



UTB 2075

Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Wilhelm Fink Verlag München
A. Francke Verlag Tübingen und Basel
Paul Haupt Verlag Bern · Stuttgart · Wien
Hüthig Fachverlage Heidelberg
Verlag Leske + Budrich GmbH Opladen
Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft Stuttgart
Mohr Siebeck Tübingen
Quelle & Meyer Verlag Wiebelsheim
Ernst Reinhardt Verlag München und Basel
Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart
Ferdinand Schöningh Verlag Paderborn · München · Wien · Zürich
Eugen Ulmer Verlag Stuttgart
Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen und Zürich
WUV Wien

Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag

Wolfgang Ismayr

Der Deutsche Bundestag

im politischen System
der Bundesrepublik Deutschland

Leske + Budrich, Opladen 2000

Für Christiane,
Andreas, Sonja und Tobias

Der Autor:

Dr. Wolfgang Ismayr, Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Parlamentarismusforschung an der Technischen Universität Dresden

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem, alterungsbeständigem Papier

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ismayr, Wolfgang:

Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland .
Ein Studienbuch / Wolfgang Ismayr.

– Opladen : Leske + Budrich, 2000

(Schriftenreihe: Uni-Taschenbücher ; Bd. 2075)

ISBN 978-3-322-93358-4 ISBN 978-3-322-93357-7 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-93357-7

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© 2000 by Leske + Budrich, Opladen
Einbandgestaltung: Alfred Krugmann, Stuttgart
Satz: Leske + Budrich, Opladen

Inhalt

Vorwort	13
1 Einleitung	15
1.1 <i>Verfassungspolitische Rahmenbedingungen</i>	15
1.2 <i>Abstimmungsprozesse der Koalition</i>	18
1.3 <i>Föderative Struktur und Rolle des Bundesrates</i>	20
1.4 <i>Auswirkungen technologischer und kultureller Wandlungsprozesse</i>	24
1.5 <i>Partizipationsinteresse und Demokratieverständnis im Wandel</i>	28
1.6 <i>Parlamentfunktionen im Überblick</i>	34
1.6.1 <i>Regierungsbildung</i>	36
1.6.2 <i>Gesetzgebung</i>	37
1.6.3 <i>Kontrolle und Initiative</i>	39
1.6.4 <i>Repräsentation und Kommunikation</i>	41
2 Die Rolle der Abgeordneten	45
2.1 <i>Abgeordnete im Fraktionenparlament</i>	45
2.1.1 <i>Kompetenzen der einzelnen Abgeordneten und parlamentarischer Minderheiten</i>	45
2.1.2 <i>Arbeitsfülle und Parteienkonkurrenz als Motive fraktioneller Geschlossenheit</i>	49
2.1.3 <i>Die Schutzfunktion des Art. 38 GG in der Parteiendemokratie</i>	50
2.1.4 <i>Solidaritätserwartungen und faktische Mitwirkungs- und Aufstiegschancen</i>	54
2.1.5 <i>Argumentationsfreiheit, Kreativität und Basisrückkoppelung</i>	58
2.2 <i>Professionalisierung und Interessenstruktur</i>	60

2.2.1	Professionalisierung, parteipolitische Verankerung und Parlamentskarriere	60
2.2.2	Mandat und Beruf	63
2.2.3	Akademisierung	65
2.2.4	Öffentlicher Dienst	66
2.2.5	Berufs- und Interessenstruktur	69
2.2.6	Frauen im Bundestag	77
2.2.7	Entschädigung, Altersversorgung und Amtsausstattung	79
2.2.8	Inkompatibilitäten und Offenlegung von Interessenverknüpfungen	82
2.3	<i>Abgeordneter und Wahlkreis</i>	85
2.3.1	Kommunikationsbeziehungen der Abgeordneten „nach außen“	85
2.3.2	Vertreter regionaler Anliegen	87
2.3.3	Aufgaben als „Ombudsmann“ der Region	89
2.3.4	Abgeordnete als Kommunikatoren im Wahlkreis	91
2.4	<i>Kommunikationsbeziehungen, Interessenstruktur und demokratische Legitimation</i>	92
3	Struktur und Willensbildung der Fraktionen	95
3.1	<i>Status und Aufgaben der Fraktionen</i>	95
3.2	<i>Arbeitsgruppen und Arbeitskreise</i>	99
3.2.1	Die Arbeitsgruppen der großen Fraktionen	99
3.2.2	Spezialisierung und Kooperation: Berichterstatter und Ad-hoc-Arbeitsgruppen	101
3.2.3	Arbeitsteilung und Kooperation in den kleineren Fraktionen	103
3.2.4	Sitzungen	104
3.2.5	Informationsbeschaffung und Willensbildung	105
3.3	<i>Interessengruppierungen und Fraktionsflügel</i>	107
3.3.1	Organisierte Interessengruppen der CDU/CSU-Fraktion ...	107
3.3.2	Fraktionsflügel der SPD	110
3.4	<i>Landesgruppen und Sonderstellung der CSU-Landesgruppe</i>	113
3.5	<i>Fraktionsführung und Fraktionsvorstand</i>	118
3.5.1	Zusammensetzung und Wahl	118
3.5.2	Fraktionsführung und Geschäftsführender Vorstand	123

3.5.3	Vorstandssitzungen	126
3.6	<i>Die Fraktionsversammlung</i>	129
3.6.1	Politischer Bericht und Diskussion	130
3.6.2	Vorbereitung der Plenarsitzungen	132
3.6.3	Entscheidungen über Vorlagen und Initiativen	134
3.6.4	Diskussionen und Appelle zur „Geschlossenheit“	135
3.7	<i>Koordinationsgremien</i>	139
3.7.1	Koordinationsgremien der Fraktionen (Obleutebesprechungen)	140
3.7.2	Koalitions-gremien	142
4	Organisation und Arbeitsweise des Bundestages	145
4.1	<i>Konstituierung des Bundestages und Geltung der Geschäftsordnung</i>	146
4.2	<i>Präsident und Präsidium</i>	148
4.2.1	Wahl und Amtsdauer	148
4.2.2	Kompetenzen und Amtsverständnis	151
4.2.3	„Repräsentant“ der Volksvertretung	151
4.2.4	Hausrecht und Polizeigewalt	152
4.2.5	Verwaltungsaufgaben und Personalentscheidungen	153
4.2.6	Entscheidungen in Geschäftsordnungsfragen	154
4.2.7	Sitzungsleitung und Ordnungsbefugnis	154
4.2.8	Das Präsidium	156
4.2.9	Partei-politisierung und „kollegiale“ Leitung	157
4.3	<i>Ältestenrat und interfraktionelle Arbeitsplanung</i>	159
4.3.1	Vereinbarungen über Zeitplan, Tagesordnung und Debattengestaltung	160
4.3.2	Beratungsfunktion in Geschäftsordnungsfragen	165
4.3.3	Der Ältestenrat als Beschlußorgan	167
4.4	<i>Ausschüsse</i>	167
4.4.1	Besetzung der Ausschüsse und Mitgliederstruktur	171
4.4.2	Präferenzen der Abgeordneten und Interessenstruktur der Ausschüsse	175
4.4.3	Vorsitzende und Stellvertreter	177
4.4.4	Kompetenzen der Ausschüsse	178
4.4.5	Vorbereitung der Ausschußsitzungen	180
4.4.6	Rolle des Vorsitzenden und Arbeitsstil der Ausschüsse ...	181

4.4.7	Spezialisierung: Berichterstatter, Arbeitsgruppen, Unterausschüsse	184
4.4.8	Informationsbeschaffung und wechselseitige Einflußnahme: Die Rolle der Ministerialbürokratie im Ausschuß	187
4.4.9	Arbeitsweise und Einfluß: Regierungs- und Oppositionsfraktionen im Ausschuß	191
4.4.10	Diskussionsstil und Abstimmungsverhalten	192
5	Regierungsbildung	195
5.1	<i>Koalitionsverhandlungen über das Regierungsprogramm</i>	199
5.2	<i>Erklärungen zum Regierungsprogramm</i>	203
5.3	<i>Personalentscheidungen</i>	205
5.4	<i>Konstruktives Mißtrauensvotum, Vertrauensfrage und Bundestagsauflösung</i>	211
6	Gesetzgebung	215
6.1	<i>Gesetzesfunktionen und Gestaltungsfähigkeit der Politik</i>	216
6.1.1	Verrechtlichung und Wandel der Staatstätigkeit	216
6.1.2	Funktionswandel des Gesetzes	219
6.1.3	„Normenflut“	223
6.1.4	Entlastung des Gesetzgebers und der Bürger?	224
6.2	<i>Gesetzesfolgenabschätzung und Wissenschaftliche Politikberatung</i>	230
6.3	<i>Der Gesetzgebungsprozeß</i>	239
6.3.1	Gesetzesinitiativen	239
6.3.2	Ausarbeitung von Regierungsvorlagen	250
6.3.3	Der Regierungsentwurf	262
6.3.4	„Erster Durchgang“ im Bundesrat	264
6.3.5	Entwicklung von Gesetzentwürfen der Fraktionen (Opposition)	269
6.3.6	Einbringung, erste Beratung und Überweisung	272
6.3.7	Die Ausschußphase	275
6.3.8	Plenum: Zweite und dritte Beratung und Schlußabstimmung	283

6.3.9	„Zweiter Durchgang“ im Bundesrat, Vermittlungsverfahren und Ausfertigung	288
6.4	<i>Die Beratung von EU-Vorlagen im Bundestag</i>	290
7	Kontrolle und Kommunikation	299
7.1	<i>Einleitung: Informationsrechte und Kontrollpraxis</i>	299
7.1.1	Praxis öffentlicher Kontrolle	302
7.1.2	Informationsrechte	306
7.1.3	Ausbau der Analysekapazität	309
7.2	<i>Parlamentarische Kommunikation und Öffentlichkeit</i>	312
7.2.1	Massenmedien und Politikvermittlung	312
7.2.2	Die Plenardebatten: Struktur und Reformaspekte	314
7.2.3	Transparenz und Kompetenz	323
7.2.4	Parlamentsberichterstattung – Parlamentskanal	326
7.3	<i>Herbeirufungen</i>	327
7.4	<i>Mißbilligungs- und Entlassungsanträge</i>	330
7.5	<i>Große Anfragen</i>	331
7.5.1	Verfahren	333
7.5.2	Themenstruktur und Kontrollintentionen	335
7.5.3	Plenardebatten und Öffentlichkeit	336
7.6	<i>Kleine Anfrage</i>	338
7.7	<i>Fragestunde und schriftliche Einzelfragen</i>	342
7.8	<i>Aktuelle Stunde</i>	346
7.9	<i>Kabinettsberichterstattung und Befragung der Bundesregierung</i>	350
7.10	<i>Regierungserklärungen</i>	352
7.11	<i>Parlamentarische Haushaltsberatung und Finanzkontrolle</i>	354
7.11.1	Entwicklung des Haushaltsplans	356
7.11.2	Der Haushaltsausschuß	358
7.11.3	Arbeitsweise und Entscheidungsprozeß	360
7.11.4	Informationsmöglichkeiten	362
7.11.5	Haushaltsvollzug	363
7.12	<i>Bundesrechnungshof und Parlament</i>	363
7.12.1	Nachträgliche Finanzkontrolle	364

7.12.2	Erfolgskontrollen	365
7.12.3	Beratung der Abgeordneten	366
7.12.4	Öffentliche Wirkung	366
7.13	<i>Untersuchungsausschüsse</i>	367
7.13.1	Auftrag und Funktionen	367
7.13.2	Erfahrungen	371
7.13.3	Einsetzung, Zusammensetzung und Vorsitz	374
7.13.4	Beweiserhebung	375
7.13.5	Untersuchungen des Verteidigungsausschusses	378
7.13.6	Kontrollwirkungen	378
7.14	<i>Der Petitionsausschuß</i>	379
7.14.1	Petitionsrecht im Wandel	379
7.14.2	Aufgaben und Befugnisse des Petitionsausschusses	381
7.14.3	Verfahren und Erfolgsrate	383
7.14.4	Massenpetitionen und Politisierung	386
7.14.5	Minderheitenrechte	387
7.14.6	Institution eines „Bürgerbeauftragten“?	389
7.15	<i>Der Wehrbeauftragte</i>	390
7.15.1	Struktur des Amtes	391
7.15.2	Eingaben an den Wehrbeauftragten	393
7.15.3	Wehrbeauftragter und Parlament	394
7.16	<i>Berichte der Bundesregierung</i>	396
7.17	<i>Selbständige Anträge und Entschließungsanträge</i>	402
7.18	<i>Öffentliche Anhörungen der Ausschüsse</i>	407
7.19	<i>Enquete-Kommissionen</i>	413
7.19.1	Aufgaben und Zielsetzungen	418
7.19.2	Zusammensetzung, Ausstattung und Kompetenzen	419
7.19.3	Arbeits- und Lernprozesse	423
7.19.4	Parlamentarische Umsetzung und öffentliche Resonanz	426
7.20	<i>Institutionalisierung der Technikfolgenabschätzung</i>	428
8	Rückblick und Ausblick	439
8.1	<i>Strukturen parlamentarischer Willensbildung</i>	439
8.1.1	Arbeitsteilung und Koordination	439
8.1.2	Abgeordnete im Fraktionenparlament	441

8.1.3	Gestaltungs- und Kontrollchancen von Oppositions- und Regierungsfractionen	444
8.1.4	Bürokratisierung parlamentarischer Willensbildung?	449
8.2	<i>Kriterien und Zielsetzungen einer Parlaments- und Verfassungsreform</i>	450
8.3	<i>Reformvorschläge im Kontext</i>	454
8.3.1	Oppositionsklausel in die Verfassung?	454
8.3.2	Informations-, Auskunfts- und Aktenvorlagepflichten der Regierung	455
8.3.3	Verfahrensreform der Untersuchungsausschüsse und Enquete-Kommissionen	458
8.3.4	Innovativer Ausbau einer eigenständigen Analyse- und Beratungskapazität	460
8.3.5	Verbesserung der Kommunikationsfähigkeit und Transparenz	462
8.3.6	Neue Formen und Foren der Bürgermitwirkung und des öffentlichen Diskurses	465
	Literaturverzeichnis	467
	Abkürzungsverzeichnis	496
	Verzeichnis des Tabellen und Schaubilder	498
	Sachregister	501

Vorwort

Mit diesem Buch legt der Verfasser auf der Basis seines umfangreichen Werkes „Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze“ (Opladen 1992, 767 Seiten) eine für Studienzwecke eingerichtete, überarbeitete und aktualisierte Fassung vor. Angeregt wurde er hierzu durch die Arbeit an einem Lehrtext für die FernUniversität Hagen, der mit diesem Band großenteils identisch ist. Auf einen Anmerkungsapparat wurde verzichtet; Literatur- und Quellenverweise wurden in den Text integriert.

Die Konstituierung des 14. Deutschen Bundestages und die Regierungs- und Fraktionsbildung vom Herbst 1998 konnten noch berücksichtigt werden. Auch wurde die erst seit Sommer 1999 vollständig zugängliche Parlamentsstatistik für die 13. Wahlperiode (1994-98) noch eingearbeitet.

Im Bemühen um genauere Einsichten in die komplexe Struktur parlamentarischer Willensbildung hat der Verfasser vielfältige Informationswege beschritten. So stützt sich die Arbeit einmal auf veröffentlichte, (halb)öffentlich zugängliche und organisationsinterne Abhandlungen, Materialien und Daten. Unter den publizierten Dokumenten kommt neben den amtlichen Handbüchern, der Kommentarliteratur und dem Werk „Stand der Gesetzgebung des Bundes“ selbstverständlich den Plenarprotokollen und Parlamentsdrucksachen besondere Bedeutung zu, denen sich auch Informationen über außerhalb des Plenums liegende Handlungsfelder entnehmen lassen. Für eingehendere Untersuchungen zum Deutschen Bundestag unverzichtbar ist das von Peter Schindler verfaßte „Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages“, das in mehreren Bänden vorliegt. Ende 1999 wird ein den Zeitraum 1949 bis 1999 umfassendes dreibändiges „Datenhandbuch“ publiziert (vgl. Literaturverzeichnis). Hilfreich war auch die Erschließung von Zeitungsartikeln durch die Pressedokumentation des Bundestages.

Neben den veröffentlichten Quellen konnten u.a. genutzt werden: Protokolle und Sitzungsunterlagen von Bundestagsausschüssen und

Fraktionsgremien, Organisationspläne, Rundbriefe und weitere Strukturdaten der Fraktionen sowie Unterlagen verschiedener Abteilungen der Bundestagsverwaltung. Das Referat „Sach- und Sprechregister“ der Bundestagsverwaltung stellte dem Verfasser auf Anfrage in größerem Umfang Computerausdrucke und Statistiken über parlamentarische Aktivitäten zur Verfügung.

Darüber hinaus stützt sich die Arbeit auf etwa 60 meist längere Interviews und Hintergrundgespräche des Verfassers mit Abgeordneten und Mitarbeitern der Fraktionen und der Bundestagsverwaltung, in denen es besonders auch um die Erkundung spezifischer Erfahrungen in der jeweiligen Rolle ging (z.B. als Obmann einer großen Fraktion im Rechtsausschuß). Hinzu kamen zahlreiche schriftliche Informationskontakte und Gespräche über Einzelfragen.

Besonderes Gewicht kommt den eigenen Beobachtungen des Verfassers vornehmlich in den 80er Jahren in (nicht-öffentlichen) Sitzungen von Bundestagsausschüssen und in zahlreichen Sitzungen von Fraktionsgremien (Versammlung, Arbeitsgruppen und -kreise) sowohl der Koalitions- als auch der Oppositionsparteien zu. Der Vergleich dieser Beobachtungen mit Auskünften und Stellungnahmen der Beteiligten sowie mit öffentlichen und internen Materialien sollte eine angemessene Fundierung der Darstellung ermöglichen.

Ohne die Bereitschaft der Fraktionen, dem Verfasser ohne Auflagen Zugang zu internen Sitzungen zu gewähren, wäre diese Arbeit in der vorliegenden Form nicht möglich gewesen. Ich danke den Abgeordneten, den Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung, der Fraktionen und der Parteien für ihre Informationsbereitschaft und Unterstützung und allen, die mich bei meiner Arbeit ermutigt haben.

Herzlich danken möchte ich auch Matthias Hölzlein, Josef Doerr, Solveig Richter, Martin Spiller, Ansgar Bovet und Ronald Lampel, die in verschiedenen Entstehungsphasen dieses Buches zuverlässig bei der Zusammenstellung von Materialien und beim Korrekturlesen geholfen haben.

Dresden, im Oktober 1999

Wolfgang Ismayr