



Uwe Andersen (Hrsg.)

Der Deutsche Bundestag



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Copyright Wochenschau Verlag, Schwalbach/Ts.

Der Deutsche Bundestag

Herausgegeben von
Uwe Andersen



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© WOCHENSCHAU Verlag
Dr. Kurt Debus GmbH
Schwalbach/Ts., 2., vollständig überarbeitete
und erweiterte Auflage 2015

www.wochenschau-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Titelgestaltung: Ohl Design
Titelbild: picture alliance / dpa
Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag

Gedruckt auf chlorfreiem Papier

ISBN 978-3-7344-0119-0

Inhalt

Uwe Andersen Einführung	5
Wolfgang Ismayr Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland	10
Uwe Andersen Das Wahlrecht als umstrittene Rahmensetzung	53
Norbert Lammert Parlamentarismuskritik und parlamentarischer Alltag. Zur Reputation und Relevanz des Deutschen Bundestages	80
Wolfgang Zeh Verfassungsrechtliche und politische Organisation des Deutschen Bundestages	92
Uli Schöler, Thomas von Winter Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages	131
Kai Gehring MdB-Praxis: Vom neuen zum erfahrenen Bundestagsabgeordneten	166

Heinrich Oberreuter Die Öffentlichkeiten des Deutschen Bundestags: generell, sektoral, individuell	187
Hildegard Müller Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag	214
Sven Vollrath Der Deutsche Bundestag und die Europäische Union	239
Abstracts	267
Autorinnen und Autoren	271

Uwe Andersen

Einführung

Von den fünf obersten Staatsorganen der Bundesrepublik Deutschland – Bundespräsident, Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht – ist der Deutsche Bundestag das einzige durch die Wahl von der Bevölkerung direkt legitimierte Organ und schon von daher in einer herausgehobenen Position. Er ist zudem das Zentrum des parlamentarischen Regierungssystems, das durch die enge Verknüpfung von Parlamentsmehrheit und von ihr gekürter und gestützter Regierung charakterisiert wird. Dabei gibt es zwischen Verfassungsnorm, z. B. im Hinblick auf die einem parlamentarischen Regierungssystem unangemessene, überholte Form der Gewaltenteilung, und politischer Realität teilweise gravierende Differenzen, die wiederum Missverständnissen in der Öffentlichkeit hinsichtlich der Funktionsbedingungen einer parlamentarischen Demokratie Vorschub leisten. Ein anderes Beispiel ist das notwendige Spannungsverhältnis zwischen der in Art. 38 GG fixierten Unabhängigkeit des Abgeordneten und der in Art. 21 GG nur knapp angesprochenen Rolle der Parteien, die sich im Parlament in der im Grundgesetz nicht einmal erwähnten, in der Praxis aber dominanten Rolle der Fraktionen spiegelt – Stichwort Fraktionsdisziplin.

Kritik im Hinblick auf seine Soll- und Ist-Rolle hat die Geschichte des Bundestages begleitet, und teilweise hat er durchaus mit – eher bescheidenen – institutionellen Reformen zu reagieren versucht. Bei der Kritik an behaupteten Funktionsdefiziten des Bundestages standen über die Zeit unterschiedliche Funktionen und Funktionsverständnisse im Zentrum. Generalisierend lässt sich aber die These vertreten, dass der Bundestag auch im internationalen Vergleich eine ausgesprochen positive Rolle im politischen System der Bundesrepublik gespielt hat. Behauptete und tatsächliche

Defizite des Parlaments sind allerdings eher von Veränderungen des politischen Systems ausgegangen, als dass umgekehrt der Bundestag diese prägen konnte. Dies mag beispielhaft an einigen aktuellen funktionsbezogenen Überlegungen verdeutlicht werden.

Die *Wahlfunktion*, insbesondere die Wahl des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin und damit die Regierungsbildung, hat der Bundestag unbestritten sehr effizient und problemlos wahrgenommen. Die Chance der Regierungsbildung hängt allerdings primär vom sich verändernden Parteiensystem und Wählerverhalten ab. Der Trend einer Pluralisierung im Parlament mit einer wachsenden Zahl von Fraktionen und schrumpfenden Stimmenanteilen der großen „Volksparteien“ Union (CDU/CSU) und SPD wurde 2013 mit einem Vier-Fraktionen-Parlament vorerst gebrochen, allerdings um den Preis, dass eine Rekordzahl von 15,7 % der abgegebenen Wählerstimmen wegen der Fünf-Prozent-Hürde nicht im Bundestag vertreten ist (erstmalig die FDP mit 4,8 % und die neue „Alternative für Deutschland“ mit 4,6 % relativ knapp). Dies sind fast so viele Stimmen, wie auf die beiden Oppositionsfraktionen Die Linke und Grüne zusammen entfielen (17,2 %). Ob eine Regierungsbildung jenseits der als Dauerlösung strukturell nicht wünschenswerten Großen Koalition gelingt, hängt auch von der wechselseitigen Koalitionsfähigkeit und -bereitschaft der Parteien und Fraktionen ab und kann erst die Zukunft zeigen.

Die im parlamentarischen Regierungssystem primär der Opposition zugeordnete *Kontrollfunktion* leidet, wenn wie zurzeit zwei kleine, eher gegensätzliche Alternativen präsentierende Oppositionsfraktionen zwei zahlenmäßig übermächtigen Regierungsfractionen gegenüberstehen ($64+63=127$ zu $311+193=504$ Abgeordnete – ein Verhältnis von 1 : 4).

Bei der *Gesetzgebungsfunktion* bleibt der Bundestag im Zentrum, obwohl er einerseits und gewichtiger zur EU hin, andererseits zu den Ländern hin – Föderalismusreform – Kompetenzen verliert. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob die als Kompensation gedachte Einschränkung der Vetoposition des Bundesrates durch die Verminderung der zustimmungspflichtigen Gesetze die autonomen

Handlungsmöglichkeiten des Bundestages erweitert und er diese funktional – u. a. durch den Ausbau der wissenschaftlichen Beratung – gegenüber dem Sachverstand der Ministerialbürokratie und der Verbände behaupten kann. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Stellung des Bundestages bei grundlegenden außen-, außenwirtschaftlichen (z. B. Euroschutzschirme) und sicherheitspolitischen Entscheidungen (z. B. Bundeswehreinsatz in Afghanistan) durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts gestärkt worden ist.

Die Funktion der *Interessenrepräsentation* wird von unterschiedlichen Perspektiven her als defizitär kritisiert, wobei das Spektrum der Kritik von angeblich mangelndem Basisbezug im „Raumschiff Berlin“ über indirekte oder direkte Bindung an Verbände bis zum Wunsch nach Einbau direkter Demokratieelemente reicht. In der Tat ist die Bundesebene nach dem starken Ausbau von Volks-/Bürgerentscheiden auf der Landes- und Kommunalebene als einzige innerdeutsche Ebene noch ausschließlich der repräsentativen Demokratie verhaftet (kleine Ausnahme: Volksabstimmungen bei Neugliederung der Bundesländer). Angesichts der gewichtigen Pro- und Kontra-Argumente und der für eine Verfassungsänderung notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat scheint die Aufnahme direktdemokratischer Elemente auf der Bundesebene mittelfristig eher unwahrscheinlich. Offen bleibt auch, ob stärker auf Transparenz von Interessenbindungen zielende Regelungen (einschließlich Finanzen) durchsetzbar und effektiv sind. Ob der Vorwurf mangelnder Bodenhaftung bei zu vielen Bundestagsabgeordneten tatsächlich zutrifft, erscheint zweifelhaft, wenn man an die aus Eigeninteresse gespeiste starke Wahlkreisbindung nicht nur der direkt gewählten Abgeordneten denkt und die durchaus wirksame Rückkoppelung von Stimmungen aus den Wahlkreisen in die Bundestagsfraktionen.

Schließlich gibt es auch bei der Wahrnehmung der *Kommunikationsfunktion* Schatten und Licht. In einer „Mediendemokratie“, die den führenden Regierungsrepräsentanten Wettbewerbsvorteile verschafft und zu außerparlamentarischen Auftritten anreizt, ist es für den Bundestag schwer, sich als vorrangiges Podium für

die großen politischen Debatten des Landes zu behaupten. Andererseits hat sich mit Phönix und dem eigenen Bundestagskanal (mit einer beeindruckend breiten Mediathek) die Angebotsseite für die Wahrnehmung von Parlamentsdebatten deutlich verbessert. Das Problem scheint eher die Nachfrageseite, wobei auch hier die Frage eines angemessenen, realistischen Maßstabes umstritten ist.

Die vorliegende zweite, aktualisierte und vom abgedeckten Themenspektrum erheblich erweiterte Auflage dieses Bandes zeichnet sich bei den Beiträgen weiterhin durch eine seltene Mischung von Praktikern und Wissenschaftlern sowie von „Grenzgängern“ aus, die wissenschaftliche Interessen mit praktischen politischen Erfahrungen verbinden.

Wolfgang Ismayr bietet in seinem Beitrag aus der Perspektive des Politikwissenschaftlers einen thematisch ausgreifenden, gleichwohl konzentrierten Gesamtüberblick. *Uwe Andersen* analysiert in seinem neuen Aufsatz zum Wahlrecht nicht nur die Kontroversen um die jüngsten Änderungen, sondern auch die diskutierten Alternativen im zeitlichen Längsschnitt. Bundestagspräsident *Norbert Lammert*, einer der erfahrensten und „dienstältesten“ Parlamentarier (seit 1980), setzt sich in seinem Beitrag „Parlamentarismuskritik und parlamentarischer Alltag. Zur Reputation und Relevanz des Deutschen Bundestages“ eingehend mit den Hauptpunkten der Kritik aus der Praxisperspektive auseinander. Er sieht den Bundestag gerade vor dem Hintergrund jüngster Entwicklungen weder als all- noch als ohnmächtig, diagnostiziert allerdings seine im Ausland deutlich höhere Reputation. *Wolfgang Zeh*, der langjährige Leiter der Bundestagsverwaltung, nimmt in seinem Beitrag zur verfassungsrechtlichen und politischen Organisation des Bundestages häufig fehlgeleitete und von fehlender Kenntnis geprägte Erwartungen an den Bundestag auf und konfrontiert sie mit den politisch-organisatorischen Rahmenbedingungen und der faktischen Arbeitsweise im Bundestag. *Uli Schöler* und *Thomas von Winter*, beide in verantwortlicher Stellung in der Bundestagsverwaltung und nebenberuflich an Universitäten tätig, beschäftigen sich in ihrem Beitrag über die Wissenschaftlichen Dienste mit einem

häufig vernachlässigten und unterschätzten Bereich, der aber für die Funktionsfähigkeit des Bundestages und seine Selbstbehauptung von erheblicher Bedeutung ist. *Kai Gebring* reflektiert sowohl den Praxisschock und die Hilfen beim Einstieg in den Bundestag als auch die Herausforderungen und Chancen der politischen Einflussnahme als inzwischen etablierter Bundestagsabgeordneter. Dabei wird auch die Nachwuchsproblematik der Parteien behandelt, und es werden Empfehlungen zur Nachwuchsförderung entwickelt.

Am Ende des Bandes folgen drei thematische Erweiterungen. *Heinrich Oberreuter* analysiert in seinem Beitrag „Die Öffentlichkeiten des Deutschen Bundestages“ nicht nur den bewusst gewählten Plural im Titel, sondern insbesondere auch das problematische Verhältnis von politischer Entscheidungsrationalität und Kommunikationsstrategie. *Hildegard Müller* behandelt in ihrem Aufsatz die in jüngster Zeit verstärkt diskutierten und teilweise als skandalträchtig wahrgenommenen Einflussversuche der Verbände gegenüber dem Bundestag, die in einer pluralistischen Gesellschaft grundsätzlich legitim sind, gleichwohl von beiden Seiten die Einhaltung von Spielregeln erfordern. Die Verfasserin, die als frühere Bundestagsabgeordnete und Staatsministerin im Kanzleramt und jetzige Vorsitzende der Hauptgeschäftsführung des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) Erfahrungen in Spitzenpositionen auf beiden Seiten mitbringt, entwickelt aus der Praxisperspektive eigene Vorschläge für bessere Spielregeln. *Sven Vollrath* untersucht eingehend die aus der verstärkten europäischen Integration resultierenden Herausforderungen für den Deutschen Bundestag und die Strategien zu ihrer Bewältigung. Die wachsende „Europäisierung“ wird schon organisatorisch daran sichtbar, dass der Bundestag nicht nur einen besonders großen und kompetenzstarken „Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union“ eingerichtet hat, sondern seit 2007 auch ein zunehmend ausgebautes Verbindungsbüro in Brüssel unterhält und innerhalb der Bundestagsverwaltung 2013 eine eigene Unterabteilung Europa geschaffen hat, die vom Verf. geleitet wird.

Wolfgang Ismayr

Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

Seit ihrer Gründung am 23. Mai 1949 hat sich die Bundesrepublik Deutschland bei rasch wachsendem Vertrauen der Bürger in das System und seine Institutionen zu einer stabilen parlamentarischen Demokratie entwickelt. Hierzu hat der Deutsche Bundestag in hohem Maße beigetragen, dem eine zentrale Stellung im Verfassungssystem der „alten“ Bundesrepublik wie auch seit dem 3. Oktober 1990 im vereinigten Deutschland zukommt.

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 weitreichenden 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.

1. Parlamentarisches Regierungssystem zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

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 europäischen Ländern kennt das Grundgesetz nicht (Ismayr 2009a, 16 ff.; Ismayr 2010, 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 (Bundespräsident) vorbei erfolgen, das nur für den ersten Wahlgang ein Vorschlagsrecht hat. Ferner wurde im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung die Stellung des Regierungschefs gegenüber dem Staatsoberhaupt deutlich gestärkt, das 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. Allerdings kann eine Auflösung des Bundestages nur unter stark eingeschränkten Bedingungen erfolgen. Nach wie vor verzichtet das Grundgesetz im Unterschied zu den Länderverfassungen auf direktdemokratische Sachentscheidungsverfahren mit Ausnahme der Neugliederung des Bundesgebiets nach Art. 29 GG. 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 (und noch näher zu erläuternden) 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 1979, 52 f.; Hübner 2000; Oberreuter 2002). 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 Entscheidung 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) Vetoakteuren für die Bundesrepublik aber in spezifischer Weise (Ismayr 2009a, 54 ff.; Ismayr 2010; 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 (vgl. Sturm/Pehle 2012).

Stark geprägt wird der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in der Bundesrepublik durch die föderative Struktur und die spezifische Rolle des Bundesrates, der ein weltweit einzigartiges Verfassungsorgan darstellt. Während die Gesetzgebungskompetenzen vornehmlich beim Bund liegen, sind die Länder (und Kommunen) im deutschen System des „kooperativen Föderalismus“ vornehmlich für deren Ausführung zuständig. Der Bundesrat war vom Parlamentarischen Rat nicht als gleichwertige Zweite Kammer eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans angelegt worden, und er ist dies – verfassungsrechtlich gesehen – auch heute nicht (BVerfGE 37, 363, 380). Mit dem Recht der Gesetzesinitiative und einem Vetorecht bei der großen Zahl von Zustimmungsgesetzen oder einem Einspruchsrecht bei allen anderen Bundesgesetzen ausgestattet, kommt der seiner Zusammensetzung und Arbeitsweise nach „exekutive“ Bundesrat jedoch funktional einem parlamentarischen Gremium nahe. Zudem verfügt er über bedeutsame administrative Kompetenzen.

Mit wachsendem politischem Gewicht hatte seit 1969 die parteipolitische Orientierung und Blockbildung im Bundesrat stark zugenommen. Die fortschreitende Unitarisierung des Bundesstaates unter Mitwirkung des Bundesrates hat einerseits zwar die Landesparlamente geschwächt, andererseits aber dazu geführt, dass die im Bundesrat vertretenen Mitglieder der Länderregierungen und deren Spitzenbeamte verstärkt an der Gesetzgebung und Verordnungstätigkeit des Bundes mitwirken. Ein wirklicher „Machtwechsel“ auf Bundesebene 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“ angenommen haben. Der Wechsel zwischen stärker konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Phasen – je nach parteipolitischer Zusammensetzung des Bundesrates – ist im europäischen Vergleich eine Besonderheit (Ismayr 2009a, 52 ff.; Ismayr 2010, 43 ff.). Ziel der zahlreichen Verfassungsänderungen im Rahmen der

Föderalismusreform I im Jahr 2006 war es, durch eine deutliche Reduzierung zustimmungsbedürftiger Gesetze sowie durch eine Verlagerung bzw. klarere Zuordnung von Gesetzgebungskompetenzen sowohl die Handlungsfähigkeit des Bundestages wie der Länderparlamente zu stärken und die Qualität der Gesetzgebung zu verbessern (Reutter 2006; Ismayr 2012, 213 ff.). Auch nach dieser Reform bleibt der Bundesrat ein zentraler Akteur im deutschen Regierungssystem (Jun 2010; Zohlnhöfer 2011).

2. Abgeordnete im „Fraktionenparlament“

2.1 Parteipolitische Verankerung und Professionalisierung

Die schon seit den 1950er Jahren ausgeprägte parteipolitische Orientierung, vor allem aber die fachliche Ausdifferenzierung haben in der Folgezeit noch deutlich zugenommen. Dies gilt – trotz mancher nicht wirkungsloser Reformschritte – auch für die damit einhergehende fraktionsinterne Hierarchisierung. Begünstigt durch die Fünfprozent-Sperrklausel des Wahlgesetzes, liegt das faktische Monopol der Rekrutierung der Parlamentarier bei den Parteien. Alle Bundestagsabgeordneten seit der 2. Wahlperiode (1953) kamen als Wahlkreis- oder Listenkandidaten einer Partei in den Bundestag; fast alle waren auch Mitglieder einer Partei. Durch das im parteienstaatlich geprägten parlamentarischen System enge Zusammenwirken von Regierung und Mehrheitsfraktionen bedingt, sind nicht nur der Bundeskanzler, sondern auch die Bundesminister – von seltenen Ausnahmen abgesehen – herausragende Vertreter ihrer Partei. Anders als in politischen Systemen, die dem britischen Westminster-Modell folgen, müssen Minister zwar nicht dem Parlament angehören – wie auch in den meisten anderen Staaten Westeuropas (Ismayr 2009a, 23); jedoch lässt die Verfassung dies zu – was die parteipolitische Prägung der Regierung begünstigt (hat).

Lokale und regionale Parteiämter sind wichtige, ja fast unverzichtbare Voraussetzungen einer Politikerkarriere bis hin zum Bundestagsmandat. Eine weitere Bewährung in Fraktions- und

Parteiämtern wird als übliche Voraussetzung für ein Regierungsamt gesehen. Selbst nach erfolgreicher Bewerbung behalten mehr als die Hälfte der Abgeordneten lokale oder regionale Parteiämter und etwa ein Viertel kommunale Wahlämter, meist über längere Zeit (Best/Jahr/Vogel 2011; Edinger 2009; Ismayr 2012, 55 ff.). Ein Großteil der Abgeordneten bekleidet zudem partei- und verbandspolitische Positionen in Vorständen und Fachkommissionen auf Bezirks-, Landes- und Bundesebene. Der Tätigkeit vor allem in Fachgremien der Partei messen die Abgeordneten höchste Priorität zu. Diese Ämterkumulation sichert den Parlamentariern einerseits erheblichen Einfluss auf die Parteiarbeit und hält Kommunikationswege zur „Basis“ offen. Sie trägt andererseits aber „wahrscheinlich zur innerparteilichen Verkrustung bei“ (Herzog 1990, 12) und bringt erhebliche Arbeitsbelastungen mit sich.

Bei einer geschätzten Wochenarbeitszeit von 60 bis 70 Stunden (auch in sitzungsfreien Wochen) üben die Bundestagsabgeordneten – mit wenigen Ausnahmen – ihr Mandat hauptberuflich aus (Ismayr 2012, 43, 57 ff.; Edinger 2009, 189). Die Karrierebedingungen und die Aufgaben des Abgeordneten begünstigen Kandidaten mit politikhnen Berufen (u. a. Rechtsanwälte, Lehrberufe, Angestellte der Wirtschaft, von Parteien und Verbänden).

Den Abgeordneten steht eine „angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ zu (Art. 48 Abs. 3 GG). Auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im folgenreichen „Diäten-Urteil“ vom 5. Januar 1975 ist aus dem einst ehrenamtlichen Mandat ein Hauptberuf geworden (BVerfGE 40, 296, 315 f.). Infolge dieses Urteils wurden die – nun zu versteuernden – Diäten (Einkommen) seither schrittweise angepasst. Derzeit erhalten die Abgeordneten 8667 Euro monatlich. Hinzu kommt, als Teil der Amtsausstattung, eine steuerfreie Kostenpauschale von derzeit 4204 Euro (§§ 11 und 12 Abgeordnetengesetz). Die Abgeordneten müssen über die Höhe ihrer Diäten auch künftig regelmäßig selbst entscheiden (Art. 48 GG), nachdem 1995 die für die Koppelung an die Jahresbezüge eines Bundesrichters erforderliche Verfassungsänderung aufgrund öffentlicher Proteste

am Bundesrat gescheitert war. Sie orientieren sich dabei an den Monatsbezügen eines Richters an einem obersten Gerichtshof des Bundes.

Seit 1969 stehen jedem Abgeordneten Finanzmittel für persönliche Mitarbeiter zur Verfügung, die auf 16019 Euro (Arbeitnehmerbrutto) monatlich im Jahre 2014 angestiegen sind. Die Bundestagsverwaltung bezahlt die von den Abgeordneten eingestellten Mitarbeiter unmittelbar, wobei Mitarbeiter, die mit dem Abgeordneten verwandt, verheiratet oder verschwägert sind, hiervon ausgenommen sind. Zudem können die einzelnen Abgeordneten die Hilfe des 1970/72 gegründeten „neutralen“ wissenschaftlichen Fachdienstes der Bundestagsverwaltung mit derzeit ca. 60 Gutachtern nutzen. Erheblich angewachsen sind die durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt finanzierten Fraktionshilfsdienste mit ca. 900 Mitarbeitern, die allerdings vor allem den Fraktionsführungen sowie den Arbeitsgruppen- und Arbeitskreisvorsitzenden zuarbeiten. Oppositionsfraktionen sind mehr auf sie angewiesen als Koalitionsfraktionen, die sich wesentlich stärker auf die Ministerialbürokratie des Bundes stützen können (Feldkamp 2011, 496f.; Schöne 2010, 32f.).

2.2 Berufs- und Interessenstruktur

Die Daten zur Berufsstruktur und zur Tätigkeit in Verbänden verweisen im Zusammenhang gesehen auf deutliche Unterschiede des Interessenprofils in den Fraktionen und Ausschüssen, die verbandsbedingte Differenzen bei der Problemwahrnehmung wie auch privilegierte Wirkungschancen vermuten lassen. Funktionen in Gewerkschaften üben überwiegend Mitglieder der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke aus, während sich Interessenvertreter der Unternehmer, des selbständigen Mittelstandes und der freien Berufe vornehmlich in den Fraktionen von CDU/CSU und (bis zu ihrem Ausscheiden aus dem Bundestag 2013) der FDP finden (Kintz 2014, 584f.; Rudzio 2011, 85). Untersuchungen zeigen, „dass einzelne Verbände und Vereinigungen ihre Interessen offenbar gezielt durch Parlamentarier ganz bestimmter Fraktionen

vertreten lassen oder umgekehrt: dass einzelne Fraktionen gezielt bestimmte Verbandsinteressen verfolgen“ (Müller-Rommel 1988, 318; vgl. Sebaldt/Straßner 2004, 163 ff.).

Berufsschichtung und Verbandsfärbung der Fraktionen stehen in auffallendem Gegensatz zu dem Anspruch insbesondere der großen Parteien, als „Volksparteien“ die unterschiedlichen Interessen zu artikulieren und zu aggregieren. Dass sich die Fraktionen auch in ihren Kontakten „nach außen“ unterschiedlich orientieren, kann kaum überraschen (Herzog u. a. 1990, 26 ff.).

Der Anteil der Abgeordneten mit Hochschulbildung liegt bei ca. 90 Prozent. Etwa ein Drittel der Bundestagsabgeordneten rekrutiert sich derzeit aus dem öffentlichen Dienst; davon kommt allerdings etwa ein Drittel aus Lehrberufen. Der Anteil der Frauen lag bis zur 10. Wahlperiode (1983-87) unter zehn Prozent, ist seither aber stetig auf nunmehr 36,5 Prozent (Oktober 2013) angestiegen, bedingt nicht zuletzt durch Quotenregelungen bei der Kandidatenaufstellung, wobei in den 1980er Jahren wichtige Anstöße von der Partei Die Grünen ausgingen (Ismayr 2012, 66 ff.; Kintz 2014).

2.3 Fraktionsbildung und Wirkungsmöglichkeiten einzelner Abgeordneter

Die Abgeordneten einer Partei schließen sich bei der Konstituierung des Bundestages zu Fraktionen zusammen, wobei 1969 eine Mindeststärke von fünf Prozent der Abgeordneten festgelegt wurde (§ 10 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages [GOBT]). Ihre Rechte können sie überwiegend nur als Mitglieder einer Fraktion (wirksam) ausüben. Das Bundesverfassungsgericht hat die reale Bedeutung der Fraktionen in der Parteiendemokratie als „maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung“ unterstrichen, eine Festschreibung des Rechtsstatus aber nicht für erforderlich gehalten (BVerfGE 80, 219). Auch das am 1. Januar 1995 in Kraft getretene neue Fraktionsgesetz, integraler Bestandteil des Abgeordnetengesetzes, begnügt sich damit, wesentliche Rechte und Aufgaben festzulegen.

Im Bundestag gab es seit der 4. Wahlperiode nur noch drei Fraktionen, von denen jeweils zwei eine Regierungskoalition bildeten. Seit dem Einzug der Grünen in den Bundestag (1983) bildeten zwei Fraktionen die Opposition, die auch untereinander konkurrierten. Ablauf und Intensität der Willensbildung innerhalb der Fraktionen und ihrer Arbeits- und Kommunikationskontakte untereinander wie „nach außen“ wurden durch diese Konstellation mitgeprägt. In der 14. Wahlperiode (1998-2002) hatte zudem die oppositionelle PDS Fraktionsstatus erlangt, die seit 1990 bereits als Gruppe mit annähernd gleichen Rechten im Bundestag vertreten war (§ 10 GOBT). Erstmals seit den 1950er Jahren sah sich nach dem „Machtwechsel“ im Oktober 1998 eine Regierungskoalition (SPD, Bündnis 90/Die Grünen) Oppositionsparteien auf der rechten wie auf der linken Seite des Bundestages gegenüber (CDU/CSU, FDP, PDS). Bei der Bundestagswahl im September 2002 scheiterte die PDS an der 5%-Sperrklausel. Der Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen standen seither nur mehr die beiden „bürgerlichen“ Oppositionsfraktionen CDU/CSU und FDP gegenüber. Hinzu kamen noch zwei fraktionslose PDS-Abgeordnete, die ein Direktmandat erringen konnten. Im 2005 gewählten 16. Bundestag trugen die großen Fraktionen CDU/CSU und SPD eine Koalitionsregierung, während die eher „links“ und „rechts“ von den Parteien der Großen Koalition angesiedelten Fraktionen FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke (früher PDS) die Opposition bildeten. Nach der Bundestagswahl 2009 bildete sich wiederum eine „bürgerliche“ Koalition aus CDU/CSU und FDP, während die Opposition aus den drei Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke bestand. Die veränderte Parteienkonstellation hatte zur Folge, dass sich parlamentarische Abstimmungsprozesse schwieriger gestalteten. Obwohl sich alle Parteien vor der Bundestagswahl 2013 dagegen ausgesprochen hatten, kam es im Herbst 2013 nach langwierigen Sondierungen und Verhandlungen erneut zu einer Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD. Erstmals gehört die FDP nicht mehr dem Bun-

destag an (Hilmer/Merz 2014; Sturm 2014). Zudem verfügen die Oppositionsfraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke nur über 20 Prozent der Mandate, was mühsame Verhandlungen über parlamentarische Minderheitsrechte zur Folge hatte.

Seit der Parlamentsreform 1969/70 zunehmend eingestellt auf die Funktionsbedingungen des parlamentarischen Regierungssystems, wurden die Minderheitsrechte schrittweise ausgebaut. Die Stärkung der Opposition vollzog sich dabei im Wesentlichen über einen Ausbau von Fraktionsrechten, womit den Bedingungen eines Mehrparteiparlaments Rechnung getragen wird. Hingegen sind den einzelnen Abgeordneten nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nur wenige Rechte geblieben. Im Rahmen der Reform 1969 wurde ein Quorum von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages auch für die meisten Antragsbefugnisse und sonstigen Minderheitsrechte festgelegt. Von Änderungsanträgen abgesehen, bedürfen alle Initiativen (Vorlagen) der Unterstützung durch eine Fraktion oder eine entsprechende Anzahl von Abgeordneten (§§ 75, 76 GOBT). Die Geschäftsordnungsreform 1980 trug der faktischen Entwicklung des Fraktionenparlaments auch dadurch Rechnung, dass viele Rechte auch formell von der Fraktion selbst geltend gemacht werden können (Jekewitz 1989, 1041). Entsprechend wurde die dominante Funktion der Fraktionen auch bei der Ausschussarbeit dadurch unterstrichen, dass manche Kompetenzen ausdrücklich der „Fraktion im Ausschuss“ eingeräumt werden.

Verschiedene Minderheitsrechte können nach bislang geltender Regelung nur wahrgenommen werden, wenn mindestens 25 % der Abgeordneten entsprechende Anträge unterstützen. Darunter sind auch so bedeutsame wie die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses oder einer Enquete-Kommission oder die Durchsetzung einer öffentlichen Anhörung im federführenden Ausschuss. Für die 18. Wahlperiode wurde durch Ergänzung der Bundestagsgeschäftsordnung (§ 126a neu) sichergestellt, dass die Oppositionsfraktionen diese Minderheitsrechte gemeinsam wahrnehmen können, obwohl sie zusammen nur über 127 der

631 Mandate verfügen (Bundestagsdrucksache 18/997 vom 2.4.2014; Plenarprotokoll 18/26). So genügt die Unterstützung von 120 Abgeordneten (gleich welcher Fraktion), um einen Untersuchungsausschuss durchzusetzen.

Will ein Abgeordneter initiativ werden, muss er sich zunächst um Unterstützung in der eigenen Fraktion bemühen. Dabei muss er sich seinerseits auf die komplexen Willensbildungsstrukturen und die mehrstufigen (und oft verschlungenen) Arbeits- und Informationsabläufe einstellen. Er muss die Kompetenzen im hierarchisch gegliederten Fraktionsaufbau und die „Empfindlichkeiten“ von Funktionsträgern beachten. Seine Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten hängen u. a. von seinem Status innerhalb der Fraktionshierarchie, seinem Rückhalt in den Fraktions-, Partei- und Interessengruppierungen und nicht zuletzt davon ab, ob er für ein bestimmtes Thema „zuständig“ ist (Ismayr 2012, 43 ff.).

3. Struktur und Willensbildung der Fraktionen

Um der Vielfalt und Komplexität der Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben gerecht zu werden, haben der Bundestag und seine Fraktionen strikt arbeitsteilige Strukturen ausgebildet. Die Kompetenzverteilung der Fachausschüsse und der entsprechenden Arbeitsgruppen der Fraktionen folgt dabei weitgehend der Ressortgliederung der Bundesregierung. Mit zunehmender fachlicher Spezialisierung nahm der Koordinationsbedarf zu. Die konzeptionelle Abstimmung der vielfältigen Aktivitäten zu sichern, ist eine ebenso notwendige wie schwierige Aufgabe. An der fraktionsinternen Willensbildung sind neben dem Vorsitzenden und dem (geschäftsführenden) Vorstand insbesondere die Arbeitsgruppen und Arbeitskreise sowie eine Vielzahl informeller Koordinations- und Beratungsgremien beteiligt, ehe in der Fraktionsversammlung eine abschließende Entscheidung getroffen werden kann.

Strukturen und Willensbildung der Fraktionen weisen wesentliche Gemeinsamkeiten, aber auch bemerkenswerte Unter-

schiede auf. Dabei ist vor allem zwischen den großen und den kleinen Fraktionen zu differenzieren (vgl. Schüttemeyer 1998; Kranenpohl 1999; Loewenberg 1969). Aber selbstverständlich prägt auch die Rolle als Regierungs- oder Oppositionsfraktion die Arbeitsweise. Bei den großen Fraktionen SPD und CDU/CSU bilden jene Arbeitsgruppen, die jeweils die der Fraktion angehörenden Mitglieder eines Ausschusses umfassen, die arbeitsintensiven Basisorganisationen. Die mehrere Arbeitsgruppen umfassenden Arbeitskreise wurden bei der CDU/CSU-Fraktion 1980 abgeschafft, bei der SPD-Fraktion erst 1991. Die kleinen Fraktionen FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke haben an den Arbeitskreisen festgehalten. Dies ist schon durch die geringere Anzahl der Abgeordneten bedingt.

Bei der Willensbildung der CDU/CSU-Fraktion kommt den organisierten Interessengruppierungen „Parlamentarischer Mittelstand“ (PKM) und „Arbeitnehmergruppe“ erhebliche Bedeutung zu, die mit den entsprechenden „Vereinigungen“ der Partei personell und organisatorisch eng verzahnt sind. Sie gehören zu den sechs „soziologischen Gruppen“ der Fraktion, deren Einfluss institutionell gesichert ist. Bei der SPD-Fraktion machen mit phasenweise unterschiedlichem Gewicht die traditionellen politischen Fraktionsflügel ihren Einfluss geltend (Ismayr 2012, 98 ff.). Dies sind traditionell die „Parlamentarische Linke“ und der innerhalb der Fraktion mitte-rechts stehende und fester organisierte „Seeheimer Kreis“ sowie das nach der Bundestagswahl 1998 gegründete „Netzwerk Berlin“ (ein Zusammenschluss seinerzeit jüngerer Abgeordneter, die sich als pragmatische Reformer verstehen).

Die Mitglieder der einzelnen Bundesländer von Union und SPD und weniger formalisiert auch der kleineren Fraktionen bilden Landesgruppen. Dabei kommt der Landesgruppe der bayerischen CSU besonderes Gewicht zu. Die jeweils zu Beginn der Wahlperiode beschlossenen „Vereinbarungen über die Fortführung der Fraktionsgemeinschaft zwischen CDU und CSU“ garantieren der CSU-Landesgruppe ein beachtliches Maß an organisatorischer

Selbständigkeit. Die Abgeordneten aus den östlichen Bundesländern koordinieren ihre Arbeit auf unterschiedliche Weise. In der SPD-Fraktion besteht seit 2002 eine „Landesgruppe Ost“ aus den Abgeordneten von sechs Bundesländern (Ismayr 2012, 107 ff.).

Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppen sind deren „Sprecher“ nach außen und gegenüber anderen Fraktionsgremien. Während sie in der SPD-Fraktion aber zugleich als Obmann/-frau des entsprechenden Bundestagsausschusses fungieren, sind diese Aufgaben bei der CDU/CSU geteilt. Obleute sind hier die stellvertretenden Arbeitsgruppenvorsitzenden, deren Aufgabe es ist, die Arbeit der Fraktion im Ausschuss zu koordinieren. Bei den großen Fraktionen hat sich ein spezialisiertes Berichterstatter-System ausgebildet. In den Arbeitsgruppen betreuen die einzelnen Abgeordneten bestimmte Sachgebiete meist über einen längeren Zeitraum und wirken dann im Ausschuss üblicherweise als Berichterstatter ihrer Fraktion. Diese Spezialisierung auch innerhalb der Arbeitsgruppen gilt schon seit den 1960er Jahren als prägendes Element der Willensbildung. Von einem neuen Abgeordneten wird in der Fraktion erwartet, dass er sich zunächst einmal in ein Spezialgebiet einarbeitet und sich als Berichterstatter bewährt.

Formell sind die Fraktionsversammlungen die zentralen Wahl- und Beschlussorgane. Die Komplexität der politischen Themen, Zeitdruck und die Größe der Fraktionen bringen es allerdings mit sich, dass die Entscheidungen der Fraktionsversammlung auf den verschiedenen Stufen des hierarchisch strukturierten Willensbildungsprozesses präformiert werden. Der Behandlung in der Fraktionssitzung gehen daher zumeist mehrstufige Koordinationsverfahren voraus. Sie sollen eine optimale Abstimmung und konzeptionelle Arbeit ermöglichen, was gleichwohl nur teilweise gelingt. Hierbei spielen der jeweils am Montagnachmittag tagende (erweiterte) Vorstand sowie der (zuvor tagende) Geschäftsführende Vorstand eine wichtige Rolle, dem bei den großen Fraktionen der Fraktionsvorsitzende und seine Stellvertreter sowie die Parlamentarischen Geschäftsführer angehören (bei der Union zudem die beiden Justitiare und der Sprecher der

CDU-Landesgruppen). Bei diesen Gremien liegt die politische Führung und Geschäftsführung der Fraktionen (Ismayr 2012, 111 ff.). Hektik und Zeitdruck in den Sitzungswochen sichern den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführern, die nicht an der spezialisierten Ausschussarbeit teilnehmen, erheblichen Einfluss, was von manchen „einfachen“ Abgeordneten mit Argwohn beobachtet wird (vgl. Petersen 2000; Petersen 2010).

Zudem sind die Regierungs- und Fraktionsebene durch verschiedene informelle Koalitionsgremien miteinander verklammert. Neben und vor das Bundeskabinett tritt seit den 1970er Jahren – jedenfalls phasenweise – als faktisches Entscheidungszentrum der Koalitionsausschuss (vor 1998 Großes Koalitionsgespräch oder Große Koalitionsrunde), wengleich deren Beschlüsse formal nur Empfehlungscharakter haben (Rudzio 2008). Die Regierungs-, die Fraktions- und die Parteiebene sind in diesem „informellen“ Gremium mit ihren führenden Vertretern beteiligt. Gleichlautend wird die Funktion des Koalitionsausschusses in den Koalitionsverträgen seit 1998 so beschrieben, obwohl es um unterschiedliche Koalitionen ging: „Er berät Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, die zwischen den Koalitionspartnern abgestimmt werden müssen und führt in Konfliktfällen Konsens herbei“. Zur Zeit der christlich-liberalen Koalition (1982-98) tagte die Große Koalitionsrunde regulär in Sitzungswochen am Dienstagmorgen vor der Fraktionssitzung und der mittwochs stattfindenden Kabinettsitzung. Hingegen war der ausdrücklich in der Koalitionsvereinbarung festgelegte achtköpfige „Koalitionsausschuss“ der ersten rot-grünen Koalition (1998) nicht als regelmäßig tagende Institution gedacht und wurde auch nur in größeren Abständen einberufen. In den Koalitionsverträgen von 2002, 2005 und 2009 wurden wiederum regelmäßige Treffen vereinbart, während der Koalitionsvertrag von 2013 hierzu keine Aussagen macht. Tatsächlich wurde unregelmäßig und je nach Bedarf getagt (Rudzio 2008; Ismayr 2012, 134 ff.). Hatte der Koalitionsausschuss während der rot-grünen Regierungszeit vorübergehend an Bedeutung verloren, spielt er seit Beginn der Großen Koalition 2005 mit ihren spezi-

fischen Bedingungen und auch in der neuerlichen Koalition von CDU, CSU und FDP (2009-2013) wieder eine große Rolle. Neben dem Koalitionsausschuss werden wichtige Entscheidungen auch in der kleineren Runde der Parteivorsitzenden oder der Partei- und Fraktionsvorsitzenden (ggf. einschließlich dem Landesgruppenvorsitzenden der CSU) getroffen. Eine beachtliche Rolle bei der Koordination der Parlamentsarbeit der Koalition spielt auch das in Sitzungswochen abgehaltene Treffen der Spitzenpolitiker der Koalitionsfraktionen (Vorsitzende, Erste Parlamentarische Geschäftsführer). Als „Koalitionsgespräche“ finden zudem zahlreiche vorbereitende Arbeitstreffen der Funktionsträger und Fachleute der einzelnen Politikbereiche statt (Ismayr 2012, 134 ff.).

Die privilegierte Position der Spitzenpolitiker in Regierung, Fraktion und Partei – häufig in Doppelfunktion – wird durch die Beteiligung an den bedeutenden Koalitionsgremien verstärkt und abgesichert. Regierungsmitglieder und Ministerialbeamte wirken zudem auf vielfältige Weise und einflussreich in den Gremien des Bundestages und der Fraktion mit. In den Vorstandssitzungen und Versammlungen der Mehrheitsfraktionen nehmen die anwesenden Regierungsmitglieder oft eine dominierende Rolle ein.

4. Willensbildung in Plenum und Ausschüssen

Bedingt durch die Erfordernisse des Arbeitsparlaments wie auch das faktische Monopol der Parteien bei der Rekrutierung der Parlamentarier prägen die Fraktionen die Arbeit im Plenum und in den Ausschüssen des Bundestages, aber auch in den für die Arbeitsplanung zuständigen Gremien. Die Bestimmung der Tagesordnung und der Debattengestaltung liegt bei den im Ältestenrat vertretenen Fraktionen. Im Ältestenrat sind neben den Mitgliedern des Präsidiums die Fraktionen mit ihren Parlamentarischen Geschäftsführern und weiteren Abgeordneten im Verhältnis ihrer Stärke vertreten (§§ 6, 12 GOBT). Vereinbarungen über die Arbeitsplanung kommen hier und in weiteren interfraktionellen (Vor-)Absprachen der Ersten Parlamentarischen Geschäftsfüh-

rer nur zustande, wenn ein Konsens zwischen den Fraktionen hergestellt werden kann. Allerdings hat die Regierungsmehrheit die Möglichkeit, die Tagesordnung durch Mehrheitsbeschluss zu bestimmen (§ 20 Abs. 2 GOBT). Dies gilt jedoch – anders als im Westminsterssystem – als schlechter parlamentarischer Stil und wird nicht häufig praktiziert. Es kann aber als „Druckmittel“ in den Verhandlungen der Geschäftsführer eingesetzt werden. Die eingespielte parlamentarische Praxis entlastet das Plenum von ausufernden Geschäftsordnungsdebatten und führt – im Vergleich zu einigen anderen westlichen Demokratien – in der Regel zu einer angemessenen Berücksichtigung der Interessen der Oppositionsfraktionen. Andererseits hat sie dazu beigetragen, dass die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer ihre Stellung als „Manager des Parlaments“ ausbauen konnten (Petersen 2010; Schüttemeyer 1998, 74 ff.).

Bei der Leitung der Plenarsitzungen wechseln sich der Bundestagspräsident und die (derzeit sechs) Vizepräsidenten ab und in dem von ihnen zusammen gebildeten Präsidium handelt der Bundestagspräsident seit den Strukturänderungen 1969 zunehmend als *Primus inter Pares*. Vor allem aufgrund dieser gemeinsamen Verantwortung ist ihnen an einvernehmlichen Regelungen und Absprachen gelegen. Im Unterschied zum englischen „Speaker“ bleiben die Parlamentspräsidenten und mehr noch deren Stellvertreter als Partei- und Fraktionsmitglieder aktiv.

Der Schwerpunkt der parlamentarischen Arbeit liegt bei den derzeit 23 Ständigen Ausschüssen (mit 14 bis 46 Mitgliedern), deren Beschlussempfehlungen an das Plenum faktisch zumeist Entscheidungscharakter haben. Die Kompetenzverteilung der Ausschüsse und der entsprechenden Arbeitsgruppen der Fraktionen folgt dabei seit den 1960er Jahren, wie inzwischen in den meisten westeuropäischen Ländern, weitgehend der Ressortgliederung der Bundesregierung. Die Besetzung der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes wird – im Verhältnis ihrer Stärke – von den Fraktionen vorgenommen (§ 57, 12 GOBT). Somit werden die Oppositionsfraktionen auch bei der Verteilung der Ausschuss-

vorsitze angemessen berücksichtigt, was nur in etwa der Hälfte der westeuropäischen Parlamente der Fall ist (Ismayr 2009, 36).

Die Fachausschüsse haben die Aufgabe, das Plenum angesichts der Vielzahl von Vorlagen zu unterschiedlichen Sachgebieten zu entlasten und die Kompetenz des Bundestages bei der Gesetzgebung und Regierungskontrolle zu stärken. Davon hängt wiederum die Chance der Opposition ab, sich durch Sachkunde und aktuelle Präsenz im Plenum und in den Medien öffentlichkeitswirksam als Alternative zu präsentieren. Seit 1969 haben die Ausschüsse auch das Recht, sich mit nicht-überwiesenen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich zu befassen (§ 62 GOBT). Dieses Selbstbefassungsrecht stärkt die Kontrollkompetenz gegenüber Regierung und Ministerialbürokratie im Sinne einer vorhergehenden und begleitenden Kontrolle. Die oft große Zahl von Ministerialbeamten in den Ausschüssen ist weniger Ausdruck der Kontrollfähigkeit der Abgeordneten als vielmehr der Dominanz der Ministerialbürokratie gegenüber „der“ Politik im Prozess der Politikformulierung und -durchführung sowie der Regierungsmehrheit gegenüber der Opposition. In erster Linie dient deren intensive Mitwirkung der Regierungsmehrheit zur parlamentarischen Absicherung ihrer Politik (Ismayr 2012, 162 ff.; vgl. Beyme 1997, 188 ff.; Oertzen 2006, 190 ff.; Schöne 2010, 274 ff.).

Der Entscheidungsprozess nicht nur des Plenums, sondern auch der Ausschüsse ist vornehmlich vom Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition geprägt. Dies ist trotz der regulären Nicht-Öffentlichkeit der Ausschüsse der Fall. Die Geschlossenheit bei Abstimmungen wird nicht nur gefordert, sondern auch in hohem Maße eingehalten. Auch in den Bundestagsausschüssen stimmen vor allem die Mehrheitsfraktionen in aller Regel so ab, wie es zuvor in den Fraktionsgremien abgesprochen und entschieden worden ist. Allerdings können die Fraktionspositionen von früheren Ausschussdebatten mit beeinflusst worden sein. Dies gilt nicht nur für Gesetzentwürfe von einigem politischen Gewicht, sondern auch für Sachanträge und andere Vorlagen. Allerdings