierungen üblich (Leonardy 2002). Mit dem Verlust der Mehrheit für die christlich-liberale Koalition seit 1990/91 im Bundesrat (und seit 1994 auch im Vermittlungsausschuss) entstand mit anderen Vorzeichen eine ähnliche Situation wie zur Zeit der SPD-FDP-Koalition. Allerdings war die parteipolitische Konstellation im Bundesrat aufgrund verschiedenartiger Regierungskoalitionen in den Ländern vielfältiger und unübersichtlicher geworden, was Absprachen erschwerte (Jun 2011). Dies gilt auch für die Zeit der rot-grünen Koalition (1998–2005), die sich nur wenige Monate einem Bundesrat gegenüber sah, in dem die Vertreter unionsgeführter Landesregierungen in der Minderheit waren. Ist der Regierung(smehrheit) an der Realisierung eines Vorhabens (unbedingt) gelegen, kann sie sich schon bei der Entwicklung von Gesetzentwürfen veranlasst sehen, die bereits öffentlich artikulierten, angekündigten oder zu erwartenden Einwände zu berücksichtigen. Andererseits kann die Opposition im Hinblick auf ihre Mehrheit im Bundesrat natürlich auch in die Verantwortung eingebunden werden. Die am Parteienwettbewerb orientierten Auseinandersetzungen auf parlamentarischer Ebene können durch (vorgelagerte) Verhandlungen einer »informellen« Großen Koalition geschwächt werden oder büßen an Glaubwürdigkeit ein (Lehmbruch 2000: 158 ff.). Die Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeit wird dadurch schwieriger, verhandlungsdemokratische Tendenzen werden deutlich verstärkt. Allerdings kann bei Vorhaben, für die ein breiter Konsens wünschenswert ist, ein Einigungsverfahren unter Beteiligung der Opposition jedenfalls dann ein Gewinn sein, wenn es hinreichend transparent und diskursiv abläuft.

Ein wirklicher »Machtwechsel« erfordert nicht nur eine Mehrheit für die eigene Partei oder ein Parteienbündnis im Bundestag, sondern auch im Bundesrat – mit der Folge, dass bei Landtagswahlen die Bundespolitik zunehmend dominiert und diese tendenziell den Charakter von Bundesratswahlen annahmen (Jun 1994: 85 ff.). Dies hat sich auch nach der Föderalismusreform I nicht geändert.

Folge der Parteipolitisierung des Bundesrates ist, dass der Bundestag phasenweise zum Forum des Bundesrates denaturierte, besonders spektakulär vor den Bundestagswahlen 1976 und 1980, als die Ministerpräsidenten und Kanzlerkandidaten Helmut Kohl und Franz-Josef Strauß ihr Redeprivileg als Bundesratsmitglieder nutzten und als programmatische Hauptredner ihrer Parteien dem amtierenden Kanzler gegenübertraten. Die Einbeziehung der Reden von Bundesratsmitgliedern in die Redezeitkontingente der Regierungsmehrheit einerseits und der Oppositionsfraktionen andererseits ist die realistische Konsequenz dieser Entwicklung (vgl. Abschn. 7.2.2).

Über die parteipolitischen Fronten hinweg werden im Bundesrat gleichwohl spezifische landespolitische Interessen vertreten – so vor allem, wenn es um Steuergesetze und Finanzzuweisungen oder um Kompetenzfragen geht (Jun 2011; Rentzsch 1994). Zudem haben die neuen Bundesländer starke gemeinsame Interessen. Somit werden bürokratische Problembearbeitung, politische »Sacharbeit« und parteipolitische Positionsfixierung je nach Thematik, politischer Aufmerksamkeit und Mehrheitskonstellation mit unterschiedlicher Gewichtung wirksam. Der Wechsel zwischen stärker konkurrenz- und konkordanzdemokratischen Phasen im bundesdeutschen System – je nach parteipolitischer Zusammensetzung des Bundesrates – ist im europäischen Vergleich eine Besonderheit (Ismayr 2009b: 52 ff.; Ismayr 2010b: 43 ff.).

Eine weitere, das parlamentarische System prägende strukturelle Besonderheit ist die starke Stellung des Bundesverfassungsgerichts als weiterem oberstem Bundesorgan, dessen Entscheidungen auch für das Parlament bindend sind. Die Neigung der jeweiligen oppositionellen Parteien, Entscheidungen der parlamentarischen Mehrheit daraufhin überprüfen zu lassen, ob sie verfassungswidrig sind und die zeitweilige Neigung des Verfassungsgerichts zu detaillierten Vorgaben gegenüber dem Gesetzgeber haben zu einer »Juridifizierung« der Politik und zur Einengung des politischen Gestaltungsspielraumes beigetragen. Einerseits steht damit der Opposition ein weiteres Mittel zur Verfügung, auf das Handeln der Regierung(smehrheit) Einfluss zu nehmen, andererseits kann auf diesem Wege eine konzeptionelle, auf grundlegende Wandlungsprozesse reagierende Politik erschwert werden (vgl. Abschn. 6.3).

Zu den skizzierten strukturellen Bedingungen des politischen Systems der Bundesrepublik kommt hinzu, dass bei zunehmender Verlagerung von Rechtssetzungskompetenzen auf die Europäische Union bis zur Entscheidung des Rates der EU vielfältige Aushandlungsprozesse unter einflussreicher Mitwirkung von Ministerialbeamten der Mitgliedstaaten und EU-Beamten stattfinden, auf die das Europäische Parlament wie auch der Bundestag – trotz einiger Kompetenzzuwächse seit den 1990er Jahren – nur vergleichsweise bescheidene Einwirkungsmöglichkeiten haben (vgl. Abschn. 6.9).

1.4 Auswirkungen technologischer und kultureller Wandlungsprozesse

Will man Einsichten über die tatsächlichen und wünschbaren Funktionen des Bundestages im politischen System gewinnen, sind über die verfassungsrechtlichen und -politischen Strukturbedingungen hinaus die jüngsten technologischen und kulturellen Wandlungsprozesse zu berücksichtigen, die sich auf die Leistungs- und Kommunikationsfähigkeit der staatlich-politischen und intermediären Institutionen sowie auf die Partizipations-, Transparenz- und Leistungserwartungen der Bürger auswirken. Sie können hier allerdings nur angedeutet werden.

Die Entwicklung der Industriegesellschaft und des modernen Sozial- und Interventionsstaates hat (insbesondere in der Phase des Wirtschaftswachstums seit den 1950er Jahren) zu einer enormen Ausweitung und Verdichtung der Staatstätigkeit geführt, die so gut wie alle Lebensbereiche erfasst oder zumindest berührt. Im Zuge dieser Entwicklung expandierten die Ministerial- und Vollzugsverwaltungen erheblich, während sich die Zahl der durch Wahl legitimierten und mit der politischen Führung beauftragten Politiker nicht wesentlich erhöhte. Die etwa vier Dutzend Regierungsmitglieder und Parlamentarischen Staatssekretäre und die (weiteren) etwa 600 Parlamentarier sehen sich allein im Bereich der Bundesministerien und des Kanzleramtes einem organisatorisch stark ausdifferenzierten und fachlich spezialisierten Verwaltungsapparat von etwa 19 000 Mitarbeitern gegenüber. Ein großer Teil der Ministerialbeamten ist an der Gesetzes- und Programmentwicklung und durch beratende Mitwirkung in Ausschüssen, Arbeitsgruppen sowie Koalitionsgremien auch am parlamentarischen Willensbildungsprozess einflussreich beteiligt. Sie können sich (zudem) auf die Zuarbeit von zahlreichen nachgeordneten Bundesbehörden und kontinuierliche Informationskontakte zu Verbandexperten, Ministerialbürokratien der Länder und Vollzugsbürokratien und eine umfangreiche wissenschaftliche Beratungskapazität stützen. Erhebliche Auswirkungen auf den politischen Willensbildungsprozess hat auch die Expansion und zunehmende Ausdifferenzierung der Lobbytätigkeit (vgl. Abschn. 6.2, 6.8).

Bestrebungen auf Regierungsebene (vor allem in den Anfangsjahren der sozialliberalen Koalition), der zunehmenden Segmentierung des Arbeitsprozesses durch verbesserte Koordination, längerfristig angelegte integrierte Aufgabenplanung und übergreifende Beratungsgremien entgegenzuwirken, brachten insgesamt gesehen nicht den gewünschten Erfolg (Scharpf 1973).

Bundestag und Fraktionen versuchen, den vielfältigen Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben durch eine der Ressortgliederung der Bundesregierung weithin entsprechende Arbeitsteilung und Spezialisierung gerecht zu werden. Dabei stehen sie allerdings vor der schwer zu bewältigenden Daueraufgabe, die nebeneinander her laufenden Tätigkeiten über formelle und informelle Gremien zu koordinieren und – über kurzatmige und tagespolitisch reaktive Aktivitäten hinaus – konzeptionell aufeinander abzustimmen. Zudem stellt sich die Frage, ob die den Abgeordneten und Fraktionen zur Verfügung stehenden Hilfsdienste und Beratungskapazitäten ausreichen und ob sie gegebenenfalls so weiterentwickelt werden können, dass sie über eine Stärkung der Gestaltungs- und Kontrollfähigkeit hinaus der Verbesserung zukunftsorientierter konzeptioneller Arbeit dienen. Dabei leistet die technische Fortentwicklung online-basierter Koordinations- und Kommunikationsmittel einen wichtigen Beitrag zur internen und externen Informationsvermittlung. Andererseits stellt diese Entwicklung ständig neue Anforderungen an die Abgeordneten und deren Mitarbeiter, sich die Funktionsweise der neuen Technologien anzueignen und sie in ihren Arbeitsprozess zu integrieren. Der erhöhten Geschwindigkeit beim Abruf

von Informationen und bei Interaktionen zwischen Arbeitsgruppen, Abgeordneten und ihren Mitarbeitern stehen die dauernde Erreichbarkeit sowie die Erwartung kurzer Reaktionsintervalle gegenüber. Innerfraktionelle Meinungsabstimmungen finden inzwischen verstärkt in den Intranets der Fraktionen statt. Sie sind vor allem Instrumente der Informationsvermittlung nach innen und erfüllen wichtige Synchronisierungsaufgaben in der innerfraktionellen Kommunikation. Die Angebote der Intranets sollen die Arbeit der Fraktionen effizienter machen und den Abgeordneten einen Überblick über die Arbeit in den Arbeitsgruppen ermöglichen, in denen sie selbst nicht tätig sind.

Durch die Verbreitung der Internetnutzung auf nunmehr alle Altersgruppen und Schichten der Bevölkerung wird auch in der Außendarstellung eine Erweiterung der nachvollziehbaren Abbildung politischer Willensbildungsprozesse erwartet. Ob die ständige Präsenz von Abgeordneten im Internet zu einem Mehrwert an transparenter Darstellung der politischen Prozesse für die Öffentlichkeit führt, bleibt abzuwarten.

Unter den Bedingungen des demokratischen Rechtsstaates führte die zunehmende Staatstätigkeit dazu, dass nicht nur die Zahl der Gesetze (und mehr noch der Verordnungen), sondern auch deren Detaillierung, Spezialisierung und Vernetzung erheblich zunahm. Ein großer Teil der Gesetze dient als Führungs- und Steuerungsmittel. An der Gesetzgebung und Programmentwicklung beteiligte Politiker sehen sich häufiger denn je vor der Aufgabe, Entscheidungen angesichts schwer voraussehbarer Entwicklungen der Wirtschaft und Technik und auch der Verhaltensweisen der Normadressaten (Bürger, Verwaltungen, Wirtschaft, Wissenschaft) treffen zu müssen. Dies gilt in verstärktem Maße unter den in den 1990er Jahren verschärften Bedingungen der Globalisierung (Beck 1998), die durch die Informationstechnik begünstigt wurde, sowie angesichts des erheblichen Kompetenzzuwachses der Europäischen Gemeinschaft seit Mitte der 1980er Jahre und der zunehmenden Befassung auch der nationalen Parlamente mit EU-Angelegenheiten (Hassel 2012: 229 ff.). Je dichter das Netz rechtlicher Normen geknüpft wird, umso schwieriger wird es, widersprüchliche Regelungen aufzudecken und unbeabsichtigte Folgen und Nebenfolgen zu vermeiden (vgl. Kap. 6).

Ausmaß und kumulative Wirkungen der Umweltbelastungen wurden seit den 1970er Jahren stärker bewusst. Darüber hinaus stellen jüngste Technikentwicklungen mit weitreichenden und in ihrer komplexen Wirkungsvielfalt schwer abschätzbaren ökologischen, soziokulturellen und humanen Folgen die Gesellschaft insgesamt und besonders die politischen Institutionen vor neuartige Herausforderungen (vgl. Abschn. 7.19, 7.20). Weltweit drohende Gefährdungen durch zunehmende Belastung von Luft, Wasser, Boden und Erdatmosphäre mit chemisch, kerntechnisch und gentechnisch erzeugten Gift- und Schadstoffen, deren Wechselwirkungen weithin unbekannt sind, die Fähigkeit, in einem Atomkrieg menschliches Leben auszulöschen und die Möglichkeiten, durch Genmanipulation »Leben neu zu konstruieren« ließen den lange Zeit bestimmenden Fortschrittskonsens brüchig werden (Beck 1986). Mit zu-

nehmender Vernetzung können Folgen und Wechselwirkungen oft nur schwer abgeschätzt werden. Neuartig an einigen dieser Technikfolgen ist, dass sich Gefährdungen nicht eingrenzen lassen, ja teilweise weltweit auswirken (Erwärmung der Erdatmosphäre), sie oft irreversibel sind und in hohem Maße zu Lasten späterer Generationen gehen.

Grundsätzlich wächst die Einsicht, dass nicht mehr einfach davon ausgegangen werden kann, unerwünschte Nebenfolgen ließen sich im Zuge weiterer technischer Entwicklungen schon wieder eindämmen oder beseitigen (Jonas 1986; BT-Drs. 10/5844). Schon die Enquete-Kommission Technikfolgenabschätzung des Bundestages war sich darin grundsätzlich einig, dass die Steuerungsfunktion des Marktes »allein« nicht geeignet ist, »die soziale und ökologische Verträglichkeit der Technik im erforderlichen Umfang zu gewährleisten«, und es Aufgabe der Politik und insbesondere des Parlaments sei, vorausschauend über Gestaltungsalternativen zu diskutieren und die (technologie)politischen Grundentscheidungen zu treffen. Das Parlament müsse die Rahmenbedingungen gestalten und dürfe sich »nicht darauf beschränken, gesetzliche Regelungen erst dann zu treffen, wenn unerwartete und unkorrigierbare Technikfolgen bereits eingetreten sind« (BT-Drs. 11/4606, S. 5 f.). Tatsächlich wurden zentrale technologiepolitische Entscheidungen nach primär betriebswirtschaftlichem Nutzenkalkül und im Interesse der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft auf dem Weltmarkt durchgesetzt – gegebenenfalls mit gouvernementaler Unterstützung, aber »häufig ohne rechtzeitige Einbeziehung des Parlaments« (BT-Drs. 11/4606). Werden zukunftsprägende Richtungsentscheidungen an Parlament und Öffentlichkeit vorbei getroffen, und geben sich demokratisch legitimierte Institutionen mit der »Nebenrolle« zufrieden, für die Akzeptanz der Entscheidungen zu sorgen, Finanzmittel und die benötigte Infrastruktur bereitzustellen und »reaktiv« für die (unerwünschten) Folgen einzustehen, büßt die parlamentarische Demokratie an Glaubwürdigkeit ein. Grundlegende technologiepolitische Entscheidungen sind Sache des Parlaments oder (bei Einführung direktdemokratischer Verfahren) der Bürger selbst – und sollten erst aufgrund öffentlicher politischer Diskurse und nach kritischer Abwägung alternativer Entwicklungswege getroffen werden. Verantwortliche Politik in der »Risikogesellschaft« kann sich nicht mit dem »Kurieren« unerwünschter Nebenfolgen begnügen (Beck 1988; Beck 1991).

Das Dilemma: Konzeptionelle, längerfristige und zukunftsorientierte Politik wird umso dringlicher in einer Zeit, in der gesellschaftliche, ökologische und politische Wirkungs- und Problemzusammenhänge immer vielfältiger, weitreichender und komplexer werden. Mit Hinweisen auf den Primat der Politik (BT-Drs. 11/4606) und die besondere Gestaltungsaufgabe des Parlaments ist es freilich nicht getan. Darüber hinaus ist zu fragen, wie solidarisches, verantwortliches politisches Handeln gegenüber der Mitwelt, Umwelt und Nachwelt ermutigt und strukturell begünstigt werden kann.

Politisches Denken und Handeln, das den Herausforderungen der Gegenwart bei

Beachtung der Lebensinteressen nachkommender Generationen gerecht werden will, muss in einem gegenwärtige und regionale Begrenztheiten übersteigenden Sinne gemeinwohlorientiert und nachhaltig sein (Fetscher 1989; Altner 1997; Abschn. 6.7.3). Dies erfordert moralische Selbstbindung wie die Bereitschaft und Fähigkeit zum Diskurs – nicht nur bei Eliten und Experten, sondern eines beachtlichen Teils der Bürgerschaft. Verantwortungsethik bedeutet unter diesen Voraussetzungen, »sich für eine Selbsterhaltung jenseits egoistischer und individualistischer Selbstbehauptung zu engagieren« (Fetscher 1989: 689; vgl. Münkler 1996). Wo partikulares Nutzenkalkül nicht nur die Interaktionen der Wirtschaft und staatsbezogen agierender Verbände bestimmt, sondern wo auch Parteienwettbewerb und politische Aushandlungsprozesse überwiegend strategisch-taktisch orientiert sind, ist ein am »Prinzip Verantwortung« (H. Jonas) orientiertes Handeln kaum zu erwarten. Auch eine Politik des Ausgleichs von Partikularinteressen reicht nicht (mehr) aus. »Längerfristige Perspektiven als die der jetzt lebenden Generation stellen eine neue Herausforderung an die Demokratie dar. Sie ruft nach weitergehender Verantwortung, über den Interessenausgleich hier und heute hinaus« (Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie 1986; vgl. Eppler 1998). Ein auf ökonomische Rationalitätskriterien oder Machtsicherung reduziertes Politikverständnis erfasst die Realität nur unzulänglich und taugt erst recht nicht als Maßstab.

1.5 Partizipationsinteresse und Demokratieverständnis im Wandel

Neben dem Wandel der Staatsaufgaben kann als zweiter großer Entwicklungsstrang das veränderte Demokratieverständnis und Beteiligungsverhalten angesprochen werden, dessen sichtbarster Ausdruck Bürgerinitiativen und neue soziale Bewegungen sind.

Seit Mitte der 1960er Jahren haben sich Anspruch und Bereitschaft der Bürger, über den Wahlakt hinaus an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilzunehmen, beträchtlich erhöht. Im Zuge einer »partizipatorischen Revolution« in mehreren westlichen Demokratien, hat sich das Beteiligungsniveau in der Bundesrepublik dem vergleichbarer parlamentarischer Demokratien (auf höherem Level) etwa angeglichen (Kaase 1982: 181 f.). Dabei fallen besonders »nicht-konventionelle« Aktionsformen ins Auge, zu denen auch Unterschriftenaktionen und Demonstrationen gerechnet wurden, die jedoch längst stärker genutzt werden als die traditionellen Formen politischer Einflussnahme (Gabriel/Neller 2010: 92 f.). Der Anteil jener Bürger, die ein »Interesse an Politik« bekunden, stieg deutlich an und liegt seit einigen Jahren bei rund 50 % der Bevölkerung (1960: 30 %), wobei sich Ost- und Westdeutsche in ungefähr gleichem Maße für Politik interessieren (Gabriel/Neller 2010: 79 ff.).