

Wolfgang Ismayr

# Der Deutsche Bundestag

3., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage

Unter Mitarbeit von Andre Fleck

c.

**Springer VS**

# QonMß

Abbildungs-und Tabellenverzeichnis	15
<b>1 Einleitung</b>	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
<b>2 Die Rolle der Abgeordneten</b>	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
<b>3</b>	<b>Struktur und Willensbildung der Fraktionen</b>	<b>85</b>
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	<b>III</b>
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	Koalitions-gremien	134

<b>4</b>	<b>Organisation und Arbeitsweise des Bundestages</b>	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	Parteiopolitisierung 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
<b>5</b>	<b>Regierungsbildung</b>	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

<b>6</b>	<b>Gesetzgebung</b>	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

<b>7 Kontrolle und Kommunikation</b>	<b>289</b>
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
<b>8</b>	<b>Rückblick und Ausblick</b>	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 Regierungsfractionen	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