

Freie Universität Berlin

Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Ihnestraße 21

14195 Berlin

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

Der Haushalts- und der Europaausschuss im Deutschen Bundestag – eine vergleichende Leistungsanalyse

Im Jahr 2008 vorgelegt von

Michael Zettinig

E-Mail: zettinig@gmail.com

1. Gutachter: Prof. Dr. Ralf Rytlewski

2. Gutachter: Prof. Dr. Hermann Adam

Datum der Disputation: 23.10.2008

„Domina omnium et regina ratio.“

(Cicero, Tusculanae Disputationes 2.21.47)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einführung	1
1.1 Problemstellung, Relevanz und Struktur der Analyse	1
1.2 Forschungsstand	14
1.3 Methodische Ansätze	20
1.4 Zeitlicher und institutioneller Untersuchungsrahmen	21
1.5 Aufbau der Analyse	23
1.6 Arbeitsthesen und mögliche Erklärungsthesen	24
2. Zentrale Begriffe und Parlamentstheorie	28
2.1 Zentrale Begriffe	28
2.1.1 Parlamentsfunktionen	29
2.1.2 Rede- und Arbeitsparlament	32
2.1.3 Parlamentarische Leistung / Parlamentarische Macht	35
2.2 Gewaltenteilungsmodelle	38
2.2.1 Klassisch-liberale Gewaltenteilungsvorstellungen	41
2.2.2 Steffanis Modell der neuen Gewaltenteilung in parlamentarischen Demokratien	44
2.2.3 Parlamentarismus bei Schuett-Wetschky	46
2.2.4 Das Parlamentarismusmodell von Patzelt	49
2.2.5 Parlamentsausschüsse in der Gewaltenteilung	52
3. Bundestagsausschüsse: Strukturen und Entscheidungswege	55
3.1 Geschichte der Parlamentsausschüsse in Deutschland	55
3.2 Ideen der "Väter und Mütter des Grundgesetzes"	61
3.3 Entwicklungslinien der Ausschüssen im Deutschen Bundestag	64
3.4 Entscheidungsstrukturen in Bundestagsausschüssen	69
3.5 Zwischenfazit: Voraussetzungen und Aspekte einer erfolgreichen Ausschussarbeit im Deutschen Bundestag	73

4. Vorschlag eines <i>Neuen Ausschussmodells</i>	76
4.1 Modell der “Aktiv parlamentarischen Arbeit in Bundestagsausschüssen (Aktiver Ausschuss)”	80
4.2 Modell der “Reaktiv parlamentarischen Arbeit in Bundestagsausschüssen (Reaktiver Ausschuss)”	84
5. Untersuchungskonzept und Kriterien der Leistungsanalyse	87
5.1 Methodisches Vorgehen	87
5.2 Untersuchungsansatz	95
5.3 Untersuchungsdesign	96
5.4 Einordnung der Untersuchungsergebnisse	97
6. Der Haushaltsausschuss im Deutschen Bundestag und seine Unterausschüsse	100
6.1 Historische Entwicklung	101
6.2 Zusammensetzung	105
6.3 Kompetenzen	110
6.4 Ressourcen	112
6.5 Formale Entscheidungsstruktur	117
6.6 Informelle Einfluss- und Entscheidungsstrukturen im Umfeld des Haushaltsausschusses	129
6.7 Regierungskontrolle	131
6.8 Selbsteinschätzung der Arbeitsleistung der Mitglieder	137
6.9 Symbolische Funktion	152
6.10 Kompetenznutzung	155

7. Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag	159
7.1 Historische Entwicklung	160
7.2 Zusammensetzung	170
7.3 Kompetenzen	176
7.4 Ressourcen	180
7.5 Formale Entscheidungsstruktur	187
7.6 Informelle Einfluss- und Entscheidungsstrukturen im Umfeld des Europaausschusses	190
7.7 Regierungskontrolle	197
7.8 Selbsteinschätzung der Arbeitsleistung der Mitglieder	201
7.9 Symbolische Funktion	216
7.10 Kompetenznutzung	218
8. Bewertung des Ergebnisses in Anbetracht des <i>Neuen Ausschussmodells</i>	222
9. Zusammenfassung, Ausblick und mögliche Reformansätze	235
Methodischer Anhang	248
Fragebogen für die Mitglieder des Haushaltsausschusses	249
Fragebogen für die Mitglieder des Europaausschusses	258
Liste der beantworteten Fragebögen	267
Interview mit Bundesfinanzminister Peer Steinbrück	268
Literaturverzeichnis	271
Internetquellen	296

Tabellen- und Grafikverzeichnis:

Tabelle Nummer	Seite	Titel
1	99	Verteilung der Fragebogenantworten auf die Ausschüsse und Bundestagsfraktionen
2	108	Durchschnittliche Mandatslänge Haushaltsausschuss, nach Fraktionen aufgeteilt
3	115	Einschätzung Ausschusse sekretariat im Haushaltsausschuss
4	137	Einschätzung Bundestags-Bundesregierungs-Kooperation im Haushaltsausschuss
5	139	Leistungsbeurteilung Haushaltsausschuss
6	142	Kooperation im Haushaltsausschuss
7	144	Europäisierungsbeurteilung im Haushaltsausschuss
8	148	Einflussentwicklung Haushaltsausschuss
9	149	Erfüllung eigener Erwartungen im Haushaltsausschuss
10	173	Entwicklung der Mitgliederzahl Europaausschuss
11	175	Durchschnittliche Mandatslänge Europaausschuss, nach Fraktionen aufgeteilt
12	182	Einschätzung Ausschusse sekretariat im Europaausschuss
13	202	Leistungsbeurteilung Europaausschuss
14	203	Kooperation im Europaausschuss
15	206	Europäisierungsbeurteilung im Europaausschuss

16	207	Einschätzung Bundestags- Bundesregierungs-Kooperation im Europaausschuss
17	210	Einflussentwicklung Europaausschuss
18	211	Erfüllung eigener Erwartungen im Europaausschuss

Grafik Nummer	Seite	Titel
1	138	Arbeitszeiteinschätzung Haushaltsausschuss
2	201	Arbeitszeiteinschätzung Europaausschuss
3	208	Beurteilung Gesetzesbeeinflussung Europaausschuss
4	241	Vergleich Arbeitszeiteinschätzung Haushalts- und Europaausschuss

Die vorliegende Arbeit wurde vom Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin im Sommersemester 2008 als Dissertation angenommen, die Disputation fand am 23. Oktober 2008 statt.

Mein Dank gilt an erster Stelle dem Betreuer meiner Dissertation, Herrn Professor Dr. *Ralf Rytlewski*, der mich durch seine wertvollen Hinweise und Fragen immer wieder bestärkte und auch für alle Diskussion gerne zur Verfügung stand. Auch dem von Herrn Professor Dr. *Rytlewski* geleiteten Doktorandencolloquium und Frau Dr. *Marlene Müller-Rytlewski* bin ich für die zahlreichen wichtigen Anregungen und Anstöße sehr dankbar.

Herrn Professor Dr. *Hermann Adam* danke ich für die strukturellen und inhaltlichen Hinweise wie auch für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Den Mitgliedern der Prüfungskommission danke ich insbesondere für Ihre große terminliche Flexibilität trotz meines Umzugs nach Australien.

Herrn Dr. *Paolo Imperia* und meinen Eltern *Marlies* und *Dietmar Zettinig* möchte ich ganz besonders für die großartige Unterstützung und ihre Geduld während der Bearbeitung dieser Dissertation danken.

Bedanken möchte ich mich auch bei allen Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die mich durch das Beantworten des von mir verwendeten Fragebogens oder durch die zahlreichen Gespräche in dieser Arbeit unterstützt haben.

Auch meinen übrigen Interview- und Gesprächspartnern gebührt tiefer Dank, nicht nur für die Beantwortung meiner Fragen, sondern auch für zahlreiche Hinweise.

Der Verfasser vertritt in dieser Arbeit ausschließlich seine persönliche Meinung.

Sydney, im Dezember 2008

1. Einführung

1.1 Problemstellung, Relevanz und Struktur der Analyse

Der Bundestag nimmt im politischen System der Bundesrepublik Deutschland formal eine zentrale Stellung ein. Wie *Hans-Jürgen Papier*, der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, bei einer Buchvorstellung im Februar 2006 betont, ist „die Demokratie des Grundgesetzes eine dezidiert parlamentarische Demokratie.“¹

Wird der Bundestag seiner Funktion im politischen System gerecht, besitzt er eine dafür angemessene, leistungsfähige Arbeitsstruktur? Als Erkenntnisinteresse dieser Arbeit wird das wesentlichste Element der Arbeitsstruktur des Bundestages, die Bundestagsausschüsse, analysiert. Untersucht werden der Haushalts- und der Europaausschuss², zwei sehr wichtige und auf Grund ihres jeweiligen Aufgabengebietes die wohl wichtigsten Ausschüsse des Deutschen Bundestages. Der Grund für diese Einschätzung ist, dass beide in dieser Leistungsanalyse betrachteten Ausschüsse sich im Vergleich zu den übrigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages nicht nur durch ihre Größe auszeichnen, sondern unter anderem auch durch ihre inhaltlichen Querschnittskompetenzen. Der Haushaltsausschuss ist primär für die Haushaltsberatung und die Kontrolle des Haushaltsvollzuges zuständig, er repräsentiert also mit dem Budgetrecht das klassische "Königsrecht" eines Parlaments und ist durch die Geschäftsordnung des Bundestages auch in herausgehobener Weise in alle haushaltswirksamen Entscheidungen

¹ Vgl. Internetquelle Papier, Hans-Jürgen, 2006: Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie - Vortrag anlässlich der Vorstellung des Buches "Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland" am 24. Februar 2006 im Bundestag, <http://www.bpb.de/files/LD34GU.pdf> [01.04.2008].

² Offizielle Bezeichnung des Europaausschusses ist "Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union". Um eine bessere Lesbarkeit des Textes zu erreichen, wird im Folgenden der Begriff Europaausschuss verwendet.

eingebunden. Die europäische Integration greift immer tiefergehend in immer mehr Politikbereiche und auch das tägliche Leben der meisten Bürger ein, wie neben vielen anderen *Harnisch*³ und *Sturm / Pehle*⁴ beschreiben. Die meisten europapolitischen Fragen im Bundestag werden auch im Europaausschuss behandelt und mitentschieden. Der Bundestag steht durch die „gewachsene Dynamik der Europäischen Integration vor neuen Herausforderungen.“⁵ Der Europaausschuss zeichnet sich daher durch besonders weitgehende Rechte und Mitwirkungsrechte aus. Dies ist nicht nur seine grundgesetzlich geschütztes Existenzrecht durch Artikel 45 des Grundgesetzes, sondern auch die einzigartige Möglichkeit, für die Bundesregierung verbindliche Beschlussempfehlungen ohne Bestätigung im Bundestagsplenum direkt im Ausschuss zu treffen. Als weiterer Sonderfaktor, den es im Bundestag nur beim Europaausschuss gibt, wird auch die mitwirkungsberechtigte Teilnahme von 16 MdEP-Abgeordneten analysiert. Sie sollen für eine effektive und die Parlamente stärkende Kopplung der Entscheidungen sowohl im Bundestag wie auch im Europäischen Parlament sorgen. Diese Kriterien sprechen für die herausragende Bedeutung dieser beiden Ausschüsse und für ihre Auswahl für diese vergleichende Leistungsanalyse. Deshalb erscheint es angemessen, von den beiden wohl wichtigsten Ausschüssen zu sprechen.⁶

³ Vgl. Harnisch, Sebastian, 2007: Grenzerfahrungen – Deutsche Europapolitik und Europäischer Verfassungsvertrag, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (17), Heft 1, S. 61-77, S. 63.

⁴ Vgl. Sturm, Roland und Pehle, Heinrich, 2005: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden sowie in der ersten Auflage 2001.

⁵ Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin, 2002: Der Deutsche Bundestag: Konstanz und Wandel eines Parlaments. Zur Einführung, in: Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin (Hrsg.); Der Deutsche Bundestag im Wandel - Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 7-26, S. 11.

⁶ In der politikwissenschaftlichen Literatur gibt es keine einheitliche Auffassung darüber, wie die Wichtigkeit von Parlamentsausschüssen und insbesondere die

Bei der Analyse der Ausschussstrukturen und Arbeitsweisen, der Mitglieder und der Leistungen wird gezeigt werden können, inwiefern und warum diese beiden Ausschüsse erfolgreiche Ausschussarbeit betreiben bzw. in welchen Bereichen und warum es Unterschiede und / oder Defizite bei ihrer Aufgabenerfüllung gibt.

Ziel dieser Arbeit ist es, durch eine exakte und vergleichende Leistungsanalyse mit empirischer Datenerhebung mittels Fragebogeneinsatzes sowie durch einzelne Experteninterviews und Hintergrundgespräche⁷ zu zeigen, ob und inwiefern der Europaausschuss, der ein Politikfeld von zentraler und zunehmend wichtiger Bedeutung behandelt, seine parlamentarischen Kompetenzen im Vergleich zum Haushaltsausschuss effektiv nutzt und wie man allgemein die Leistungen dieser beiden Bundestagsausschüsse bewerten kann. Leistung umfasst, wie im Kapitel 2.1 aufgezeigt wird, mehr als nur Einfluss. Die vergleichende Analyse dieser beiden sehr wichtigen Ausschüsse ergibt auch Rückschlüsse, die allgemein für alle aktuellen Bundestagsausschüsse gelten. Primäres Ziel dieser Arbeit ist es jedoch nicht, allgemein gültige Erkenntnisse über "die Bundestagsausschüsse" zu erlangen.

von Bundestagsausschüssen einzuordnen ist. So wird z.T. der Auswärtige Ausschuss als der wichtigste Bundestagsausschuss angesehen, so etwa bei Münzing, Ekkehard und Pilz, Volker, 2002: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages – unter besonderer Berücksichtigung der 12. und 13. Wahlperiode, in: Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin (Hrsg.); Der Deutsche Bundestag im Wandel - Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 63-86. Die Beurteilung des Haushalts- und des Europaausschusses als die beiden wohl wichtigsten Ausschüsse in dieser Arbeit stellt eine auf den genannten Kriterien beruhende Einschätzung des Autors dar

⁷ Unter dem Begriff "Hintergrundgespräch" wird in dieser Arbeit ein Gespräch des Autors mit einem der für diese Arbeit relevanten Akteure verstanden, wobei der entsprechende Akteur darauf bestand, dass es keinerlei direkte Aufzeichnung oder Wiedergabe des Gesprächs, auch nicht in anonymisierter Form, gibt. Leider haben sich viele Abgeordnete und Mitarbeiter in Ministerien nur zu dieser Gesprächsform bereit erklärt.

Durch die Kombination von Arbeits- und Redeparlament soll der Bundestag auf besonders verknüpfter Weise seine vier⁸ Hauptfunktionen erfüllen können:

1. Gesetzgebung
2. Regierungskontrolle
3. Repräsentation
4. Wahlfunktion

In dieser Analyse wird die Wahlfunktion nicht beachtet, da die Bundestagsausschüsse hierbei nur einen minimalen Anteil haben. Die Repräsentationsfunktion wird von den Ausschüssen nur in einem kleinen Umfang wahrgenommen, was primär an den nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen liegt. Die Hauptfunktion der Ausschüsse sind in der Regierungskontrolle und in der Gesetzgebung zu sehen. Betrachtet man die Verteilung der Sitzungszeit in den Ausschüssen, so dominiert die Gesetzgebung klar. Wie die Kapitel 6.7 und 7.7 aber zeigen werden, dienen die Bundestagsausschüsse auch der Regierungskontrolle.⁹

Für diese Leistungsanalyse ist es zunächst notwendig, in den weiteren Unterkapiteln der Einführung die Grundlagen dieser Arbeit zu erläutern und zu bestimmen: Wie ist der Forschungsstand, welches methodische Vorgehen wird aus welchem Grund zum Erreichen des Untersuchungsziels gewählt, welcher ist der zeitliche und institutionelle Untersuchungsrahmen und mit welchen Arbeitsthemen und möglichen Erklärungsthemen wird gearbeitet?

⁸ Es gibt in der politikwissenschaftlichen Forschung unterschiedliche Modelle und damit auch unterschiedlich viele Hauptfunktionen, die Parlamenten zugeschrieben werden. Siehe auch Kapitel 2.1.1.

⁹ Ein klassisches Beispiel für Regierungskontrolle in Ausschüssen stellen die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse dar. In dieser Arbeit wird argumentiert, dass jedoch auch in anderen Bundestagsausschüssen Regierungskontrolle Teil ihrer parlamentarischen Leistungen ist.

Für diese Arbeit erfolgt daher auch eine Klärung der zentralen Begriffe. Die Begriffe der "Parlamentsfunktionen", von "Rede- und Arbeitsparlament" sowie insbesondere den Begriff "Leistung" im Allgemeinen, in Abgrenzung zu "Einfluss" und speziell für die Verwendung in dieser Analyse werden erläutert und definiert. Dies geschieht im Kapitel 2, wobei auch auf die wichtige Differenzierung zwischen "parlamentarischer Leistung" und der inhaltlich damit zusammenhängenden "parlamentarischen Macht" eingegangen wird (Kapitel 2.1.3).

Das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung kann nur durch ein modernes Bild von Gewaltenteilung in parlamentarischen Demokratien korrekt beschrieben werden. Im Grundgesetz wird in Art. 20 Abs. 2 nur von den drei Gewalten Gesetzgebung, der vollziehende Gewalt und der Rechtsprechung gesprochen. Die politikwissenschaftliche Forschung ist hingegen zu komplexeren, moderne Demokratien besser beschreibenden Modellen moderner Gewaltenteilung in parlamentarischen Demokratien gelangt. Im Kapitel 2.2. werden die grundlegenden Aussagen der klassischen Gewaltenteilungslehre in diese Modelle eingeordnet und die modernen Modelle von *Steffani*, *Schuett-Wetschky* und *Patzelt* vorgestellt, die, zum Teil aufeinander aufbauend, die wesentliche Grundlage für die gegenwärtige politikwissenschaftliche Diskussion bilden. Dabei wird auch erläutert, aus welchem Grund mit welchem Modell in dieser Arbeit gearbeitet wird. Im Anschluss wird speziell die Rolle von Parlamentsausschüssen in diesen politikwissenschaftlichen Gewaltenteilungsmodellen herausgestellt und verglichen.

Es folgt danach das Kapitel 3, welches die Einführung in die Bundestagsausschüsse darstellt. Wie lassen sie sich in die parlamentarische Tradition in Deutschland einordnen, wie sind sie

innerhalb der Arbeitsstrukturen des Bundestages eingebunden und was waren die Ideen der "Väter und Mütter des Grundgesetzes" hierzu?

Als Zusammenfassung der theoretischen Modelle sowie zur Fokussierung der theoretischen Überlegungen im Hinblick auf die Leistungsanalyse dieser Dissertation werden im Kapitel 3.5 Voraussetzungen und Aspekte einer erfolgreichen Ausschussarbeit im Deutschen Bundestag zusammengefasst. Der Forschungsstand zum Vergleich von Bundestagsausschüssen, gerade auch im Hinblick auf die Diskussion von Parlamenten, wird hier auch im Hinblick auf die Leistungsanalyse dieser Arbeit fokussiert. Hierbei wird insbesondere auch auf den Aspekt eingegangen, warum in der politikwissenschaftliche Forschung die Ausschüsse des Bundestages in Bezug auf ihre Aufgabenerfüllung oft als so unterschiedlich effektiv darstellt werden.

Im Kapitel 4 wird dann eine eigenständige Typologie von Bundestagsausschüssen entwickelt, die auf den theoretischen Analysen und Modellen des Kapitels 2 und den Ergebnissen aus dem Kapitel 3 basiert. Diese Typologie, die sich in die beiden Grundtypen *Reaktiver Ausschuss*¹⁰ und *Aktiver Ausschuss*¹¹ aufteilt, bildet die Grundlage für die weitere Arbeit und wird durch die empirischen Erhebungen überprüft werden. Grundlage für diese Ausschussmodelle wie auch immer für die Arbeit aller Bundestagsausschüsse ist die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, die quasi als Fundament allen Ausschüssen grundlegende Aufgaben und Rechte zuteilt. Die Kriterien zur Unterscheidung der beiden verwendeten Ausschussmodelle sind,

¹⁰ In der Langform: "Modell der reaktiv parlamentarischen Arbeit in Bundestagsausschüssen".

¹¹ In der Langform: "Modell der aktiv parlamentarischen Arbeit in Bundestagsausschüssen".

angepasst an das deutsche politische Mehrebenen- und Multiaktuersentscheidungssystem, multifaktoriell und umfassen die Hauptkategorien formale Rechte und Möglichkeiten, informelle Strukturen und Entscheidungswege sowie Selbstverständnis der Mitglieder.

Verkürzt gesagt wird unter einem *Aktiven Ausschuss* solch ein Bundestagsausschuss verstanden, der sich regelmäßig durch eine pro-aktive Rolle gestalterisch in Gesetzgebungsverfahren und andere Entscheidungsverfahren einbringt und dessen Diskussionen und Entscheidungen dabei regelmäßig das Endergebnis zu einem nicht-unerheblichen Anteil beeinflusst. Hingegen ist, wiederum innerhalb der Grenzen der Geschäftsordnung des Bundestages, ein *Reaktiver Ausschuss* durch eine Beschäftigung mit einem Vorgang oder Gesetzgebungsverfahren erst nach der faktischen Entscheidungsfindung oder erst zu einem solch späten Zeitpunkt im Verfahren eingebunden, dass von seinen Beratungen, Diskussionen und Entscheidungen zumeist kein oder nur ein marginaler Einfluss auf die endgültige formelle Entscheidung ausgeht.

Die Arbeitshypothese geht dabei, zunächst anekdotisch begründet, davon aus, dass der Haushaltsausschuss dem Modell des *Aktiven Ausschusses* zuzuordnen ist und dass der Europaausschuss dem Modell des *Reaktiven Ausschusses* zuzuordnen ist. Somit geht die Arbeitsthese davon aus, dass der Europaausschuss seine vorhandenen parlamentarischen Kompetenzen weniger effektiv nutzt als der Haushaltsausschuss¹². Dies wird im Hauptteil der Arbeit empirisch untersucht, bewertet und die Arbeitsthese somit überprüft.

¹² Zur Diskussion, welche zusätzlichen Rechte und Möglichkeiten die Ausschussarbeit der beiden untersuchten Bundestagsausschüsse sinnvoll weiter steigern können, vergleiche das abschließende Kapitel 9 mit der Besprechung von Reformansätzen.

Das Kapitel 5 fokussiert sich auf die konkrete Forschungsarbeit dieser Untersuchung. Dazu wird das methodische Vorgehen umfangreich vorgestellt. Vertieft werden danach noch die Aspekte Untersuchungsansatz, Untersuchungsdesign mit den Analysekriterien und es folgt im Kapitel 5.4 eine Darstellung, wie die Untersuchungsergebnisse in das Erkenntnisinteresse der Arbeit eingeordnet werden sollen. Insbesondere wird dort auch darauf eingegangen, dass empirische Erhebungen mittels Fragebogen und Interview primär Einschätzungen erheben und nicht notwendigerweise Tatsachen. Da in dieser Arbeit die Einschätzungen der Akteure der Ausschussarbeit mit den verfügbaren Fakten in den Analysekapiteln 6 und 7 verknüpft werden, kann dadurch ein möglichst exaktes Bild der parlamentarischen Leistungen dieser beiden meist nicht-öffentlich tagenden Ausschüsse gewonnen werden.

In den Kapiteln 6 und 7 findet die konkrete Analyse statt, die neben der Literaturanalyse vor allem auf der Fragebogenerhebung und einem zusätzlichen Interview und Gesprächen mit Akteuren aus dem Umfeld der beiden untersuchten Ausschüsse basiert.¹³ Für diese Analyse wird der Untersuchungsgegenstand, der Haushalts- und der Europaausschuss, vorgestellt, die Arbeitsstrukturen aufgezeigt und im Hinblick auf die Fragestellung analysiert.

Die dabei verwendeten Kriterien sind in neuen Einzelaspekte sowie jeweils ein zehntes Kapitel zur zusammenfassenden "Kompetenznutzung" eingeteilt. Als wichtigste formale Kriterien zur Leistungsanalyse werden für beide Ausschüsse die historische Entwicklung, die Zusammensetzung inklusive einer Betrachtung des

¹³ Für diese Arbeit fand sich leider nur der Bundesfinanzminister Peer Steinbrück bereit, ein Interview mit Nennung seines Namens durchzuführen. Ansonsten wurde von den Abgeordneten auf die Form des Hintergrundgesprächs gedrungen, bei dem kein Interviewtext produziert werden konnte.

Geschlechterverhältnisses, die Kompetenzen, die zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie die formale Entscheidungsstruktur dargestellt und im Hinblick auf das Forschungsinteresse untersucht. Neben dieser vor allem strukturell angelegte Analyse der beiden Bundestagsausschüsse als notwendigem Zwischenschritt der Leistungsanalyse werden darauf aufbauenden vor allem die informellen Einfluss- und Entscheidungswege mit dem Einfluss der Bundesregierung sowie Selbsteinschätzungen und das Erfüllen symbolischer Funktionen untersucht.

Der starke Einfluss von informellen Einfluss- und Entscheidungsstrukturen sowie die Selbsteinschätzungen der Ausschussmitglieder bei der Analyse und Bewertung der Leistungen ist notwendig und sinnvoll, da für die beabsichtigte Leistungsanalyse das Zusammenwirken von internen und externen Faktoren sowie von formellen wie von informellen Entscheidungswegen der beiden untersuchten Ausschüsse entscheidend ist. Die Untersuchung dieser Faktoren beginnt somit mit den eher formellen Strukturen und Entscheidungswegen im Haushalts- und im Europaausschuss und wird durch die eigenen empirischen Erhebungen vertieft und konkretisiert.

Alle diese Einzelaspekte stellen einen Teilbereich der durch die Datenerhebung des Autors gewonnen eigenständigen Forschungsarbeit dar. Dabei lassen sich die neuen einzelnen Aspekte naturgemäß nicht haarschar trennen. Beispielsweise finden sich die in der empirischen Erhebung gewonnenen Selbsteinschätzungen der Mitglieder daher auch in anderen Unterkapiteln, wo dies notwendig ist.

Diese Kapitel 6 und 7 haben auch die Aufgabe, die Untersuchungskriterien vergleichend in die für diese Arbeit entwickelte Typologie des *Aktiven Ausschusses* bzw. des *Reaktiven Ausschusses* einzuordnen und liefern entsprechend des

Kriterienkataloges somit den kompakten Kern der empirischen Untersuchung.

Das Kapitel 8 dient in einer Betrachtung als gemeinsame Leistungsanalyse von Haushalts- und Europaausschuss und liefert das Ergebnis der Arbeit wie auch eine Bewertung des *Neuen Ausschussmodells*: Wie auch auf anderen Gebieten, so lohnt sich auch bei der Haushalts- und der Europapolitik die Frage nach der legislativen Mitwirkung der damit befassten Bundestagsausschüsse.¹⁴ Als wie gut lässt sich die Leistung von Haushalts- und Europaausschuss beschreiben und warum gibt es Leistungsunterschiede in der Nutzung der parlamentarischen Kompetenzen? Haben sich die im Kapitel 1.6 vorgestellten Arbeits- und möglichen Erklärungsthesen als korrekt herausgestellt bzw. inwieweit lassen sie sich bestätigen oder muss ihnen zum Teil oder komplett widersprochen werden?

Im abschließenden Kapitel 9 erfolgt eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse, die eine Bewertung der für diese Arbeit entwickelten Typologie des *Aktiven Ausschusses* bzw. des *Reaktiven Ausschusses* einschließt und die in einem Ausblick sowie in einer Diskussion der Ideen für mögliche Reformansätze und deren Bewertung nach dem Vorliegen der Untersuchungsergebnisse dieser Arbeit für diese beiden Bundestagsausschüsse mündet. In diesem Kapitel wird auch der praxiologische Ertrag dieser Arbeit aufgezeigt werden.

¹⁴ Die Rolle des Bundestages in einem anderen Bereich mit starker exekutiver Prägung untersucht Biermann in: Biermann, Rafael, 2004: Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (35) Heft 4, S. 607-626.

Insgesamt ergibt sich das zentrale Erkenntnisinteresse dieser Arbeit somit darin, aufzuzeigen, inwieweit die beiden untersuchten Bundestagsausschüsse ihre parlamentarischen Aufgaben erfüllen, ob und gegebenenfalls warum es deutliche Unterschiede zwischen den Leistungen der beiden Ausschüssen gibt und ob sich aus der bisherigen Entwicklung Rückschlüsse für die zukünftige Entwicklung zeigen bzw. durch welche Änderungen das Leistungsniveau des schwächeren Ausschusses an das des stärkeren heraufgehoben werden kann. Wie kann es sein, falls sich die Arbeitshypothese bestätigt, dass die beiden wichtigsten Bundestagsausschüsse ihre Kompetenzen so unterschiedlich effektiv wahrnehmen und sich dadurch deutliche Leistungsunterschiede ergeben?

Es soll daher abschließend im Kapitel 9 auch aufgezeigt werden, wie der Europaausschuss, wenn sich seine Beurteilung als *Reaktiver Ausschuss* aus der Arbeitsthese bestätigt, seine Arbeitsstrukturen verbessern kann und somit auch den Parlamentarismus im Deutschland des 21. Jahrhunderts und damit in der immer umfassenderen Europäisierung stärken kann.

Andererseits gilt es nach den Ergebnissen dieser Untersuchung auch zu fragen, ob sich an den beiden untersuchten zentralen Bundestagsausschüssen ein Wandel der Parlamentskultur in Deutschland zeigt: Gibt es eine Entwicklung, bei der sich der Bundestag sich von einem Rede- und Arbeitsparlament primär zu einem Redeparlament entwickelt und in dem demzufolge die Bundestagsausschüsse massiv an Bedeutung verlieren würden?

In der abschließenden Zusammenfassung und im Ausblick wird somit auch diskutiert: Eine mögliches Zukunftsbild würde den Europaausschuss als "Spinne im Netz" der europapolitischen Entscheidungen im Mehrebenen- und Multiakteurssystem Deutschland sehen, wie kann dies erreicht werden?

Die Bundestagsausschüsse und ihre Arbeit stehen nicht oder nur in Einzelfällen¹⁵ im Fokus der (Presse-)Öffentlichkeit, sie werden auch noch nicht entsprechend ihrer Bedeutung in der politikwissenschaftlichen Forschung beachtet.¹⁶ Gründe dafür sind sicher in den nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen sowie den dadurch und auch allgemein intransparenten Entscheidungsstrukturen innerhalb der Ausschüsse zu suchen. Dabei sind die Bundestagsausschüsse aber sehr wichtig für das Verständnis vom modernen Parlamentarismus, auch in gerade in Deutschland.

Die Analyse will daher durch die sehr aussagekräftige Methode eines Leistungsvergleichs der wohl wichtigsten Bundestagsausschüsse auch die aktuelle Bedeutung der Bundestagsausschüsse erfassen und einordnen, insbesondere die Rolle des Europaausschusses im komplexen europapolitischen Rückkopplungs- und Entscheidungssystem im Vergleich zum ebenfalls sehr wichtigen Haushaltsausschuss.

Nur durch diese vergleichende Analyse lassen sich sinnvoll Erkenntnisse auch über Optimierungs- und Änderungspotentiale in der Ausschussarbeit dieser beiden Bundestagsausschüsse ziehen, ein im Sinne eines lebendigen und relevanten deutschen Parlamentarismus im 21. Jahrhundert äußerst wichtiger Verbesserungsprozess, dem sich auch der Deutsche Bundestag nicht verschließen sollte.

¹⁵ Hier sei vor allem auf die sehr öffentlichkeitswirksamen Untersuchungsausschüsse verwiesen, die als parlamentarisches Kontrollinstrument sowie durch ihre zum Teil öffentlichen Ausschusssitzungen hohe Beachtung in der (Medien-)Öffentlichkeit genießen.

¹⁶ Zum Forschungsstand vergleiche Kapitel 1.2.

Diese Analyse soll dabei auch das Verständnis von modernem Parlamentarismus in Deutschland fördern und findet, so ist zu hoffen, auch einen Leserkreis außerhalb der Politikwissenschaft. Daher ist die Arbeit, wo wissenschaftlich sinnvoll und verantwortbar möglich, in einem allgemein verständlichen Deutsch abgefasst und Abkürzungen werden vermieden. Ebenfalls zur Steigerung der Lesbarkeit des Textes werden jeweils nur die männliche Form einer Funktions- oder Titelbezeichnung verwendet. Inhaltlich ist jedoch immer die weibliche Form der jeweiligen Bezeichnung mit eingeschlossen. In einigen besonderen Umständen wird, da dies jeweils in diesen Einzelfällen für das richtige Verständnis notwendig ist, explizit auch mit weiblichen Bezeichnungen gearbeitet. Selbstverständlich werden Zitate im Original wiedergegeben, auch mit der dort eventuell vorhandenen alten Rechtschreibung. Zum Verständnis notwendige Hinzufügungen oder Erläuterungen des Autors innerhalb von Zitaten finden sich in eckigen Klammern.

Für diese Arbeit wurde die Literatur bis Februar 2008 berücksichtigt, im Internet verlässlich verfügbare Daten wurden bis April 2008 aktualisiert.

1.2 Forschungsstand

Wie auch die weiteren grundlegenden Kapitel zeigen, stellt sich der Forschungsstand auf dem Untersuchungsfeld als geteilt dar. Dabei gibt es seit langer Zeit vielfältige Forschungsarbeiten und Veröffentlichungen allgemein zum Parlamentarismus und zu Fragen von Gewaltenteilungsmodellen und Gewaltenteilungsvorstellungen, sowohl auf vergleichender Ebene international wie auch zahlreich zu einzelnen Parlamenten auf Bundes- und Länderebene.

Gerade bei der Literatur zum Parlamentarismus und den Parlamenten in Deutschland zeigt sich auch ein deutlich verschiedener Forschungsstand zwischen politikwissenschaftlicher und juristischer Forschung. Dabei ist zu beobachten, dass sich in jüngster Zeit auch in der juristischen Forschung eine Sichtweise zeigt,¹⁷ die sich schon seit Jahrzehnten in der politikwissenschaftlichen Forschung etabliert hat. Dies ist das Verständnis, wonach insbesondere Bundestag und Bundesregierung nicht als komplett separate Gewalten gesehen werden können und auch nicht gesehen werden sollten, sondern dass es gerade zwischen der Regierung und der sie parlamentarisch stützenden Regierungsfractionen im Parlament zu vielfältigen Kooperationen und Funktionsüberschneidungen kommt.¹⁸

Hingegen gibt es weniger Literatur, vor allem politikwissenschaftliche, zu den Ausschüssen des Bundestages. In vielen Fällen finden sich zu Bundestagsausschüssen, dem wichtigsten Element der Arbeitsstruktur des Bundestages, nur

¹⁷ Beispielhaft sei hierzu auf die Dissertation von Anderl verwiesen: Anderl, Thorsten, 2006: Gesetzgebung und kooperatives Regierungshandeln – Eine rechtstatsächliche und verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel des 14. und 15. Deutschen Bundestages, Berlin.

¹⁸ Vergleiche hierzu das Kapitel 2.2.

einzelne Abschnitte oder Kapitel in Veröffentlichungen, die den gesamten Bundestag oder sogar das gesamte politische System der Bundesrepublik Deutschland betrachten sowie in Lexika.¹⁹ Wie *Mätzig* in seiner eigenen Studie zum Verteidigungsausschuss feststellt, „sind Einzeldarstellungen zu den Fachausschüssen [des Bundestages] noch die Ausnahme“.²⁰

Veröffentlichungen zu den Bundestagsausschüssen finden sich vor allem in Zeitschriftenaufsätzen und angesichts ihrer wichtigen Funktion nur in überraschend wenigen Monografien. Eine der Arbeiten, die explizit alle Bundestagsausschüsse untersucht, findet sich bei *Lemke-Müller*.²¹

In diesen Arbeiten werden die Bundestagsausschüsse sehr unterschiedlich bewertet, einerseits als Orte hocheffektiver Sacharbeit, andererseits nur als verkleinertes Plenum, wobei *Loewenberg* und *Lemke-Müller* hierbei die Extrempositionen darstellen.²²

Betrachtet man nur die beiden in dieser Arbeit analysierten Ausschüsse, immerhin die zwei wohl bedeutendsten Bundestagsausschüsse, so sind für den Haushaltsausschuss vor allem die Arbeiten von *Sturm*²³ und von *Hölscheidt*²⁴ herausragend.

¹⁹ Vgl. Beyme, Klaus von, 1997: Der Gesetzgeber – Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen Beyme 1997; Ismayr, Wolfgang, 2001: Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2. überarbeitete Auflage Opladen; Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München; Schmidt, Manfred G., 1992: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen; Loewenberg, Gerhard, 1969: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen.

²⁰ Mätzig, Alexander, 2004: Entscheidungsprozesse im Verteidigungsausschuss unter besonderer Berücksichtigung der 13. Wahlperiode (1994-1998), Frankfurt am Main.

²¹ Lemke-Müller, Sabine, 1999: Abgeordnete im Parlament: Zur Parlamentsstruktur des Deutschen Bundestages in den neunziger Jahren, Rheinbreitbach.

²² Vgl. Loewenberg 1969 und Lemke-Müller 1999.

²³ Sturm, Roland, 1988: Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages – Struktur und Entscheidungsprozeß, Opladen sowie darauf aufbauend: Sturm, Roland, 1989: Haushaltspolitik in westlichen Demokratien: Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland,

Sturm hat dabei den Haushaltsausschuss im 10. Bundestag mittels Interviews und einiger weniger Fragebögen untersucht, ihn als den wichtigsten Bundestagsausschuss in der Eigenwahrnehmung der Ausschussmitglieder identifiziert und vergleicht die Einschätzung der Mitglieder im Ausschuss mit faktischen Werten. *Hölscheidt* behandelt ohne empirische Datenerhebung in seiner rechtswissenschaftlichen Arbeit die Funktionen und Einflussmöglichkeiten des Haushaltsausschusses, jedoch ohne Behandlung vieler politikwissenschaftlich wichtiger Fragen.

Zahlreiche weitere Studien betrachten die Strukturen einzelner Politikfelder in Deutschland und dabei dann auch den Bundestag und die entsprechenden Bundestagsausschüsse, so z.B. *Seils*²⁵.

In der Forschung ist schon mehrfach festgestellt, dass die Europäisierung²⁶ eine der wichtigsten Haupttrends der politischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 darstellt.²⁷ Sowohl von Politikern als auch in den wissenschaftlichen Arbeiten wird der qualitative, vor allem aber auch der quantitative Einfluss der Europäisierung sehr unterschiedlich bewertet. Dabei wird, wie *Plehwe* betont, oft auf die Zahl von 80% der in Deutschland wirksamen Rechtsakte verwiesen, die einen europäischen Hintergrund hätten; richtigerweise müsse aber auf die enormen Unterschiede des europäischen Einflusses auf unterschiedliche Politikbereiche unterschieden werden, auch die Zahl von 80% selber

Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA – Schriften zur öffentlichen und öffentlichen Wirtschaft 144, Baden-Baden.

²⁴ Hölscheidt, Sven, 1988: Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestags, Rheinbreitbach.

²⁵ Seils, Eric, 2005: Haushaltspolitik: Akteure und Institutionen des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36) Heft 4, S. 773-790

²⁶ Als Definition von Europäisierung wird hier in dieser Arbeit die umfassende Definition von Sturm / Pehle 2005, S. 12 verwendet.

²⁷ Vgl. Börzel, Tanja A., 2006: Europäisierung der deutschen Politik?, in: Schmidt, Manfred G. und Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland – Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, S. 491-509.

ist stark umstritten²⁸ und *Töller* spricht sogar vom „80-Prozent-Mythos“²⁹.

Entscheidend angesichts des insgesamt zweifellos hohen quantitativen Anteils an der Gesetzgebung ist jedoch vor allem der qualitative Anteil, da eine einzelne europäische Verordnung zum Teil sehr viel umfangreichere Konsequenzen als eine Vielzahl anderer Verordnungen oder Richtlinien haben kann.³⁰ Die entsprechende Frage, inwieweit der Bundestag in seiner Ausschussarbeit eine notwendige Priorisierung europäischer Vorlagen vornimmt, erfolgt in den Kapiteln 7 und 9. Im Gegensatz zu der 80%-Zahl wird allerdings auch in der Wissenschaft argumentiert, dass Gesetzentwürfe der Regierung im Bundestag „in mehr als zwei Dritteln der Fälle geändert werden, und zwar oft sehr substantiell“.³¹

Der Forschungsstand direkt zum Europaausschuss ist trotz einiger Veröffentlichungen, insbesondere seit der Jahrtausendwende, immer noch relativ schwach ausgeprägt. Zum Europaausschuss sind insbesondere die Arbeiten von *Töller*³², *Fuchs*³³, *Lorenz*³⁴ und auch

²⁸ Vgl. Plehwe, Dieter, 2007: Zahlenpolitik – EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung, in: WZB Mitteilungen 117 September 2007, S. 7-11. Zu den Unterschieden in den verschiedenen Politikbereichen wird als Bereiche mit sehr starker europäischer Regulierung auf das Landwirtschafts- und Umweltrecht, als Bereich mit besonders niedriger Regulierung auf innere Sicherheit und Sozialpolitik verwiesen. Zur Unsicherheit der 80%-Zahl äußert sich Lammert 2007 und spricht von einer, obwohl schwer quantifizierbar, deutlich niedrigeren Zahl: Lammert, Norbert, 2007: Reputation und Relevanz des Parlaments: Der Bundestag, in: politische bildung (40), Heft 2, S. 38-44.

²⁹ Töller, Annette Elisabeth, 2008: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (39) Heft 1, S. 3-17, S. 17.

³⁰ Hier sei beispielhaft auf den sehr starken Einfluss der Verordnung zur Deregulierung des Straßengüterverkehrs oder der Dienstleistungs-Richtlinie verwiesen. Vgl. dazu auch Plehwe 2007 S. 7.

³¹ Zeh, Wolfgang, 2007: Verfassungsrechtliche und politische Organisation des Deutschen Bundestages, in: politische bildung (40), Heft 2, S. 45-74, S. 54.

³² Vgl. Töller, Annette Elisabeth, 1995: Europapolitik im Bundestag – Eine empirische Untersuchung zur europapolitischen Willensbildung im EG-Ausschuss des 12. Deutschen Bundestages, Frankfurt am Main.

³³ Vgl. Fuchs, Michael 2004: Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (35), Heft 1, S. 3-24.

³⁴ Vgl. Lorenz, Claudia, 2004: Entstehung und Arbeitsweise des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, Aachen.

auf diesem Gebiet *Hölscheidt*³⁵ zu nennen. Besonders interessant dabei ist die Arbeit von *Töller*. Sie untersucht in ihrer vom Bundestag geförderten Arbeit empirisch die Willensbildung im EG-Ausschuss im 12. Bundestag und arbeitet dabei auch mit einem Fragebogen. Sie attestiert dem damaligen EG-Ausschuss einen Ressourcenmangel und dem gesamten Bundestag einen Funktionsverlust auf dem Gebiet europäischer Politik.³⁶

In der Politikwissenschaft gab es in den letzten Jahren mehrere Veröffentlichungen, die sich mit der Frage nach dem Einfluss der Europäisierung auf das politische System und den Bundestag beschäftigt haben. Herausragend sind hierbei vor allem die Arbeiten von *Töller*,³⁷ *Sturm / Pehle*³⁸, *Börzel* 2000 und 2006,³⁹ *Grünhage*,⁴⁰ *Hölscheidt*,⁴¹ *Scheuing*⁴² und *Fuchs*⁴³. *Töller* kommt dabei zu dem Ergebnis, dass der Bundestag durch die Europäisierung eine „Funktionseinschränkung“ und einen Verlust an „autonomer Gesetzgebungsfunktion“ hinnehmen muss.⁴⁴ *Grünhage* widmet sich in seiner Analyse der deutschen Entscheidungsprozesse dabei auch ausführlich dem Bundestag, seine Wertung über den

³⁵ Vgl. Hölscheidt, Sven, 2000: Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 28/2000, S. 31-38.

³⁶ Vgl. Töller 1995, S. 151ff.

³⁷ Vgl. Töller, Annette Elisabeth, 2004: Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (35), Heft 1, S. 25-50.

³⁸ Vgl. Sturm / Pehle 2005.

³⁹ Vgl. Börzel 2006 sowie Börzel, Tanja A., 2000: Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?, in: Politische Vierteljahresschrift (41), Heft 2, S. 225-250.

⁴⁰ Vgl. Grünhage, Jan, 2007: Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands, Baden-Baden.

⁴¹ Vgl. Hölscheidt 2000.

⁴² Vgl. Scheuing, Dieter H., 1997: Zur Europäisierung des deutschen Verfassungsrechts, in: Kreuzer, Karl F., Scheuing, Dieter H., Sieber, Ulrich (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliederstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 87-106.

⁴³ Vgl. Fuchs 2004.

⁴⁴ Vgl. Töller 2004, S. 34f.

Europaausschuss fällt jedoch sehr knapp aus.⁴⁵ Gemeinsam ist diesen Veröffentlichungen hingegen, dass die Entwicklungen in den Bundestagsausschüssen dort nur am Rande betrachtet werden. So ist zum Beispiel zu fragen, ob *Börzels* Einschätzung auch für die Bundestagsausschüsse bestätigt werden kann, wonach die Europäisierung die „deutsche Politik erheblich geprägt“ hat, ohne sich „in ihrem Kern“ zu verändern.⁴⁶ Zum anderen kommen mehrere Studien wie die von *Schüttemeyer* zu dem Ergebnis, dass der Bundestag seit 1949 insgesamt erfolgreich ist und die Leistungen die Defizite übersteigen, wobei auch hier die Bundestagsausschüsse nur minimale Aufmerksamkeit bekommen.⁴⁷ Auch in diesem Aspekt kann diese Arbeit eine Forschungslücke schließen und zu einem besseren Verständnis der Arbeit des Bundestages und vor allem zu einer angemessenen Beurteilung der Arbeit dieser beiden so wichtigen Bundestagsausschüsse und einem Teil der aktuellen Herausforderungen des Parlamentarismus in Deutschland beitragen.

⁴⁵ Vgl. Grünhage 2007, S. 142-145.

⁴⁶ Vgl. Börzel 2006, S. 504.

⁴⁷ Vgl. Schüttemeyer, Suzanne S., 1999a: 50 Jahre deutscher Parlamentarismus: Kategorien und Kriterien für Leistungen und Defizite, in: Ellwein, Thomas und Holtmann, Everhard (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. PVS-Sonderheft 30/1999, Opladen, S. 482-495 sowie Schüttemeyer, Suzanne S., 1992: Der Bundestag als Fraktionenparlament, in: Hartmann, Jürgen und Thaysen, Uwe (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis – Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen, S. 113-136.

1.3 Methodische Ansätze

Das methodische Vorgehen basiert auf einer diesem Einzelfall angepassten Variante der in der politikwissenschaftlichen Parlamentarismusforschung üblichen und bewährten Methoden.

Wie *Demuth* hervorhebt, ist eine Betrachtung nur von formalen Reformen zu Betrachtung von Anpassungsprozessen im Bundestag, gerade im Hinblick auf die Europäisierung, nicht ausreichend.⁴⁸ Deshalb wird hier mit dem von *Demuth* geforderten „umfassenden Konzept“⁴⁹ gearbeitet, in dem sowohl formale Strukturen und formale Änderungen, als auch die übrigen, oftmals informellen Änderungen und Prozesse betrachtet werden. Gerade deshalb wird mit einer umfassenden Literaturanalyse wie auch mit empirischer Datenerhebung mittels Fragebogen, Interviews und Hintergrundgesprächen⁵⁰ gearbeitet.

Das Forschungsfeld der Bundestagsausschüsse ist schwer konkret zu erfassen, da sowohl die Ausschusssitzungen wie auch die entsprechenden Ausschussprotokolle in aller Regel nicht öffentlich sind. Daher sind direkte empirische Beobachtungen nur sehr eingeschränkt möglich.⁵¹

Wie auch die bisherigen im Kapitel 1.2 vorgestellten umfassenden Studien zu den beiden Ausschüssen, so arbeitet auch diese Analyse daher neben einer Analyse der vorhandenen Literatur, der Nutzung

⁴⁸ Vgl. Demuth, Christian, 2007: Institutionelles Lernen: Der Deutsche Bundestag als Beispiel, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Evolutorischer Institutionalismus – Theorien und exemplarische Studien zur Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg, S. 641-687, S. 644.

⁴⁹ Ebd. S. 645.

⁵⁰ Vgl. Fußnote 7.

⁵¹ Dem Autor war zeitweise als wissenschaftlichem Mitarbeiter eines Abgeordneten im Europaausschuss möglich, an einigen nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen teilzunehmen. Soweit dies aus nicht-öffentlichen Sitzungen möglich ist, sind die Erkenntnisse daraus auch in dieser Arbeit enthalten.

von grauer Literatur und Dokumenten des Bundestages, verbunden mit einer empirischen Datenerhebung per Fragebogen, Interview und mit Hintergrundgesprächen zur Überprüfung der in Kapitel 1.6 zu findenden Arbeits- und möglichen Erklärungsthesen. Das aufeinander abgestimmte Nutzen der einzelnen methodischen Komponenten ist in der Strukturübersicht im Kapitel 1.1 angegeben, eine genaue Darstellung des empirischen Untersuchungskonzepts findet sich im Kapitel 5.

Nur durch diese insgesamt methodisch umfassende Analyse lässt sich eine vergleichende Leistungsanalyse von Haushalts- und Europaausschuss durchführen, so wie es schon im Titel der Arbeit als Ziel angegeben ist.

1.4 Zeitlicher und institutioneller Untersuchungsrahmen

Der zeitliche und institutionelle Untersuchungsrahmen dieser Forschungsarbeit ist limitiert, um belastbare und ihm Rahmen des Untersuchungsdesign erreichbare Forschungsergebnisse zu produzieren.

Die intendierte Begrenzung auf nur zwei Bundestagsausschüsse und im zeitlichen Fokus auf die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages sowie im erweiterten Fokus auf die Zeit seit 1992 wurde auch deshalb gewählt, da einerseits in diesem Rahmen prägnante und wichtige Forschungserkenntnisse gewonnen werden können, andererseits diese Begrenzung aber ebenfalls noch eine notwendige Detailbetrachtung, auch von dem Gesamtergebnis zuwiderlaufenden Teilaspekten, und deren ausreichende Würdigung für das Untersuchungsergebnis zulässt.

Diese Begrenzung schließt nicht aus, dass Erkenntnisse dieser Untersuchung auch auf andere als die untersuchten oder alle

Bundestagsausschüsse übertragbar sind, das primäre Ziel dieser Arbeit ist jedoch eine Untersuchung des Europa- sowie des Haushaltsausschusses. Bei der zeitlichen Begrenzung sind die Betrachtung der historischen sowie der erst wenige Jahre zurückliegenden Entwicklungen von elementarer Bedeutung für das Verständnis der aktuellen Arbeit der beiden untersuchten Ausschüsse. Es finden sich daher an mehreren Stellen Analysen und Bewertungen der vergangenen Entwicklungen.⁵² Des Weiteren werden auch Ausblicke und mögliche zukünftige Reformansätze diskutiert.⁵³

Das zeitliche Hauptaugenmerk liegt primär auf dem 16. Deutschen Bundestag,⁵⁴ daneben aber auch auf der Entwicklung seit 1992, da in diesem Jahr durch die Einfügung von Artikel 23 und 45 in das Grundgesetz die Beteiligung des Bundestages an der Europapolitik formell benannt und die Einrichtung des "Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union"⁵⁵ verfassungsrechtlich bestimmt wurde. Am 12. Oktober 1993 verkündete das Bundesverfassungsgericht auch sein wegweisendes „Maastricht-Urteil“ über die Einbeziehung des Bundestages in Bezug auf europapolitische Entscheidungen.

Sofern keine anderweitigen Aussagen vorgenommen werden, beziehen sich Aussagen auf den 16. Deutschen Bundestag.

⁵² Vergangene Entwicklungen werden insbesondere in den Kapiteln 3.1, 3.3, 6.1 sowie 7.1 zentral behandelt, finden sich, wo dies für die Analyse sinnvoll ist, aber auch in anderen Kapiteln.

⁵³ Dies geschieht vor allem im Kapitel 9.

⁵⁴ Konstituierung des 16. Deutschen Bundestages am 18.10.2005.

⁵⁵ Artikel 45 GG.

1.5 Aufbau der Analyse

Der Aufbau der Analyse ist strikt auf den Erkenntnisgewinn ausgerichtet. Deshalb findet sich in allen Kapiteln eine Beschränkung auf den Inhalt, der zum Verständnis und zur Beurteilung der vergleichenden Leistungsanalyse von Haushalts- und Europaausschuss im Deutschen Bundestag und zur Überprüfung der zentralen Arbeitsthese, nach der der Haushaltsausschuss seine Kompetenzen sehr viel stärker als der Europaausschuss nutzt, notwendig ist. Bewusst verzichtet wird daher etwa auf ein eigenes Kapitel zur Darstellung der Behandlung von EU-Themen im Bundesrat⁵⁶ oder in den Bundesländern⁵⁷, da sowohl im Bundesrat wie auch in den Länderparlamenten die Arbeitsbedingungen und Aufgaben der Ausschüsse kaum vergleichbar sind. Allerdings finden sich in mehreren Kapiteln Bezüge sowohl auf die Haupt- bzw. Haushaltsausschüsse der Länderparlamente wie auch zur Europakammer und zum Ausschuss für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates.

Der Aufbau dieser Arbeit folgt somit dem im Kapitel 1.1 aufgezeigten inhaltlichen Konzept, das sich in die drei Hauptgebiete Grundlagen, Analyse und Bewertung aufteilen lässt.

⁵⁶ Von den sehr zahlreichen Veröffentlichungen zu diesem Thema sei beispielhaft auf Grünhage 2007, Sturm / Pehle 2001, S. 85ff. und Amm, Joachim, 2005: Die Macht des deutschen Bundesrates, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), Parlamente und ihre Macht – Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse, Baden-Baden, S. 89-113 verwiesen.

⁵⁷ Vgl. das gute Übersichtskapitel bei Sturm / Pehle 2001, S. 96ff.

1.6 Arbeitsthesen und mögliche Erklärungsthesen

In wissenschaftlichen Arbeiten ist es zur Steigerung der Forschungserkenntnisse sinnvoll, mit Thesen zu arbeiten, da in ihnen komplexe Zusammenhänge zusammengefasst und damit das Forschungserkenntnis klar zum Ausdruck gebracht werden kann.⁵⁸ In dieser Arbeit wird mit Arbeits- und Erklärungsthesen gearbeitet, wobei Arbeitsthesen mögliche Ergebnisse aufzeigen und Erklärungsthesen mögliche Kausalzusammenhänge entwickeln.

Aus der politikwissenschaftlichen und juristischen Literatur, aus journalistischen Quellen sowie durch eigene Betrachtung als Mitarbeiter im Deutschen Bundestag lassen sich die folgenden Arbeitsthesen aufstellen:

1. Der Europa- und der Haushaltsausschuss des Bundestages eignen sich hervorragend für eine vergleichende Analyse, da sie beide Querschnittskompetenzen abbilden und beide wegen ihrer hohen Bedeutung für die Parlamentsarbeit verfassungsrechtlich garantiert sind und im Vergleich zu anderen Bundestagsausschüssen über besonders weitgehende parlamentarische Kompetenzen und zum Teil auch besonders umfangreiche Ressourcen verfügen.
2. Gleichzeitig zeigen die Literaturanalyse und anekdotische Beobachtungen, dass beide Ausschüsse ihre parlamentarischen Kompetenzen sehr unterschiedlich nutzen und somit von deutlichen Leistungsunterschieden gesprochen werden kann.

⁵⁸ Vgl. Eco, Umberto, 1998: Wie man eine wissenschaftliche Abschlussarbeit schreibt – 7. Auflage, ins Deutsche übersetzt von Walter Schick, Heidelberg, S. 140ff.

Daraus folgt die zentrale Arbeitsthese:

3. Im Fall des Haushaltsausschusses zeigt sich bei dieser vergleichenden Leistungsanalyse, dass dort von seinen Mitgliedern die parlamentarischen Kompetenzen sehr viel stärker genutzt werden als im Fall des Europaausschusses. Dies, so die These, lässt sich vor allem mit der historischen Entwicklung und mit dem Selbstverständnis der jeweiligen Ausschussmitglieder begründen.

Falls die zentrale Arbeitsthese zutrifft, ergeben sich drei mögliche Erklärungsthesen für die angenommen, aber noch zu untersuchenden Leistungsunterschiede zu Ungunsten des Europaausschusses:

1. Historische Gründe: Da das Haushaltsrecht das klassische "Königsrecht" von Parlamenten darstellt und andererseits der Europaausschuss erst durch die Grundgesetzänderung 1992 eingerichtet wurde, gibt es bei den Mitgliedern der beiden Ausschüsse sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, wie man als Parlamentarier, gerade auch wenn man zu den die Regierung stützenden Koalitionsfraktionen gehört, die parlamentarischen Kompetenzen im Ausschuss nutzen sollte.
2. Inhaltliche Gründe: Das Haushaltsrecht ist für Parlamentarier sehr viel stärker als die Europapolitik "erlernbar", da in praktisch jeder parlamentarischen Versammlung haushaltspolitische Entscheidungen getroffen werden müssen und somit viele Parlamentarier schon vor dem Eintritt in den Bundestag auf Kommunal- und / oder Landesebene mit Haushaltsentscheidungen mehr oder minder direkt beschäftigt waren, dies für das Feld der Europapolitik aber nur für einen kleinen Teil der Bundestagsabgeordneten zutrifft.

3. Zuordnungsgründe: Viele Bürger und die Berichterstattung in den Medien ordnen die Europapolitik fast ausschließlich dem Kompetenzbereich der Bundesregierung zu.⁵⁹ Dies ist bei der Haushaltspolitik nicht so stark der Fall. Zwar wird auch die Haushaltspolitik in der Öffentlichkeit mehr vom Bundesfinanzminister und dem Bundeskanzler bzw. der Bundeskanzlerin vertreten, dennoch ist der Einfluss des Bundestages in der Haushaltsentscheidung, auch durch die meist zwei jährlichen "Haushaltswochen" im Plenum, in der Öffentlichkeit und auch durch das "Königsrecht" der parlamentarischen Entscheidung über den Haushalt der Öffentlichkeit gut bekannt. Dieses Bild aus der Öffentlichkeit spiegelt sich im Verhalten der Bundestagsabgeordneten, die somit auch weitgehend das Haushaltsrecht der Parlamentsebene, die Europapolitik hingegen primär dem Kompetenzbereich der Bundesregierung zuordnen.

4. Als weitere Möglichkeit kann es so sein, dass die drei vorgenannten Gründe alle gleichzeitig zutreffen und die Mitglieder des Europaausschusses des Bundestages deshalb ihre parlamentarischen Kompetenzen so viel weniger als die Mitglieder des Haushaltsausschusses nutzen, sie diese Kompetenzen auch nicht nutzen *wollen* und es somit zu einer schlechteren Leistung des gesamten Europaausschusses im Vergleich zum Haushaltsausschuss kommt.

⁵⁹ Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, 2006: Europapolitik als Staatsraison, in: Schmidt, Manfred G. und Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland – Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, S. 467-490.

Die weitere Arbeit basiert auf diesen Arbeits- und Erklärungsthesen und versucht, sie so weit wie möglich zu verifizieren, sie zu verwerfen oder sie den im Laufe der Analyse gewonnen Erkenntnissen anzupassen. Eine explizite Rückschau auf diese Arbeits- und Erklärungsthesen und inwieweit die sich die einzelnen Thesen gegebenenfalls als begründet oder als zu verwerfen zu betrachten sind, findet sich im Kapitel 8 bei der Bewertung der Ergebnisse.

2. Zentrale Begriffe und Parlamentstheorie

In diesem Hauptkapitel werden die zentralen und damit wichtigsten in dieser Arbeit verwendeten Begriffe erläutert, für die Nutzung in dieser Dissertation definiert und gegenseitig in Beziehung gesetzt. Daran schließt sich eine Analyse unterschiedlicher Gewaltenteilungsmodelle an, die gegenseitig auch zum Teil aufeinander aufbauen. Ausgewählt wurden Gewaltenteilungsmodelle, die für das Verständnis der Arbeit und zum Einordnen der Ergebnisse notwendig sind, es gibt jedoch sowohl national wie auch international sowie historisch noch eine Vielzahl weiterer Modelle sowie weiterer Ausprägungen und Interpretationen der hier behandelten Modelle.

2.1 Zentrale Begriffe

Dieses Kapitel dient der Begriffsklärung der drei für diese Arbeit wesentlichen Begriffe "Parlamentsfunktionen", "Rede- und Arbeitsparlament" sowie "Parlamentarische Leistung / Parlamentarische Macht", da diese, soweit sie in der wissenschaftlichen Literatur genutzt werden, mit scheinbar deutlich unterschiedlichen Definitionen verwendet werden. Insbesondere auch die Unterschiede von Leistung zu Einfluss werden im Kapitel 2.1.3 aufgezeigt.

Das Begriffspaar "Parlamentarische Leistung / Parlamentarische Macht" ist im Gegensatz zu "Parlamentsfunktionen" und "Rede- und Arbeitsparlament" kein in der Politikwissenschaft üblicher Begriff. Es ist in seinen beiden Einzelteilen jedoch für diese spezielle Analyse von großem Wert, wie sich durch die Definition im Kapitel 2.1.3 und durch die Verwendung in den weiteren Kapiteln zeigt.

2.1.1 Parlamentsfunktionen

In der aktuellen politikwissenschaftlichen Forschung wie auch in der politischen Philosophie gibt es eine Vielzahl von Modellen für Parlamentsfunktionen.

Um zu einem sinnvollen Überblick über Parlamentsfunktionen kommen zu können, ist zunächst zu klären, über was für ein Parlament man spricht. In dieser Arbeit wird kein enger Parlamentsbegriff verwendet, der in einem Parlament nur eine bloße Vertretungskörperschaft darstellt. Die weite Betrachtung von Parlamentsfunktionen bezieht sich auf parlamentarische Regierungssysteme. Einen grundlegenden Überblick dazu bietet vor allem *Alemann* in seinem Artikel zum "Parlamentarismus" im Lexikon von *Nohlen*.⁶⁰

Parlamentarismus im engeren Verständnis setzt immer auch eine gestaltende Kompetenz des Parlaments voraus. Dazu müssen einem Parlament bestimmte Funktionen zugeordnet sein.

Funktionskataloge von Parlamentsfunktionen gibt es sowohl in der politikwissenschaftlichen wie auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur zahlreich. Dabei ist zu beachten, dass sich die Parlamentsfunktionen überlappen und mit einer Handlung der Institution oder der Abgeordneten mehrere Funktionen gleichzeitig wahrgenommen werden können.

Eine klassische Übersicht von Parlamentsfunktionen findet sich zum Beispiel bei *Sontheimer / Bleek*.⁶¹ Sie benennen vier Hauptfunktionen des Bundestages mit der Gesetzgebung als

⁶⁰ Vgl. Alemann, Ulrich von, 2001: Parlamentarismus, in: Nohlen, Dieter, Kleines Lexikon der Politik, München, S. 345-350.

⁶¹ Vgl. Sontheimer, Kurt und Bleck, Wilhelm, 2000: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 276-304.

wichtigster Funktion. Eine ähnliche Übersicht liefert auch *Marschall*.⁶² Wie *Ismayr* dazu betont, basiert diese Verteilung auf dem Funktionskatalog von *Bagehot* von 1867.⁶³ Zur Anpassung an die derzeitige Situation ist nach Ansicht von *Ismayr* jedoch kein „neuartiger Funktionskatalog“ notwendig, sondern eine „angemessene Gewichtung und Interpretation“, die die folgenden vier Parlamentsfunktionen unterscheidet:⁶⁴

- a) Kurations- und Rekrutierungsfunktion,
- b) Gesetzgebungsfunktion,
- c) Kontroll- und Initiativfunktion,
- d) Repräsentations- und Kommunikationsfunktion.

Andererseits wird in der Forschung auch argumentiert, dass man Parlamentsfunktionen in einer Matrix mit sehr viel mehr einzelnen Funktionen sehen müsse. Eine entsprechende Übersicht, auch in grafischer Form, findet sich dazu bei *Patzelt*.⁶⁵ Er unterscheidet dabei zwischen „auf die Repräsentation bezogenen Parlamentsfunktionen“ wie der Responsivitätsfunktion oder der Darstellungsfunktion, „auf die Regierung bezogene Parlamentsfunktionen“ wie Regierungskontrolle und Gesetzgebung sowie „auf das Parlament selbst bezogene Parlamentsleistungen“ wie der Selbstorganisation und der personellen Selbstreproduktion.

Auch *Schüttemeyer* erklärt kritisch zu Funktionskatalogen:

„Nur wenn man versucht, sowohl induktiv durch historiographisch und aktuell-analysierenden Vergleich als auch deduktiv aus Rechtsnormen und theoretisch-

⁶² Vgl. Marschall, Stefan, 2005: Parlamentarismus – Eine Einführung, Baden-Baden, insbesondere S. 133-195.

⁶³ Vgl. Ismayr, Wolfgang, 2001: Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2. überarbeitete Auflage Opladen, S. 34f.

⁶⁴ Ebd., in Klammern werden zu den vier Funktionen noch einzelne Unterfunktionen genannt, so bei der Gesetzgebung die Haushaltsbestimmung.

⁶⁵ Vgl. Patzelt, Werner J., 2003: Parlamente und ihre Funktionen, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), Parlamente und ihre Funktionen – Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Wiesbaden, S. 13-49.

ideengeschichtlichen Vorgaben die ganze Breite möglicher parlamentarischer Funktionen zu erfassen, kann eine Systematik gewonnen werden, die nicht schon von vornherein eine Reihe von Aufgabenfeldern ausschließt und andere *a priori* [kursiv im Original] für irrelevant erklärt.⁶⁶

Diese Übersicht zeigt, dass es sehr unterschiedliche Modelle und damit Definitionen der Parlamentsfunktionen gibt. Die verschiedenen Parlamentsfunktionen sind für diese Analyse von unterschiedlicher Wichtigkeit. An erster Stelle der Betrachtung in dieser Arbeit steht die Gesetzgebungsfunktion inklusive der Haushaltsberatung, da sie die Hauptfunktion der Arbeit der Bundestagsausschüsse darstellt.⁶⁷ Sie wird ebenfalls von der Mehrheit der Bürger als die wichtigste Bundestagfunktion angesehen.⁶⁸ Auch wenn die formale Entscheidung über Gesetzesinitiativen im Bundestagsplenum fällt, so wird diese Entscheidung doch entscheidend von den beteiligten Bundestagsausschüssen, vor allem vom jeweils federführenden Bundestagsausschuss, vorbereitet. Die Beschlussempfehlung des federführenden Bundestagsausschusses hat entscheidenden Einfluss auf die endgültige Bundestagsentscheidung, wenn auch nicht in jedem Fall.

Beyme stellt dar, dass „Der Gesetzgeber“ [...] ein Begriff der Rechtswissenschaft⁶⁹ ist und einem Denken der Rechtswissenschaft in „formalen Prozessen und Regeln des Gesetzmachens“⁷⁰ entspricht.

⁶⁶ Vgl. Schüttemeyer, Suzanne S., 1998: Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997 - Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen, S. 16.

⁶⁷ Wie im Kapitel 6.5 erläutert, wird auch der Entwurf des Bundeshaushalts als Gesetzentwurf von der Bundesregierung eingebracht. Für den Haushalt 2008 zum Beispiel findet sich der Haushaltsplan auf der Bundestagsdrucksache 16/6000 und die Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses dazu auf den Bundestagsdrucksachen 16/6401, 16/6407, 16/6414 und 16/6416.

⁶⁸ Vgl. Beyme, Klaus von, 1999a: Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1799-1999, 3., völlig neubearbeitete Auflage, Opladen, S. 283

⁶⁹ Beyme 1997, S. 53.

⁷⁰ Ebd.

Den Bundestag nur auf seine Gesetzgebungsfunktion und die Ausschüsse auf die Vorbereitung der Gesetzgebungsentscheidungen im Plenum zu reduzieren, wäre jedoch falsch, da die Ausschüsse auch an fast allen anderen Parlamentsfunktionen zumindest einen geringen Anteil haben. Ein besonderes Augenmerk wird in dieser Arbeit auf die Funktion Regierungskontrolle in den beiden untersuchten Ausschüssen gelegt und in den Kapiteln 6.7 und 7.7 analysiert.

Wichtig ist hierbei insbesondere, auf das systemimmanente Zusammenwirken von Bundestagsmehrheit und Bundesregierung zu achten, da man ansonsten durch eine klassische Gewaltenteilungsvorstellung in die Diskussion um den "Niedergang der Parlamente / Decline of Parliaments" und einen allgemeinen Bedeutungsverlust des Bundestages kommt, wobei in dieser Diskussion oft Argumente genutzt werden, die der klassischen Gewaltenteilungsvorstellung, aber nicht dem modernen Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland entsprechen.⁷¹ Vielmehr lässt sich der Bundestag als „die Verkörperung der virtuellen Einheit der Nation“⁷² betrachten, der neben anderen auch die Funktion der Gesetzgebung als die im Alltag wichtigste Aufgabe innehat.

2.1.2 Rede- und Arbeitsparlament

Es gibt in der politikwissenschaftlichen Forschung mehrere Grunddimensionen zur Unterscheidung verschiedener Parlamente. Dazu gehören die Dimensionen, die das Parlament innerhalb des

⁷¹ Ein sehr drastisches Beispiel in dieser Diskussion stellt als ehemaliges Mitglied des Bundestages Hamm-Brücher dar, vgl. Hamm-Brücher, Hildegard, 1990: Der freie Volksvertreter: Eine Legende? – Erfahrungen mit parlamentarischer Macht und Ohnmacht, München.

⁷² Vgl. Beyme 1997, S. 54.

politischen Systems bzw. durch Bewertung des Parlaments das gesamte politische System einordnen. Hierzu gehören vor allem die Unterscheidungen, ob das Parlament über die Berufung bzw. Abberufung der Regierung entscheiden kann oder ob die Regierung oder der Regierungschef wie in präsidentiellen politischen Systemen ohne Wahl im Parlament benannt wird oder, wie in den USA, Regierungschef und Präsident identisch sind. Eine weitere wichtige Unterscheidungsdimension zur Einordnung von Parlamenten stellt die Frage dar, ob das Parlament über ein Budgetrecht verfügt.

Die nach Ansicht vieler Autoren wie *Beyme*⁷³ und *Alemann*⁷⁴ im modernen Parlamentarismus in Demokratien wichtigste Unterscheidung stellt jedoch die Unterscheidung in den Dimensionen Rede- und Arbeitsparlament dar.

Heute finden sich in vielen Staaten Mischformen zwischen Rede- und Arbeitsparlament. Erkennbar ist die Parlamentsform an mehreren Indikatoren und an Hand von Regelungen in der Geschäftsordnung.

Idealtypisch ist ein Redeparlament ein Parlament, in dem es vor allem um möglichst öffentlichkeitswirksame kommunikative Funktionserfüllung geht. In einem solchen Parlament werden alle Parlamentsfunktionen, wie im Kapitel 2.1.1 besprochen, wahrgenommen, es gibt jedoch keine Strukturen wie dauerhafte Ausschüsse und die Gesetzesinitiative liegt bei der Regierung. Die Struktur ist auf ein klares Gegeneinander von Regierung und Opposition in öffentlichkeitswirksamen politischen Diskussionen hingestaltet, um den Bürgern klare politische Alternativen in den Debatten aufzuzeigen. Für Politiker kommt es in solch einem

⁷³ Ebd. S. 188ff.

⁷⁴ Vgl. Alemann 2001, S. 348.

Parlament vor allem auf ihre rhetorischen Fähigkeiten an. Dem Idealtyp kommt das Britische Unterhaus nahe.⁷⁵

Hingegen ist ein Arbeitsparlament idealtypisch ein hochgradig arbeitsteilig organisiertes Parlament, in dem die Abgeordneten als Experten für ihr Arbeitsgebiet in Ausschüssen auf die Regierungs- und Gesetzgebungsarbeit einwirken, die Gesetzesinitiative liegt bei dem Parlament. Zur Aufgabenerfüllung steht einem Arbeitsparlament ein umfangreicher wissenschaftlicher Dienst zur Verfügung. Dem Idealtyp kommt der US-amerikanische Kongress nahe.

Der Bundestag ist Mischform, der sowohl Elemente eines Redeparlaments wie auch starke Elemente eines Arbeitsparlaments vereint. Die Gesetzesinitiative liegt sowohl auf Fraktionsebene beim Bundestag, bei der Bundesregierung als auch beim Bundesrat. Alle Abgeordneten sind als ordentliches Mitglied in mindestens einem Ausschuss und als Berichterstatter für spezielle Bereiche innerhalb des Ausschusses Experten für ihr Arbeitsfeld, gleichzeitig gibt es große öffentlichkeitswirksame Debatten im Bundestagsplenum, bei denen politische Alternativen zwischen den Regierungsparteien und den Oppositionsparteien deutlich werden. Die meisten Ausschüsse sind für die Länge der gesamten Legislaturperiode eingerichtet und es steht mit dem Wissenschaftlichen Dienst und den Fraktionsreferenten für die Abgeordneten ein spezialisierter Hilfsdienst zur Verfügung.

⁷⁵ Im Bezug auf die Ausschüsse im Britischen Unterhaus wurden die bisherigen "Standing Committees" im November 2006 durch "Public Bill Committees" ersetzt und es gibt inzwischen auch permanente "Departmental Select Committees". Dazu gehört für EU-Angelegenheiten auch das "European Scrutiny Committee".

Damit stellt der Bundestag nach Ansicht der meisten politikwissenschaftlichen Autoren eine erfolgreiche Kombination von Rede- und Arbeitsparlament sowie ein Fraktionenparlament dar. Das wichtigste Element der Arbeitsstruktur des Bundestages sind die Bundestagsausschüsse, die vor allem bei den Bereichen Gesetzgebung und Regierungskontrolle sehr wichtige Funktionen wahrnehmen und wo nach Ansicht von *Börnsen* „die wichtigste Arbeit der Abgeordneten“ stattfindet.⁷⁶

Oberreuter hat nachgewiesen, dass der Bundestag sowohl Arbeits- wie Redeparlament ist, „faktisch dominiert die Arbeitskomponente.“⁷⁷

2.1.3 Parlamentarische Leistung / Parlamentarische Macht

Der Begriff bzw. das Begriffspaar "Parlamentarische Leistung / Parlamentarische Macht" ist in der Politikwissenschaft kein Standardbegriff und in dieser Form in der Literatur nicht zu finden. In dieser Analyse bringt dieses Begriffspaar jedoch ein erhebliches Erkenntnis ein.

Die beiden Begriffe "Leistung" und "Macht" stellen gewissermaßen die Grundkategorien dieser Analyse dar. Stark vereinfacht gesagt kann man die Fragestellung auch so formulieren: Wie ist die Leistung der untersuchten Bundestagsausschüsse einzuschätzen, welche Macht haben sie und nutzen sie ihre Macht sinnvoll? Dabei umfasst "Leistung" mehr als nur Einfluss, da politischer Einfluss von einer Vielzahl von legitimierten oder nicht legitimierten Akteuren ausgeübt werden kann. Politische "Leistung" hingegen umfasst den politischen Einfluss eines Akteurs sowie die Beurteilung der Frage, ob dieser

⁷⁶ Vgl. Börnsen, Wolfgang, 2006: Vorbild mit kleinen Fehlern – Abgeordnete zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Königswinter.

⁷⁷ Oberreuter, Heinrich, 1990: Parlamentarisches Selbstverständnis im Wandel, in: Porzner, Konrad, Oberreuter, Heinrich und Thaysen, Uwe (Hrsg.), 40 Jahre Deutscher Bundestag, Baden-Baden, S. 113-130 ;S. 122.

Akteur die ihm zugeordneten Aufgaben hinreichend erfüllt.⁷⁸ Die Einflussmessung stellt somit einen wichtigen Teil, jedoch nicht die gesamte Beurteilung eines politischen Akteurs in einer Leistungsanalyse dar.

Es ist wichtig, ein umfassendes Verständnis zu entwickeln, da eine begrenzte Sichtweise einen zu engen, oft auf quantitativen Elementen basierenden Blickwinkel auf ein Parlament produziert, wie auch *McGann* im internationalen Zusammenhang feststellt:

„Although it makes no sense to ask how much independent law-making power a legislature has, we can ask how significant legislatures are in the policy-making process.“⁷⁹

Um dieses Begriffspaar in der weiteren Analyse sinnvoll nutzen zu können, erfolgt nun eine Definition: Da "Leistung" in der gesellschaftlichen Form als eine Handlung eines Individuums, durch die Aufgaben oder Tätigkeiten in einem für die Gesellschaft befriedigenden Maß erfüllt werden, definiert werden kann, ist "Parlamentarische Leistung" demzufolge eine Handlung innerhalb des Parlaments, durch die an das Parlament herangetragenen Aufgaben oder zugewiesenen Tätigkeiten in einem für die Gesellschaft befriedigenden Maß erfüllt werden.

⁷⁸ So ist es denkbar, dass eine Institution in einem politischen System zwar über starken Einfluss verfügt, dennoch die ihr zugeschriebenen Funktionen und Aufgaben innerhalb des politischen Systems jedoch nicht oder unzureichend wahrnimmt. In diesem, in der Realität selten vorkommenden Fall würde diese Institution zwar über politischen Einfluss verfügen, jedoch unzureichende Leistungen zeigen.

⁷⁹ McGann, Anthony J., 2007: Social Choice and Comparing Legislatures: Constitutional versus Institutional Constraints, in: Arter, David (Hrsg.), Comparing and Classifying Legislatures, Abingdon, S. 187.

Der Begriff "Macht" ist hingegen ein Standardbegriff und sogar ein Grundbegriff in der Politikwissenschaft.⁸⁰ Macht bezeichnet die Fähigkeit von Individuen und Gruppen, das Verhalten und / oder Denken sozialer Gruppen und / oder von Akteuren zu beeinflussen. Im Althochdeutschen, Altslawischen und Gotischen bedeutete das Wort Macht soviel wie Können, Fähigkeit, Vermögen. Vergleichbar stammt das lateinische Substantiv für Macht, *potentia*, von dem Verb *possum, posse, potui* ab, welches heute mit "können" übersetzt wird. In der Politikwissenschaft stammen wesentliche Einflüsse der Diskussion um "Macht" von *Max Weber, Hannah Arendt*⁸¹, *Robert Dahl, Jürgen Habermas* und *Hans Morgenthau*⁸².

In einer Machtanalyse wird zumeist mit den Unterscheidungen „zwischen institutioneller Brutto- und Nettomacht durch Karl Deutsch über Gerhard Göhlers – von Hannah Arendt inspirierte – Polarität aus transitiver und intransitiver Macht bis hin zu Pierre Bourdieus Begriff des kulturellen Kapitals“⁸³ unterschieden. Wie *Weiß* darüber hinaus ausführt, entzieht der Begriff sich einer eindeutigen Definition in der Politikwissenschaft, „da er nicht nur kontrovers bewertet, sondern auch deskriptiv-analytisch von höchst unterschiedlichen Rahmenperspektiven aus entwickelt wird.“⁸⁴

Somit lässt sich feststellen, dass die Nutzung von relevanten Kompetenzen, nicht begrenzt auf die Messung von Einfluss, das

⁸⁰ Vgl. Schönrich, Gerhard, 2005: Machtausübung und die Sicht der Akteure. Ein Beitrag zur Theorie der Macht, in: Melville, Gert (Hrsg.), *Das Sichtbare und das Unsichtbare der Macht – Institutionelle Prozesse in Antike, Mittelalter und Neuzeit*, Köln, S. 383-409.

⁸¹ Für diese Diskussion sind vor allem ihre Überlegungen im Werk *Macht und Gewalt* (Amerikanischer Originaltitel: *On Violence*) von 1970 relevant.

⁸² Vgl. vor allem sein Hauptwerk "Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace" (New York 1948).

⁸³ Vgl. Patzelt, Werner J., 2005c: Phänomenologie, Konstruktion und Dekonstruktion von Parlamentsmacht, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Parlamente und ihre Macht – Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse*, Baden-Baden, S. 255-302, S. 257.

⁸⁴ Vgl. Weiß, Ulrich, 2001: Macht, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*, München, S. 282-284.

beste einzelne Kriterium ist, um die Leistung eines Parlamentsausschusses zu bewerten. Dieses allgemeine Bewertungskriterium für Parlamentarische Leistung trifft auch auf die Bundestagsausschüsse zu.

2.2 Gewaltenteilungsmodelle

Gewaltenteilung dient dazu, einen Missbrauch staatlicher Macht durch eine Verteilung der Staatsgewalt auf mehrere Träger zu erschweren. Dazu wird der Willensbildungs-, Entscheidungs- und Exekutivprozess in einem Staat aufgeteilt.

In diesem Unterkapitel wird dargestellt, inwieweit Parlamentsausschüsse in den Gewaltenteilungsmodellen vorkommen und welche Rolle sie dabei einnehmen. In enger inhaltlicher Verknüpfung von Gewaltenteilungsmodellen steht auch das jeweilige Verständnis von Parlamentarismus. Deswegen wird in den Unterkapiteln 2.2.3 und 2.2.4 von "Parlamentarismus" bzw. einem "Parlamentarismusmodell" gesprochen. Diese beiden Modelle enthalten jeweils auch die Vorstellungen zur Gewaltenteilung, sind in der Literatur jedoch soweit von den Autoren und sekundären Autoren aufbereitet, dass neben der Gewaltenteilung auch jeweils ein umfangreicheres Parlamentarismusmodell dargestellt werden kann. Dabei zeigt sich, dass es höchst unterschiedliche Vorstellungen von Gewaltenteilung und somit auch von Parlamentarismus sowohl in der zeitlichen Entwicklung, als auch in verschiedenen wissenschaftlichen Fachdisziplinen gibt. Auch in der heutigen Zeit gibt es kein allgemein akzeptiertes Gewaltenteilungsmodell.⁸⁵

⁸⁵ Vgl. dazu Horn, Wolfgang, 2001: Probleme der Gewaltenteilung – heute, in: Dicke, Klaus (Hrsg.), Der demokratische Verfassungsstaat in Deutschland: 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung, 50 Jahre Grundgesetz, 10 Jahre Fall der Mauer, Baden-Baden, S. 119-123.

Zumeist wird allgemein unter Gewaltenteilung eine Aufteilung von Staatsgewalt auf mehrere Staatsorgane verstanden. Innerhalb der horizontalen Ebene der Gewaltenteilung wird dabei oft mit den Gewalten Gesetzgebung (Legislative), Vollziehung (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) gearbeitet, auf vertikaler Ebene mit einer kommunalen, einer Bundes- und gegebenenfalls auch einer Landesebene.

Historisch gesehen wurde die Vorstellung von der Trennung der Gewalten vor allem von dem Philosophen *John Locke* und dem Staatstheoretiker *Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu* geprägt, wobei ihre Vorstellungen wiederum auf vorherigen philosophischen Überlegungen aufbauen. Vor allem *Montesquieu* spricht sich in seinem Hauptwerk "De L'esprit des Loix"⁸⁶, anonym 1748 veröffentlicht, deutlich für eine klare Gewaltenhemmung aus. Auch wenn er damit die bekannteste Grundlage für die politikwissenschaftliche Gewaltenteilungsdiskussion liefert, benutzt er den Begriff "Gewaltenteilung" selber jedoch nicht und spricht stattdessen von der Idee einer gemäßigten Demokratie und verwendet einen positiven Freiheitsbegriff.

In Deutschland basiert die Gewaltenteilung auf Artikel 20, Absatz 2 des Grundgesetzes, das von „besonderen Organen“ spricht. Inwieweit anstelle von Gewaltenteilung eher von einer systemwidrigen oder systemimmanenten Gewaltenverschränkung gesprochen werden kann, wird jeweils bei den folgenden einzelnen Modellen diskutiert.

Eine guten Überblick zum Verständnis von Gewaltenteilung, auch im historischen Kontext, bietet vor allem *Oberreuter* in seinen beiden

⁸⁶ Auf deutsch "Vom Geist der Gesetze".

Einträgen in den von *Nohlen* herausgegebenen Lexika und im von *Andersen* und *Woyke* herausgegebenen "Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland".⁸⁷ Eine Besprechung von Gewaltenteilung und politischer Verantwortung findet sich bei *Engels*.⁸⁸

Eine wichtige Diskussion angesichts von Gewaltenteilungsmodellen ist auch die Frage, wie derzeit der Bundestag in das politische System der Bundesrepublik einzuordnen ist.⁸⁹ In den vier diskutierten Gewaltenteilungsmodellen wird daher jeweils auch hervorgehoben, wie in diesem Modell die derzeitige Situation des Bundestages betrachtet wird.

⁸⁷ Vgl. Oberreuter, Heinrich, 2001: Gewaltenteilung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München, S. 169-173; Oberreuter, Heinrich, 1995: Gewaltenteilung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik: Neuausgabe 1995, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1998, S. 215-220; Oberreuter, Heinrich, 2003: Bundestag, in: Andersen, Uwe und Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland – Fünfte, aktualisierte Auflage, Opladen, S. 91-103.

⁸⁸ Engels, Dieter, 1993: Organisation und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages, in: Westphalen, Raban Graf von (Hrsg.), Parlamentslehre: Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter, München, S. 209-250.

⁸⁹ Vgl. Loewenberg, Gerhard, 2007: Paradoxien des Parlamentarismus. Historische und aktuelle Gründe für Fehlverständnis in Wissenschaft und Öffentlichkeit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (38) Heft 4, S. 816-827.

2.2.1 Klassisch-liberale Gewaltenteilungsvorstellungen

Diese Gewaltenteilungsvorstellung ist vor allem von einem starken Freiheitsbegriff geprägt, der auf einer strikten Übernahme der Vorstellungen von *Locke* und *Montesquieu* auch für die politischen Verhältnisse in modernen Demokratien wie der Bundesrepublik Deutschland basiert.

Diese Gewaltenteilungsvorstellung ist philosophisch auch stark durch *John Stuart Mill* geprägt. Seine Vorstellungen von der Freiheit jedes einzelnen Bürgers müsse durch den obersten Grundsatz geleitet werden, wonach der Staat und somit auch die Gesellschaft die Freiheit des Einzelnen nur dann einschränken dürfe, wenn dies zum Zwecke des Selbstschutzes oder zum Schutz anderer Mitglieder geschehe. Dieses Verständnis betont sowohl die Freiheitsrechte jeden Bürgers, als auch eine möglichst strikte Trennung zwischen Exekutive, Judikative und Legislative, um den Bürgern durch sich gegenseitig kontrollierende Staatsgewalten diese Freiheiten so weit wie möglich zu gewährleisten.⁹⁰

Somit wird von Anhängern dieser Gewaltenteilungsvorstellung insbesondere auch Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes so interpretiert, wonach es eine möglichst große Trennung zwischen der Gesetzgebung durch den Bundestag und der vollziehenden Gewalt in Form der Bundesregierung geben solle und dies durch möglich parteipolitisch unabhängig besetzte Gerichte sichergestellt werden müsse. Die Regelung im Grundgesetz basiert in diesem Punkt größtenteils auf der Weimarer Verfassung, dessen Schöpfer *Hugo*

⁹⁰ Vgl. Schmidt, Manfred G., 2000: *Demokratietheorien*: 3. Auflage, Opladen, S. 148-164. Allerdings sieht Mill die Gesetzgebung nicht als Funktion des Parlaments an, diese solle durch eine kleine Körperschaft geschehen, wie Kluxen betont: Kluxen, Kurt, 1983: *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, Frankfurt am Main.

Preuß der Vorstellung anhing, es gehe um ein „Gleichgewicht der Gewalten“.⁹¹

Anhänger einer möglichst strikten Gewaltentrennung gibt es politisch betrachtet in kleinerer Anzahl und in unterschiedlich starker Ausprägung in allen relevanten politischen Parteien in Deutschland. Diese Vorstellung ist jedoch besonders im Verständnis vieler Politiker und Anhänger der FDP ausgeprägt. Somit ist es wenig verwunderlich, dass sich gerade die FDP-Politikerin und ehemalige Bundestagsabgeordnete⁹² *Hildegard Hamm-Brücher* in ihrem Buch "Der freie Volksvertreter: Eine Legende? – Erfahrungen mit parlamentarischer Macht und Ohnmacht"⁹³ über die angeblichen Unzulänglichkeiten des Bundestages bei der Wahrnehmung seiner Rechte gegenüber der Bundesregierung und angeblich mangelndem Einfluss eines einzelnen Bundestagsabgeordneten auf Entscheidungen äußert.

Vertreter dieser Gewaltenteilungsvorstellung sehen somit viele Kritikpunkte an der gegenwärtigen Situation im Bundestag, vor allem in dem sogenannten "Fraktionszwang", in der engen Zusammenarbeit zwischen Regierungsmehrheit und Bundesregierung sowie in der Organisation des Bundestages als Fraktionenparlament.⁹⁴ Oft wird in dieser Gewaltenteilungsvorstellung auf die Idee des "Freien Mandats" der Bundestagsabgeordneten, basierend auf Artikel 38, Absatz 1 des Grundgesetzes, verwiesen, wonach Abgeordnete „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind.

⁹¹ Kluxen 1983, S. 178f.

⁹² Nach einer politischen Karriere in Bayern war Hamm-Brücher von 1976 bis 1990 Mitglied des Deutschen Bundestages und von 1976 bis 1982 Staatsministerin im Auswärtigen Amt.

⁹³ Vgl. Hamm-Brücher 1990.

⁹⁴ Zum Fraktionenparlament vgl. Schüttemeyer 1992, S. 113-136.

Dieses Gewaltenteilungsmodell war lange Zeit in der Rechtswissenschaft sehr verbreitet und zum Teil wird es auch heute dort noch vertreten. In der deutschen Politikwissenschaft hat sich hingegen im Laufe der letzten Jahrzehnte die Einschätzung durchgesetzt, dass klassisch-liberale Gewaltenteilungsvorstellungen die Vorgänge in einer Parteiendemokratie nicht korrekt darstellen können und dass klassisch-liberale Gewaltenteilungsvorstellungen auch kein geeignetes Modell darstellen, um eine parlamentarische Demokratie zu beschreiben. In einer parlamentarischen Demokratie kommt es systemimmanent zu einer engen Zusammenarbeit zwischen Regierungsmehrheit im Parlament und Exekutive, da in beiden Gewalten mehrheitlich ein Interesse an einer erfolgreichen Regierungsarbeit vorliegt und bei der es innerhalb eines Parlaments notwendigerweise zum Zusammenschluss zu starken Fraktionen kommt, auch um die notwendigen fachlichen Spezialisierungen der Abgeordneten nutzen zu können.

Zentraler Kritikpunkt an diesem Gewaltenteilungsmodell zur Beschreibung oder Beurteilung moderner Demokratien ist somit die Nichtbeachtung der Parteiendemokratie.

Die drei für die weitere Analyse wichtigsten und zum Teil aufeinander aufbauenden politikwissenschaftlichen Modelle von *Steffani*, *Schuett-Wetschky* und *Patzelt* werden in den folgenden Unterkapiteln dargestellt und stellen politikwissenschaftliche Gegenmodelle zu klassisch-liberalen Gewaltenteilungsvorstellungen dar. Ziel der Darstellung in den folgenden Unterkapiteln ist es dabei nicht, die wissenschaftlichen Publikationen und Vorstellungen der drei Politikwissenschaftler komplett zu würdigen, sondern es geht um die Vorstellung des Teils ihrer Modelle, die für diese konkrete weitere Analyse und zur Entwicklung des *Neuen Ausschussmodells* zielführend sind.

2.2.2 Steffanis Modell der neuen Gewaltenteilung in parlamentarischen Demokratien

Winfried Steffani ist einer der bedeutendsten deutschen Politikwissenschaftler des 20. Jahrhunderts und hat insbesondere die Parlamentarismusforschung und die vergleichende Regierungslehre entscheidend geprägt.

Er wurde am 2. Juni 1927 geboren und starb am 14. August 2000. Bis zu seiner Emeritierung 1990 war er Professor an der Universität Hamburg. Viele Jahre lang war er Herausgeber der "Zeitschrift für Parlamentsfragen".

In seinen zahlreichen Veröffentlichungen betrachtet *Steffani* Einzelaspekte von Parlamentarismus, fragt jedoch vor allem nach geeigneten Analyse Kriterien zum Verständnis und zur Einordnung. Dabei geht er von einer Unterscheidung von parlamentarischen und präsidentiellen Demokratien aus, deren Hauptunterscheidungsmerkmal er in der Abberufbarkeit im Unterschied zur Nicht-abberufbarkeit der Regierung oder des Regierungschefs durch die Legislative sieht.⁹⁵ In parlamentarischen Demokratien hat die Mehrheit im Parlament somit ein Interesse daran, dass es eine stabile Regierung gibt.

Dabei sieht *Steffani* das Handeln der politischen Akteure vor allem in Gruppen. Die Gruppen, die nach außen möglichst geschlossen auftreten, senden einen Teil ihrer Mitglieder in parlamentarischen Regierungssystemen als Minister in die Regierung. Es gibt einen engen Kontakt zwischen den Gruppenmitgliedern in der Regierung und der Gruppe im Parlament. Während formal die Entscheidungen

⁹⁵ Vgl. Steffani, Winfried, 1981: Präsidentielles und parlamentarisches Regierungssystem, Opladen; Steffani, Winfried, 1992: Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Die westlichen Länder, München, S. 288-295; Schmidt 2000, S. 309.

über Vorlagen aus der Regierung vom ganzen Parlament getroffen werden, werden sie real in aller Regel nur von der Parlamentsmehrheit getroffen.

Der eigene Maßstab ist für die Beurteilung wichtig. Im Regelfall müsse somit von einem gemeinsamen Vorgehen von Parlamentsmehrheit und Regierung ausgegangen werden, dem nur die Parlamentsminderheit gegenübersteht.⁹⁶ Dieses Modell der „neuen Gewaltenteilung“ in parlamentarischen Demokratien geht als Gruppensystem von einer Überlagerung der klassischen (Montesquieuschen) Gewaltenteilungslehre durch die neue Gewaltenteilung aus. Das „Gegenüber von Gesamtparlament und Regierung“ im klassischen Konzept wird durch ein „Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition“ ersetzt.⁹⁷ Dies trifft auch auf den Bundestag zu.⁹⁸

Entsprechend dem Gewaltenteilungsmodell von *Steffani* funktioniert der Bundestag gut, da es eine enge und weitgehend effektive Zusammenarbeit zwischen Regierungsfractionen und Bundesregierung und andererseits eine weitgehend funktionierende Opposition durch die Oppositionsfractionen gibt. Auch die Organisation des Bundestages als Fractionenparlament entspricht den Vorstellungen von *Steffani*. Allerdings kritisierte er eine gewisse Untätigkeit oder zumindest Langsamkeit in der Anpassung des Bundestages an aktuelle Herausforderungen, in der Vergangenheit unter anderem in Hinblick auf die mangelnde Erfüllung der

⁹⁶ Vgl. Steffani, Winfried, 1999: Der parlamentarische Bundesstaat als Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (30), Heft 4, S. 980-998.

⁹⁷ Vgl. Schuett-Wetschky, Eberhard, 1992: Haben wir eine akzeptable Parlamentarismustheorie?, in: Hartmann, Jürgen und Thaysen, Uwe (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis – Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen, S. 91-112, S. 106.

⁹⁸ Vgl. Steffani, Winfried, 1997: Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen, S. 38. Eine ähnliche Argumentation auch in: Steffani, Winfried, 1988: Parteien (Fractionen) und Ausschüsse im Deutschen Bundestag, in: Thaysen, Uwe, Davidson, Roger H. und Livingston, Robert G. (Hrsg.), US-Kongress und Deutscher Bundestag: Bestandsaufnahme im Vergleich, Opladen, S. 260-280.

Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages,⁹⁹ zuletzt zur europäischen Integration oder bezüglich der veränderten Mediennutzung.¹⁰⁰ Dabei hat sich die parlamentarische Demokratie in Deutschland bewährt und sich insgesamt erfolgreich zahlreichen Herausforderungen gestellt.¹⁰¹

2.2.3 Parlamentarismus bei Schuett-Wetschky

Gerade *Eberhard Schuett-Wetschky*, geboren am 24. Oktober 1937, und derzeit¹⁰² Professor am Institut für Politische Wissenschaft der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, hat durch seine Forschungsleistung und die darauf aufbauenden Veröffentlichungen wesentlich zum Verständnis von modernen Parlamentarismus in Deutschland beigetragen und ist, auch in seiner Funktion als Mitherausgeber der "Zeitschrift für Politikwissenschaft", weiterhin ein führender Politikwissenschaftler. Seine Dissertation 1973 wurde von *Winfried Steffani* an der Universität Hamburg betreut.¹⁰³

Sein Parlamentarismusverständnis wird in dieser Analyse in einem eigenen Unterkapitel behandelt, da es für das Verständnis von modernem Parlamentarismus in Deutschland von großer Wichtigkeit ist und die Untersuchung in dieser Analyse (ab Kapitel 5), der eigenständige Forschungsbeitrag, sowie vor allem auch das eigenständige *Neue Ausschussmodell* (Kapitel 4) auch auf den Erkenntnissen von *Schuett-Wetschky* aufbauen.

⁹⁹ Vgl. Steffani, Winfried, 1971: Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: Steffani, Winfried (Hrsg.), *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen, S. 17-47, S.41.

¹⁰⁰ Vgl. Steffani 1997.

¹⁰¹ Vgl. Steffani, Winfried, 1999: Der parlamentarische Bundesstaat als Demokratie, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (30), Heft 4, S. 980-998.

¹⁰² Stand 28.12.2008.

¹⁰³ Vgl. Schütt, Eberhard, 1973: *Wahlsystemdiskussion und parlamentarische Demokratie – Untersuchung grundlegender Aspekte der Alternative Verhältniswahl / Mehrheitswahl (für die BRD, auf Bundesebene)*. Zugleich ein Beitrag zu einer Theorie der parlamentarischen Demokratie, Hamburg.

Parlamentarismus muss in *Schuett-Wetschkys* Verständnis für Deutschland als das Zusammenwirken von Parlamentsmehrheit und Regierung im Gegensatz zur Parlamentsopposition und innerhalb der modernen Parteiendemokratie gesehen werden, weshalb er auch zwischen „Entscheidung“ und „Beschluss“ unterscheidet, wobei die Entscheidung in parlamentarischen Demokratien im Vorfeld des Parlamentsbeschlusses zwischen der Parlamentsmehrheit und der Regierung erfolgt.¹⁰⁴ Er kritisiert und analysiert die Gründe für das traditionelle Parlamentsverständnis, dass von einem Gegenüber von Bundestag und Bundesregierung als Legislative und Exekutive geprägt sei¹⁰⁵. Insofern ist auch das Gewaltenteilungskonzept des Parlamentarischen Rates „gescheitert“.¹⁰⁶ Ebenfalls kritisiert er, dass Vertreter der klassischen Gewaltenteilung auch den Zweck von Plenarreden verkennen, von denen sie sich eine „Beratung im Plenum“ erwarten.¹⁰⁷

Er sieht als Hauptgründe für diesen „latenten Verfassungskonflikt“¹⁰⁸ Alltagserfahrungen in anderen Versammlungen, die Ablehnung einer parteipolitischen Auseinandersetzung durch große Teile der Bevölkerung, die Ausblendung der Parlamentarismuskritik auf freiheitlicher Grundlage und auch ein Festhalten am traditionellen Parlamentsverständnis in Schulen und Institutionen der Erwachsenenbildung. Somit sei es auch kein Wunder, dass es

¹⁰⁴ Vgl. Schuett-Wetschky, Eberhard, 2003b: Zwischen traditionellem Parlamentsverständnis und moderner Parteiendemokratie: Gründe des latenten Verfassungskonflikts, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (34), Heft 3, S. 531-549.

¹⁰⁵ Ebd., S. 542-549.

¹⁰⁶ Vgl. Schuett-Wetschky, Eberhard, 2001: Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung? Nach dem Scheitern des Gewaltenteilungskonzeptes des Parlamentarischen Rates: Gemeinwohl durch Parteien statt durch Staatsorgane?, in: Dicke, Klaus (Hrsg.), Der demokratische Verfassungsstaat in Deutschland: 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung, 50 Jahre Grundgesetz, 10 Jahre Fall der Mauer, Baden-Baden, S. 67-117.

¹⁰⁷ Schuett-Wetschky, Eberhard, 1984: Grundtypen parlamentarischer Demokratie – Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp – Unter besondere Berücksichtigung der Kritik am „Fraktionszwang“, Freiburg, S. 14.

¹⁰⁸ Ebd. S. 531, 534f.

„Parlamentsverdrossenheit“ gibt.¹⁰⁹ Der richtige Maßstab zur Beurteilung des modernen Parlamentarismus liege somit im „Kritischen Realismus“¹¹⁰ bzw. in der Sichtweise, „nicht Parlament/Regierung, sondern Regierungsmehrheit/Opposition als Träger des politischen Prozesses“¹¹¹ zu sehen. Dazu sollte zwischen „Entscheidung und Beschluss, zwischen materiellem und formalem Aspekt“ eines politischen Sachverhalts unterschieden werden, wobei sich die Unterscheidung von „Beschluss“ und „Entscheidung“ bezüglich der Gesetzgebung richtigerweise schon im Grundgesetz finde.¹¹² Deutschland sieht er als eine parlamentarische Parteiendemokratie.¹¹³

Der derzeitige Bundestag erfüllt laut dem Modell von *Schuett-Wetschky* seine Aufgaben insgesamt gut, ist allerdings durch die sprachliche und anderweitige Betonung eines traditionellen Parlamentsverständnisses auch selber zum Teil an dem falschen Bild in der Öffentlichkeit Schuld.¹¹⁴ Insofern greift er somit auch die Argumentation von *Loewenberg* auf.¹¹⁵

Das Modell von *Schuett-Wetschky* passt wesentlich zu den Aussagen des Bundestagspräsidenten *Norbert Lammert*, der zur Relevanz des Bundestages im politischen System Deutschlands auf ein Zitat von *Ernst Fraenkel* aus den 1960er Jahren verweist:

¹⁰⁹ Schuett-Wetschky 1992, S. 108.

¹¹⁰ Vgl. Schuett-Wetschky, Eberhard, 2005a: Parlamentarismuskritik ohne Ende? Parteidissens und Repräsentationskonzepte, am Beispiel der Entparlamentarisierungs- und der Gewaltenteilungskritik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (15), Heft 1, S.3-33.

¹¹¹ Schuett-Wetschky, Eberhard, 2004a: Gouvernementale Parlamentskontrolle? Politische Führung, Regierungsmehrheiten und das Verhältnis von Parlament und Regierung, in: Holtmann, Everhard und Patzelt, Werner J. (Hrsg.), Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie, Wiesbaden, S. 17-42, S. 38.

¹¹² Vgl. Schuett-Wetschky, Eberhard, 2005b: Regierung, Parlament oder Parteien: Wer entscheidet, wer beschließt?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36) Heft 3, S. 489-507, S. 491f.

¹¹³ Ebd. S. 506.

¹¹⁴ Vgl. Schuett-Wetschky 1984, S. 549.

¹¹⁵ Vgl. Loewenberg 1969.

„[Ernst Fraenkel schrieb], das kritikbedürftigste Element des Bonner Parlamentarismus sei die landläufige Kritik, die an ihm geübt werde: „Sie ist reaktionär und schizophran. Sie sehnt sich heimlich nach einer starken Regierung und bekennt sich öffentlich zu der Herrschaft eines allmächtigen Parlaments. Sie beschimpft den Abgeordneten, wenn es zu einer Regierungskrise kommt, und verhöhnt ihn, wenn er getreulich die Fraktionsparole bekennt. Sie verkennt die notwendigerweise repräsentative Natur eines jeden funktionierenden Parlamentarismus und verfälscht seinen Charakter, indem sie ihn plebiszitär zu interpretieren versucht.“¹¹⁶

2.2.4 Das Parlamentarismusmodell von Patzelt

Werner Josef Patzelt, geboren am 23. Mai 1953, hält derzeit¹¹⁷ den Lehrstuhl für Politische Systeme und Systemvergleich am Institut für Politikwissenschaft der Philosophische Fakultät der Technischen Universität Dresden.

Er ist einer der renommiertesten Politikwissenschaftler für den Vergleich politischer Systeme und vor allem auch im Forschungsfeld Parlamentarismus. Neben vielen anderen Auszeichnungen erhielt er 1995 auch den Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages.¹¹⁸

Patzelt, der der Redaktion der "Zeitschrift für Parlamentsfragen" angehört, leitet das Teilprojekt "Instrumentelle und symbolische Funktionen von Repräsentationsinstitutionen" des Sonderforschungsbereiches 537 der Deutschen Forschungsgemeinschaft, angesiedelt

¹¹⁶ Lammert 2007, S. 38.

¹¹⁷ Stand 28.12.2008.

¹¹⁸ Vgl. zu weiteren Auszeichnungen auf der Internetseite des Lehrstuhls: http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/ifpw/polsys/mitarbeiter/lehrstuhlinhaber [20.03.2008].

an der Technischen Universität Dresden.¹¹⁹ Gerade die Forschung im Rahmen des Sonderforschungsbereichs hat zu aktuellen und relevanten Veröffentlichungen geführt.¹²⁰

Patzelt vertritt ein Parlamentarismusmodell, das auf einer phänomenologischen Theorie basiert.¹²¹ Er schlägt für die internationale Klassifikation von Parlamenten ein Morphologiemodell¹²² vor, denn Parlamente verkörpern für ihn nur eine „situationsbedingte Machtkonstellation“¹²³, ihre Macht und damit ihr Einfluss ist also in erheblichem Maße schwankend. Unstrittig ist dabei für ihn die Zusammenarbeit zwischen Regierungsmehrheit im Parlament mit der Regierung und vor allem ein „wesentliches Agieren“ der Regierung bei der Gesetzgebung.¹²⁴ Dabei sind die Regierungsabgeordneten „an allen einschlägigen Verhandlungen“ zu beteiligen.¹²⁵ Parlamentsmacht wird also durch eine umfassende Einbindung in die Entscheidungsfindung ausgedrückt und auch gewährleistet, insbesondere bei der Haushaltsentscheidung.¹²⁶ Deswegen kommt es in einzelnen Fällen auch vor, dass Abgeordnete aus der Parlamentsmehrheit gemeinsam mit der Opposition Gesetzentwürfe beschließen, gerade „bei Dingen, die das Parlament insgesamt betreffen“¹²⁷, wozu als Beispiel eine

¹¹⁹ Vgl. im Internet <http://www.sfb537.de>. Der Titel des Sonderforschungsbereiches ist "Institutionalität und Geschichtlichkeit".

¹²⁰ Vgl. dazu vor allem Patzelt 2007, Patzelt 2005b, Patzelt 2005c, Patzelt 2005d, Patzelt 2005e und Patzelt 2003.

¹²¹ Vgl. Patzelt 2007, Patzelt 1987 und Demuth 2007.

¹²² Vgl. Patzelt 2007.

¹²³ Patzelt, Werner J., 2005c: Phänomenologie, Konstruktion und Dekonstruktion von Parlamentsmacht, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Parlamente und ihre Macht – Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse*, Baden-Baden, S. 255-302, S. 262.

¹²⁴ Vgl. Patzelt, Werner J., 1995: Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte, in: Steffani, Winfried und Thaysen, Uwe (Hrsg.), *Zeitschrift für Parlamentsfragen – Sonderband zum 25jährigen Bestehen 1/95: Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, Opladen, S. 355-385, S. 369, Fußnote 62.

¹²⁵ Patzelt 2005c, S. 275.

¹²⁶ Ebd. S. 278f.

¹²⁷ Patzelt, Werner J., 2003: Parlamente und ihre Funktionen, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Parlamente und ihre Funktionen – Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden, S. 13-49, S. 37.

angemessene Beteiligung des Parlaments an europäischen Entscheidungsprozessen zählen dürfte.

Bei der Betrachtung der Situation im Bundestag ist *Patzelt* insgesamt zufrieden: Das Parlament erfülle die Funktionen Regierungsbildung, Regierungskontrolle und Gesetzgebung „sehr gut“ und sei „einflussreich“, als „Arbeitsparlament“ solle es über leistungsfähige Bundestagsausschüsse verfügen.¹²⁸ Er hält es auch der Funktionslogik entsprechend für richtig, dass „95% der Abgeordneten die Ausschusssitzungen für wichtig“ halten und stellt den Abgeordneten insgesamt ein gutes Zeugnis aus.¹²⁹ Dieses Zeugnis wird, wie er selber feststellt, von der Mehrheit der Bevölkerung jedoch nicht geteilt und er spricht sogar von der „Verachtung des Parlaments“.¹³⁰ Entsprechend seinem Modell sind Parlamente wie der Bundestag dann mächtig und einflussreich, wenn sie sich „ein tiefgestaffeltes System von Ausschüssen und Unterausschüssen zulegen, die fachlich spezialisiert sind, systematisch das gesamte Regierungshandeln beobachten und sich eben nicht auf fallweise übertragene Aufgaben der Gesetzesberatung beschränken.“¹³¹ Genau dies wird durch das hierauf aufbauende *Neue Ausschussmodell* in dieser Arbeit untersucht werden.

2.2.5 Parlamentsausschüsse in der Gewaltenteilung

¹²⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2005: Blickpunkt Bundestag, Heft 7/2005, S.31.

¹²⁹ Vgl. Patzelt, Werner J., 1997: Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf, in: Steffani, Winfried und Thaysen, Uwe (Hrsg.), Parlamente und ihr Umfeld – Daten und Analysen zu einer herausfordernden Regierungsform, Opladen, S. 311-351, S. 326.

¹³⁰ Vgl. Patzelt, Werner J., 2005e: Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Analyse, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36) Heft 3, S. 517-538.

¹³¹ Vgl. Patzelt 2005c, S. 292.

Parlamentsausschüsse sind von sehr großer Bedeutung für die Arbeit des Bundestages als Arbeitsparlament¹³², da sie die Plenarsitzungen mit ihren Beschlussempfehlungen vorbereiten, wie auch für das Ansehen des Bundestages innerhalb des politischen Systems Deutschlands, wobei „das Parlament die *virtuelle Einheit* der Nation verkörpert“¹³³. Sie werden jedoch kaum explizit in den Gewaltenteilungsmodellen genannt. Es lässt sich jedoch klar herausstellen, welche Rolle und Funktion Parlamentsausschüsse in den Modellen einnehmen.

In klassisch-liberalen Gewaltenteilungsvorstellungen stellen Parlamentsausschüsse einen Teil "des Parlaments" dar, das der Regierung gegenübersteht. Somit ist ihre Hauptaufgabe, die Macht der Regierung zu begrenzen und zu kontrollieren. Die Ausschüsse sollten möglichst gut mit einem vollwertigen wissenschaftlichen Hilfsapparat ausgestattet sein, um der Regierung und der mit ihr verbundenen Bürokratie eine wirksame Arbeits- und Kontrollstruktur gegenüberstellen zu können.

In dem Modell von *Steffani* folgen die Ausschüsse der neuen Gewaltenteilung. Somit bilden die Ausschüsse, quasi als Fortsetzung des Plenums auf kleinerer Ebene, weiter das Gegeneinander von Parlamentsmehrheit und Opposition ab. Eine Zusammenarbeit der Abgeordneten der Regierungsfaktionen im Ausschuss mit den Abgeordneten der Opposition gegen die Regierung wird es nur sehr selten geben. Kompromisse und ein gemeinsames Auftreten werden zwischen der Regierung und den Ausschussabgeordneten der Mehrheitsfraktionen außerhalb der Ausschüsse intern abgesprochen und vereinbart, die Regierungskontrolle in den Ausschüssen findet nur durch die Oppositionsabgeordneten statt.

¹³² Vgl. Beyme 1997, S. 54. Wie das Kapitel 1 dieser Arbeit jedoch hervorhebt, folgt der Autor dem Modell, das den Bundestag als Kombination von Rede- und Arbeitsparlament einordnet. Dies wird im Kapitel 2.1.2 ausführlich begründet.

¹³³ Ebd., kursive Hervorhebung im Original.

Bei *Schuett-Wetschky* findet die Entscheidungsfindung in den Ausschüssen wie in den Vorstellungen von *Steffani* statt. Eine überparteiliche Sacharbeit in den Ausschüssen wäre also eine Fehlvorstellung. Stattdessen geht es darum, durch angemessene Arbeitsstrukturen den Abgeordneten der Opposition die Entwicklung / Darstellung von politischen Alternativen zu ermöglichen, wobei sich jedoch nicht ein der Bürokratie der Regierung gleich leistungsfähiger Hilfsapparat im Parlament entwickeln soll.

Bei *Patzelt* ist die Macht von Parlamenten schwankend. Die Arbeit im Bundestag, den *Patzelt* als Arbeitsparlament identifiziert, wird von ihm als insgesamt „vorbildlich“ bezeichnet.¹³⁴ Der Bundestag und seine Ausschüsse sehen sich jedoch mehreren Herausforderungen gegenüber gestellt.¹³⁵ Parlamentsausschüsse sollten somit leistungsfähig sein, das Parlament über einen umfangreichen wissenschaftlichen Hilfsdienst verfügen und die Regierungsmehrheit in den Ausschüssen in der Mehrzahl der Fälle die Regierung unterstützen, in Einzelfällen jedoch auch als Ausschuss gemeinsam mit der Opposition gegen die Regierung auftreten. Im Fall des Bundestages spricht diese Logik für einen leistungsfähigen Europaausschuss, der seine Rechte umfassend wahrnehmen soll, während der Haushaltsausschuss schon das Politikfeld mit der größten Parlamentsmacht bearbeitet.

Eine besondere Aufmerksamkeit gebührt der Rolle der Bundestagsausschüsse im Rahmen der Europäischen Entwicklung. Wie Kapitel 7 am Europaausschuss und seinen Vorgängerinstitutionen darstellt, ist der Bundestag gerade bei der fortschreitenden europäischen Integration stärker als auf anderen Politikfeldern „Juniorpartner“¹³⁶ der europäischen Institutionen und

¹³⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2005, S. 31.

¹³⁵ Patzelt 2005c, S. 298.

¹³⁶ Sturm / Pehle 2005, S. 63-82.

der Bundesregierung. Europabezogene Entscheidungen des Bundestages stellen einen Sonderfall im Vergleich zum „herkömmlichen Procedere“¹³⁷ dar.

Auch das „Maastricht-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, dass eine substantielle Einbeziehung des Bundestages in europapolitische Entscheidungen fordert, hat die Einflussverteilung zwischen Bundestag, Bundesregierung und Europäischen Institutionen nicht so stark verschoben, dass der Bundestag in der Europapolitik das gleiche Einflussniveau wie auf anderen Politikfeldern hat. Wie leistungsfähig der Europaausschuss nur jedoch konkret ist, werden die weiteren Kapitel der Arbeit aufzeigen und bewerten.

¹³⁷ Ebd. S. 78.

3. Bundestagsausschüsse: Strukturen und Entscheidungswege

Dieses Hauptkapitel inklusive dem Zwischenfazit im Punkt 3.5 dient als wichtiges Vorbereitungskapitel zum Verständnis und Einordnung der eigenständigen Untersuchung dieser Arbeit.

Um die in der späteren Forschungsarbeit produzierten Ergebnisse jedoch bewerten und einordnen zu können, ist es notwendig, die Geschichte der Parlamentsausschüsse in Deutschland zu betrachten, die Vorstellungen bei Gründung der Bundesrepublik Deutschland und bei der Entwicklung des Grundgesetzes zu kennen, die wichtigsten Entwicklungslinien der Entwicklung der Bundestagsausschüsse seit 1949 aufzuzeigen und die Entscheidungsstrukturen in den Bundestagsausschüssen offenzulegen und somit auch allgemeine die Struktur der Bundestagsausschüsse zu analysieren.

Die Entwicklungen auf Länderebene wie auch die Entwicklung in der ehemaligen DDR und im Bundesrat bieten für die weitere Untersuchung keine wesentlichen Einflussfaktoren und werden daher in dieser Arbeit nicht dargestellt.¹³⁸

3.1 Geschichte der Parlamentsausschüsse in Deutschland

Die Geschichte der Parlamentsausschüsse ist in Deutschland vor allem im 20. Jahrhundert eng mit der Entwicklung der Parlamente sowie der Demokratie in Deutschland verknüpft.

¹³⁸ Eine gute Übersicht über Parlamente in Bundesländern und zum Teil auch historische Betrachtungen zu diesen findet sich bei - Schneider, Herbert und Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), 2006: Landespolitik in Deutschland: Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder, Wiesbaden; dazu auch Eisele, Hansjörg, 2006: Landesparlamente – (k)ein Auslaufmodell?, Baden-Baden; Greß, Franz und Huth, Roland, 1998: Die Landesparlamente : Gesetzgebungsorgane in den deutschen Ländern, Heidelberg.

Eine zunehmend wichtige Rolle bei der Entwicklung der Parlamentsausschüsse wie auch der Parlamente spielten der parteipolitische Einfluss und die Professionalisierung der Arbeit der Abgeordneten auf verschiedenen Ebenen. Beispiele hierfür sind der Ausbau des wissenschaftlichen Dienstes oder die Einführung von Wissenschaftlichen Mitarbeitern für Bundestagsabgeordnete.¹³⁹

Wichtige Entwicklungen setzten jedoch auch schon im 18. Jahrhundert ein, vor allem ab 1848: Nach der Märzrevolution 1848 wurde in der Paulskirche in Frankfurt am Main am 27. März 1849 die Paulskirchenverfassung beschlossen. In ihr ist ein aus zwei Kammern bestehendes Parlament, der Reichstag, vorgesehen. Explizit wird in der Paulskirchenverfassung nicht von Parlamentsausschüssen gesprochen, durch Verweis auf das große Gewicht der Gesetzgebungsarbeit ist jedoch davon auszugehen, dass eine Art von Parlamentsausschüssen intendiert war.¹⁴⁰ Diese Verfassung tritt jedoch nie in Kraft, weil dem Parlament der Paulskirche die politische und militärische Macht zur Durchsetzung insbesondere gegenüber den deutschen Fürsten fehlt.

Als Parlament des Norddeutschen Bundes wird nach dem Sieg über Österreich 1867 der Reichstag des Norddeutschen Bundes gegründet. Er ist der Vorläufer des Reichstags, der von 1871 bis 1918 das Parlament des deutschen Kaiserreichs war.

In ihm gab es ein ausgeprägtes Ausschusswesen, in dem „die Ausschüsse wichtige Orte parlamentarischer Detailarbeit“¹⁴¹ waren. Seit 1871 waren die ständig besetzten Ausschüsse auch in der

¹³⁹ Vgl. Beyme 1997, S. 160ff.

¹⁴⁰ Insbesondere der §. 116 der Paulskirchenverfassung lässt sich so interpretieren, vgl. Kühnle, Jörg-Detlev, 1998: Die Reichsverfassung der Paulskirche, Neuwied.

¹⁴¹ Raithel, Thomas, 2005: Das schwierige Spiel des Parlamentarismus – Deutscher Reichstag und französische Chambre des Députés in den Inflationskrisen der 1920er Jahre – Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte Herausgegeben vom Institut für Zeitgeschichte Band 62, München, S. 56f.

Geschäftsordnung des Reichstags verankert. Die langsame Machtverschiebung nach der Entlassung *Bismarcks* am 20. März 1890 hin zum Reichstag macht sich auch in einer verstärkten Ausschussarbeit bemerkbar.

Wichtig für eine politikwissenschaftliche Würdigung des Reichstags von 1871 bis 1914 ist auch das Wahlrecht: In der Verfassung des Kaiserreichs war festgelegt, dass die 397 Abgeordneten des Reichstags in allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlen bestimmt werden, in Preußen galt jedoch weiterhin das Dreiklassenwahlrecht. Frauen erlangten das aktive und passive Wahlrecht in Deutschland jedoch erst am 12. November 1918 und konnten es am 19. Januar 1919 erstmals auf nationaler Ebene nutzen.

Während des Ersten Weltkrieges existiert der Reichstag mit seinem Ausschusssystem weiterhin. Im Zuge der Weltmachtpolitik *Kaiser Wilhelms II* verlor der Reichstag jedoch an politischem Einfluss und beschränkte sich durch den "Burgfrieden" zunächst zu Gunsten des Kaisers auch selbst. Die Fraktionen der Sozialdemokraten, des Zentrums und der Fortschrittlichen Volkspartei bilden zur Abstimmung ihrer Politik 1917 jedoch den "Interfraktionellen Ausschuss des Reichstags". In diesem Ausschuss, nicht in der Geschäftsordnung des Reichstags verankert und nur diese drei, jedoch die Abgeordnetenmehrheit repräsentierenden Parteien vertretend, wird eine Friedensresolution vorbereitet, die am 19. Juli 1917 auch beschlossen wird. Zwar unterschreibt der Kaiser im Angesicht der militärischen Niederlage schließlich die vom Reichstag beschlossene Verfassungsänderung, die den Reichskanzler vom Vertrauen des Reichstags abhängig und den kaiserlichen Einfluss begrenzen würde. Er muss wegen der Novemberrevolution jedoch am 9. November 1918 abdanken. An diesem Tag ruft der Sozialdemokrat *Philipp Heinrich Scheidemann* von einem Fenster

des Reichstagsgebäudes aus die Republik aus und wird erster Reichskanzler der Weimarer Republik. Es kommt zu Wahlen im Januar 1919, die zum Zusammentritt der Weimarer Nationalversammlung am 6. Februar 1919 in Weimar führen. Am 31. Juli 1919 wurde die Weimarer Verfassung von der Nationalversammlung angenommen und vom Reichspräsidenten *Friedrich Ebert* am 11. August unterzeichnet.

In der Weimarer Republik ist Deutschland erstmals eine parlamentarische Demokratie und die Regierung dem Reichstag gegenüber zur Verantwortung verpflichtet.

Der Reichstag gewinnt durch das Budgetrecht und das Recht, den Reichskanzler und jeden Minister durch ein Misstrauensvotum absetzen zu können, stark an politischem Einfluss. Im Reichstag in der Weimarer Republik gab es daher ein ausgeprägtes und relevantes Ausschusswesen, wobei relevant in diesem Zusammenhang bedeutet, dass die Arbeit in den Ausschüssen direkte Auswirkungen auf die Gesetzgebung und Haushaltsaufstellung hatte. In der Geschäftsordnung vom 12. Dezember 1922 wurde bestimmt, dass es 15 ständige Ausschüsse mit 14 bis 28 Abgeordneten als Mitglieder im Reichstag gibt, die allerdings nur im Groben mit der Einteilung der Ministerien übereinstimmten und wobei es keinen Verteidigungs- bzw. Militärausschuss gab, wie *Raithel* weiter ausführt:

„Zwei davon - der Ausschuss zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung, auch Überwachungsausschuß genannt, und der Auswärtige Ausschuß - hatten sogar Verfassungsrang. [...] Der politisch bedeutendste und mit Abstand am häufigsten tagende Ausschuß war jener für den Reichshaushalt.“¹⁴²

¹⁴² Ebd. S. 57.

Zum Teil hatten die Ausschüsse für Sonderfragen auch noch Unterausschüsse eingesetzt, es gab auch nicht-ständige Sonderausschüsse und nach Artikel 34 der Verfassung gab es sogar Untersuchungsausschüsse von Verfassungsrang.

Durch den Tod *Gustav Stresemanns* am 3. Oktober 1929 und die am 25. Oktober 1929 beginnende Weltwirtschaftskrise kommt die Weimarer Republik und damit der Reichstag in eine starke politische Krise, die von linken und rechten Extremisten genutzt wird.¹⁴³ Durch Notverordnungen¹⁴⁴ und das Instrument des nicht von einer Mehrheit im Reichstag abhängigen Präsidialkabinetts verlor der Reichstag und auch seine Ausschüsse massiv an politischem Einfluss und die Ausschussarbeit wurde, soweit sie angesichts der Notverordnungen überhaupt noch fortgesetzt wurde, zum Versuch einer weiteren parteipolitischen Darstellung genutzt und verlor politische Relevanz.¹⁴⁵

Vor allem rechtsextreme Parteien profitierten von der Entwicklung: Die Wahlen vom September 1930 brachten den Nationalsozialisten einen erdrutschartigen Zuwachs: sie konnten ihren Stimmenanteil auf 18,3 Prozent steigern und wurden damit zur zweitstärksten Partei. Der Reichstag wurde jetzt trotz des formalen Fortbestehens der Ausschüsse praktisch nicht mehr als Arbeits-, sondern nur noch als Redeparlament genutzt, in dem er zunehmend zum Forum für die Agitation rechter und linker Gegner der Republik wurde. Die

¹⁴³ Nicht eingegangen wird hier auf die vorangegangene Ruhrbesetzung 1923 und die Hyper-Inflation 1923, die zwar politische Auswirkungen hatte, jedoch die Arbeit des Reichstags und seiner Ausschüsse nicht wesentlich beeinflussten.

¹⁴⁴ Basierend auf dem gesetzesvertretendes Notverordnungsrecht nach Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung.

¹⁴⁵ Vgl. Winkler, Heinrich August, 2000: Deutsche Geschichte vom Ende des Alten Reiches bis zum Untergang der Weimarer Republik – Sonderausgabe für die Bundeszentrale und die Landeszentralen für politische Bildung, München, S. 378-551.

Ernennung *Adolf Hitlers* zum Reichskanzler am 30. Januar 1933 bedeutete faktisch das Ende der Weimarer Republik.¹⁴⁶

Während der nationalsozialistischen Diktatur wird das parlamentarische Regierungssystem durch eine Willkürherrschaft ersetzt und die NSDAP zur Staatspartei dieser Diktatur. Im Reichstag wird den Reden *Hitlers* zugejubelt, mit einem demokratischen Parlament oder irgendwelchen relevanten Parlamentsfunktionen oder Arbeitsstrukturen hat dies jedoch nichts zu tun. Auch die Länderparlamente werden abgeschafft.

Nach der Befreiung Deutschlands 1945 wird durch den Parlamentarischen Rat das Grundgesetz entwickelt, das am 23. Mai 1949 in Kraft getreten ist. Zur Entwicklung der Bundestagsausschüsse von 1949 bis zur 16. Wahlperiode sei hier auf das Kapitel 3.3 verwiesen.

Wichtig bei der Beurteilung der Entwicklung ist vor allem auch die Parlamentsmacht und dabei als wichtigster Einzelaspekt das Budgetrecht: Das Recht zur Budgetierung ist traditionell eines der wichtigsten Rechte des Parlamentes. Mittels des Budgetrechts definiert das Parlament die finanziellen Schwerpunkte für die Arbeit der Bundesregierung für das Haushaltsjahr. Auch deshalb genießt der Haushaltsausschuss ein „hohes Renommee“¹⁴⁷.

Budgetierung ist jedoch keine Gesetzgebung im engeren Sinne. Das Parlament kann sein Budgetrecht genau so gut durch schlichten Parlamentsbeschluss ausüben. Der Bundeshaushalt wird jedoch traditionell in Form eines Bundesgesetzes beschlossen.

¹⁴⁶ Auch wenn die Mehrheit der Historiker dieses Datum als Ende der Weimarer Republik nennt, so gibt es doch eine Minderheitenmeinung, die von anderen Daten wie dem Ermächtigungsgesetz am 23. März 1933 oder der Volksabstimmung am 19. August 1934 ausgeht.

¹⁴⁷ Münzing / Pilz 2002:, S. 63.

Die deutsche Staatstradition hat das demokratische Prinzip der Parlamentsbudgetierung nur zögerlich übernommen, obwohl es in der Entwicklung der Demokratie zum Kern der Parlamentsrechte gehörte und etwa schon in Großbritannien im House of Commons verwirklicht war. Im Gegensatz dazu hatte zur Zeit *Bismarcks* die Regierung in wichtigen Bereichen das Budgetrecht inne, und diese Erfahrung zeigte, dass ein Parlament ohne vollständige Budgetkontrolle ein schwaches Parlament ist.

3.2 Ideen der "Väter und Mütter des Grundgesetzes"

Nach der Befreiung Deutschlands von der nationalsozialistischen Diktatur herrschen in den Alliierten Besatzungszonen und unter den deutschen demokratischen Politikern und Juristen sehr unterschiedliche Vorstellungen über die künftige Staatsorganisation Deutschlands vor.

Auf einer Außenministerkonferenz, der von Februar bis Juni 1948 in zwei Sitzungsperioden tagenden "Londoner Sechsmächtekonferenz", werden von den Westalliierten die "Londoner Empfehlungen" und die "Frankfurter Dokumente" vereinbart, die den Weg zur parlamentarischen Demokratie vorzeichnen.

Noch bevor die Westmächte am 1. Juli 1948 den Ministerpräsidenten der Westzonenländer die "Frankfurter Dokumente" verkündeten, führten sie am 20. und 21. Juni 1948 in dem Gebiet der zukünftigen Trizone und Westberlins eine Währungsreform durch. Die Sowjetunion reagierte nur drei Tage später durch eine eigene Währungsreform in der sowjetischen Besatzungszone und startete die Berliner Blockade. Spätestens zu diesem Zeitpunkt war für die meisten Akteure offensichtlich, dass es eine Spaltung Deutschlands

in einen westlichen Teil mit West-Berlin und einen östlichen Teil geben würde.¹⁴⁸

Die elf Ministerpräsidenten in der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone fassten, nachdem ihnen die "Frankfurter Dokumente" verkündet wurden, auf einer Konferenz die "Koblenzer Beschlüsse".¹⁴⁹ In Gesprächen und zum Teil auch entgegen den Absprachen mit den westlichen Militärgouverneuren setzten die Ministerpräsidenten jedoch durch, dass nicht eine verfassungsgebende Versammlung, sondern ein "Parlamentarischer Rat" Vorschläge für ein Grundgesetz entwickeln sollte. Sprachlich und praktisch sollte ein westdeutscher Staat nicht zementiert werden, weshalb sie sie entgegen den Vorgaben der Militärgouverneure den Begriff "Grundgesetz" und nicht "Verfassung" und eine Ratifizierung durch die Landtage und keine Volksabstimmung durchsetzten.

Um nach ihrem Kompromiss mit den Westalliierten weiter Einfluss auf den Prozess der Erstellung des Grundgesetzes und der Weststaatsgründung zu nehmen, organisierten die Ministerpräsidenten auf der Herreninsel im Chiemsee vom 10. bis zum 23. August 1948 eine Konferenz von Sachverständigen, die dem von den politischen Parteien dominierten Parlamentarischen Rat eine Arbeitsgrundlage für die Erstellung des Grundgesetzes zur Verfügung stellen sollte. Zu der Zeit gab es auch andere Konferenzen, die Vorschläge für den Parlamentarischen Rat

¹⁴⁸ Vgl. Wehner, Gerd, 1994: Die Westalliierten und das Grundgesetz 1948–1949: Die Londoner Sechsmächtekonferenz, Rombach, S. 12ff.

¹⁴⁹ Vom 8. Juli bis zum 10. Juli 1948 trafen sich die westdeutschen Ministerpräsidenten auf dem Rittersturz in Koblenz, das in der französischen Besatzungszone lag. Die ostdeutschen Ministerpräsidenten waren nicht eingeladen worden. In den "Koblenzer Beschlüssen" erklärten die Ministerpräsidenten die Annahme der Frankfurter Dokumente. Gleichzeitig wandten sie sich jedoch gegen die Schaffung eines westdeutschen Staates, da dies die deutsche Teilung zementieren würde. Auch das Besatzungsstatut wurde in seiner vorgeschlagenen Form abgelehnt.

erarbeiteten, der "Herrenchiemseer Entwurf" hatte auf Grund seiner hohen Qualität und da er nicht von Politikern erarbeitet wurde, jedoch überragenden Einfluss auf die Beratungen im Parlamentarischen Rat und das spätere Grundgesetz.

Die insgesamt 65 Mitglieder des Parlamentarischen Rates werden oft auch die "Väter des Grundgesetzes" genannt, obwohl unter ihnen auch vier Frauen waren: *Helene Weber*, *Elisabeth Selbert*, *Friederike Nadig* und *Helene Wessel*, die unter anderem die Gleichberechtigung von Männern und Frauen im Artikel 3, Absatz 2, Satz 1 des Grundgesetzes durchsetzten. Deswegen wird in dieser Arbeit von den "Vätern und Müttern des Grundgesetzes" gesprochen. Am 8. Mai 1949 verabschiedete der Parlamentarische Rat nach mehrmaligen Nachbesserungen auf Druck der Militärgouverneure mit 53 zu 12 Stimmen das Grundgesetz. Die drei westlichen Militärgouverneure genehmigten es am 12. Mai und auch die Bundesländer bis auf Bayern¹⁵⁰ stimmten dem Entwurf zu. Das Grundgesetz wurde am 23. Mai 1949 verkündet¹⁵¹

Bezüglich des Parlamentarischen Rates ist darauf hinzuweisen, dass das dort vertretene Gewaltenteilungskonzept nach Ansicht mehrerer politikwissenschaftlicher Veröffentlichungen wie von *Schuett-Wetschky* als „gescheitert“¹⁵² angesehen werden sollte.

Was waren nun konkret die Vorstellungen im Parlamentarischen Rat bezüglich von Bundestagsausschüssen? Zu diesem Punkt gab es relativ wenige Kontroversen, da die große Mehrheit im

¹⁵⁰ Der Bayerische Landtag stimmte mehrheitlich gegen das Grundgesetz, das ihm zu wenig föderalistisch erschien, allerdings unter der Maßgabe, das Grundgesetz anzuerkennen, wenn zwei Drittel der Bundesländer es ratifizieren würden, was schließlich geschah.

¹⁵¹ Beyme 2004, S. 33-38. Das Grundgesetz galt in West-Berlin und Westdeutschland, zunächst außer im Saarland, das erst im Januar 1957 Teil der Bundesrepublik wurde.

¹⁵² Schuett-Wetschky 2001, insbesondere S.74-79.

Parlamentarischen Rat der Meinung war, dass der Bundestag nach den Erfahrungen in der Weimarer Republik ein Rede-, aber vor allem auch ein Arbeitsparlament werden sollte mit starken und dank einer Prozentklausel im Wahlgesetz relativ wenigen Fraktionen.¹⁵³ Auch im Parlamentarischen Rat war klar, dass der Bundestag zur Erfüllung der Arbeitsfunktion entsprechende Instrumente und somit vor allem ein ausgeprägtes Ausschusssystem brauchen würde. Um jedoch eine organisatorische Flexibilität zu gewährleisten, sollten nur wenige, besonders bedeutsame Ausschüsse im Grundgesetz verankert werden.¹⁵⁴

Ihre Vorstellungen finden sich im Grundgesetz in den Artikeln 45a bezüglich des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses, in Artikel 45c bezüglich des Petitionsausschusses und in Artikel 44 bezüglich von Untersuchungsausschüssen.

Dies alles muss vor allem auch unter dem Aspekt betrachtet werden, dass der Parlamentarische Rat bei der Formulierung des Grundgesetzes „das klassische Konzept [von Gewaltenteilung] vor Augen hatte“.¹⁵⁵

3.3 Entwicklungslinien der Ausschüsse im Deutschen Bundestag

Die Entwicklung der Ausschüsse im Deutschen Bundestag verlief dynamisch. Über die exakte Zahl der Ausschüsse in der ersten Wahlperiode gibt in der Literatur unterschiedliche Angaben: *Ismayr* spricht von 40 Ausschüssen, hingegen sprechen *Schneider / Zeh* von 50 Ausschüssen mit 200 Unterausschüssen.¹⁵⁶ Wie *Beyme*

¹⁵³ Vgl. Feldkamp, Michael, 1998: Der Parlamentarische Rat 1948 - 1949: die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen.

¹⁵⁴ Vgl. Feldkamp 1998, Beyme 2004, Beyme 1997, Dörr 2007 und Ismayr 2001.

¹⁵⁵ Vgl. Schuett-Wetschky 1992, S. 106.

¹⁵⁶ Vgl. Ismayr 2001, S. 170; Schneider / Zeh 1989, S. 1089.

darstellt, erfolgte die weitgehende Ausrichtung der Ausschüsse am Zuschnitt der Bundesministerien erst in den 1960er Jahren.¹⁵⁷

Im Grundgesetz war lange nur die Einrichtung weniger Ausschüsse, konkret die für Auswärtiges, Petitionen und Verteidigung, durch Artikel 45a und 45c vorgegeben. Erst durch die Änderung am 21.12.1992 wurde durch Artikel 45 bestimmt, dass auch ein „Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union“ in jeder Legislaturperiode eingerichtet werden muss.

Weitere Ausschüsse wurden durch einfache Gesetze oder auf Grund der Geschäftsordnung des Bundestages eingesetzt. Die Entwicklung der Bundestagsausschüsse muss auch in Zusammenhang mit der Entwicklung des deutschen Parteiensystems und der im Bundestag vertretenen Parteien gesehen werden: Im ersten Bundestag von 1949 bis 1953 waren elf Parteien und drei unabhängige Abgeordnete vertreten, im zweiten Bundestag noch sieben Parteien, im dritten Bundestag jedoch nur noch fünf und von 1961 bis zum Einzug der Grünen¹⁵⁸ 1983 nur jeweils vier Parteien, die sich in drei Fraktionen organisierten. Erst ab 1990 kam dann noch eine sechste Partei, die PDS / Die Linke, und damit zweitweise eine fünfte Fraktion dazu. Im gegenwärtigen¹⁵⁹ 16. Bundestag gibt es sechs Parteien in fünf Fraktionen.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Vgl. Beyme 1997, S. 188.

¹⁵⁸ Offizielle Bezeichnungen: 1983 bis 1990 Die Grünen, 1990 bis 1994 Bündnis 90, seit 1994 Bündnis 90 / Die Grünen.

¹⁵⁹ Stand 28.12.2008.

¹⁶⁰ Bei insgesamt 613 Abgeordneten gehören 224 der CDU / CSU-Bundestagsfraktion, 222 der SPD-Bundestagsfraktion, 61 der FDP-Bundestagsfraktion, 53 der Fraktion Die Linke im Bundestag und 51 der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen an. Quelle: http://www.bundestag.de/parlament/wahlen/sitzverteilung/1541_16.html [29.01.2008].

Insgesamt hat sich das Ausschusssystem im Bundestag im Laufe der Jahrzehnte „stark gewandelt“ und förderte die Fragmentierung des Bundestages in einzelne Fachparlamente, wobei der Bundestag nach *Beyme* in 45 Jahren die drei Stadien eines „Ad hoc-Systems“, eines „rationalen Steuerungskonzeptes“ und zuletzt der „übergreifende Zukunftsvista-Ausschüsse“ durchlief.¹⁶¹ Auch die allgemeine Parlamentskritik, insbesondere der 1960er Jahre, und die Parlamentsreformen, vor allem jene in den 1970er Jahren, haben sich als Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages ausgewirkt, wie auch durch die Veränderungen im Parteiensystem ab den 1980er Jahren.¹⁶²

Im 16. Deutschen Bundestag gibt es 22 ständige Ausschüsse.¹⁶³ Damit hat sich auch dieser Bundestag wieder entschieden, eine deutliche größere Anzahl als die von der Verfassung oder durch andere Vorschriften vorgegebenen Ausschüsse einzurichten. Weitestgehend richtet sich der Zuschnitt der Ausschüsse erneut nach dem Zuschnitt der derzeitigen Bundesministerien. Für die in dieser Arbeit untersuchten Ausschüsse trifft dies jedoch nicht zu. Dem EU-Ausschuss steht kein EU-Ministerium gegenüber und dem Finanzministerium steht nicht nur der Haushaltsausschuss des Bundestages, sondern auch der Finanzausschuss gegenüber. Auf Seiten der Bundesregierung sind EU-Angelegenheiten eine

¹⁶¹ Vgl. *Beyme* 1997, S. 189 sowie *Zeh, Wolfgang*, 1989: Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte, in: *Schneider, Hans-Peter und Zeh, Wolfgang* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, S. 917-937.

¹⁶² Vgl. *Oberreuter, Heinrich*, 2004: Mehr Demokratie wagen? Parlamentskritik und Parlamentsreformen in den 60er und 70er Jahren, in: *Recker, Marie-Luise* (Hrsg.), *Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich*, München, S. 179-194.

¹⁶³ Dies wurde im sogenannten "Vorältestenrat" fraktionsübergreifend entschieden. Im "Vorältestenrat" werden Grundlagen für einen neuen Bundestag entschieden, bevor sich der Ältestenrat für die neue Wahlperiode konstituiert hat.

Querschnittsaufgabe, grundsätzlich sind sie jedoch dem Außenministerium zugeordnet.¹⁶⁴

Neben den 22 ständigen Ausschüssen in der 16. Wahlperiode gibt es als weitere Gremien auch den Vermittlungsausschuss, den Gemeinsamen Ausschuss und Untersuchungsausschüsse.¹⁶⁵ Derzeit¹⁶⁶ gibt es als Untersuchungsausschüsse nur den 1. Untersuchungsausschuss.

Die Gremienbesetzung erfolgt im 16. Deutschen Bundestag nach der Rangordnung des Sainte-Laguë / Schepers-Verfahrens.¹⁶⁷ Bei der Zuordnung der Ausschussvorsitze wurde in diesem Bundestag eine einvernehmliche Regelung zwischen den Parlamentarischen Geschäftsführern aller Fraktionen gefunden. Wie üblich wurde die Besetzung der Ausschüsse innerhalb der Fraktionen intern geregelt, wobei die Abgeordneten in den großen Fraktionen anders als in den kleinen Fraktionen zumeist nur ordentliches Mitglied in einem Ausschuss sind und ihre Arbeit somit auf diesen Ausschuss fokussieren können, während Abgeordnete der kleinen Fraktionen in mehreren Ausschüssen ordentliches Mitglied sind und somit ihre Arbeit stärker aufteilen müssen, was zwangsläufig zu strukturellen Vorteilen für die Abgeordneten der großen Fraktionen bei der Ausschussarbeit führt.

¹⁶⁴ Sitzungen des EU-Ausschusses des Bundestages werden auf Seiten der Bundesregierung vom Auswärtigen Amt vorbereitet und das Parlaments- und Kabinettsreferat des Auswärtigen Amtes ist der Ansprechpartner auf Seiten der Bundesregierung für die Mitglieder des EU-Ausschusses.

¹⁶⁵ Der Vermittlungsausschuss ist mit je 16 Mitgliedern aus Bundestag und Bundesrat besetzt, der Gemeinsame Ausschuss ist das Notparlament im Verteidigungsfall, er basiert auf Artikel 53a des Grundgesetzes und ist mit Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat besetzt. Untersuchungsausschüsse basieren auf Artikel 44 des Grundgesetzes.

¹⁶⁶ Stand 28.12.2008.

¹⁶⁷ Auch Divisorverfahren mit Standardrundung, Methode der hälftigen Bruchteile oder Methode der ungeraden Zahlen genannt. Zu den Berechnungsverfahren zur Ausschussbesetzung vgl. Hermsdorf, Fred, 2008: Zur Ausschussbesetzung in Parlamenten: Berechnungsverfahren im Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (39) Heft 1, S. 30-35.

Zur Ausschussbesetzung schreibt *Beyme*:

„Die Besetzung der Ausschüsse ist für jeden Parlamentsneuling von entscheidender Bedeutung für seine politische Karriere. [...] Abgeordnete geben ihre Wünsche zu Protokoll. Die Fraktionsentscheidung gründet sich auf vielfältige Proporzermäßigungen, wie Berufszugehörigkeit, Landesgruppen, Nähe zu den Führungskräften der Fraktion, Interessenspezialisierung oder Zugehörigkeit zu Parteiflügeln. Die Struktur des Wahlkreises tritt als Kriterium bei den Inhabern von Direktmandaten hinzu.“¹⁶⁸

Aus dieser Aufzählung der Kriterien zur fraktionsinternen Besetzung der Ausschusszugehörigkeiten wird ersichtlich, dass auch im Rede- / Arbeitsparlament Bundestag fachliche Qualifikationen für die Besetzung der Ausschüsse nur eines von vielen Kriterien darstellen und in den Ausschüssen deshalb nicht notwendigerweise die für dieses Fachgebiet qualifiziertesten Abgeordneten aus den Fraktionen sind. Abgeordneten können sich natürlich auch in neue Arbeitsgebiete einarbeiten und ihnen stehen innerhalb der Ausschüsse umfangreiche Ressourcen zur Verfügung, wie auch in den Kapiteln 6.4 und 7.4 für die beiden untersuchten Ausschüsse aufgezeigt wird. Dennoch ist es wohl unzweifelhaft ein Vorteil, als Abgeordneter schon über Jahre in ein Arbeitsgebiet eingearbeitet zu sein und dort neben den Entscheidungsstrukturen auch alle wesentlichen Akteure und Konfliktlinien zu kennen. Ein gutes Beispiel für diese "fachliche Flexibilität" im Bundestag stellt zum Beispiel der Aspekt dar, dass bis zum Ausscheiden von *Matthias Wissmann*¹⁶⁹ als Vorsitzender des Europaausschusses in ihm gleich

¹⁶⁸ Beyme 1997, S. 189.

¹⁶⁹ Matthias Wissmann ist am 31.05.2007 aus dem Bundestag durch Mandatsverzicht ausgeschieden, um als Präsident des Verbandes der Automobilindustrie tätig zu werden. Den Ausschussvorsitz übernahm Gunther Krichbaum.

vier Bundesminister a.D. vertreten waren: *Matthias Wissmann* von der CDU als ehemaliger Bundesverkehrsminister und ehemaliger Bundesforschungsminister, *Kurt Bodewig* von der SPD ebenfalls als ehemaliger Bundesverkehrsminister, *Hans Eichel* von der SPD als ehemaliger Bundesfinanzminister und *Jürgen Trittin* von Bündnis 90 / Die Grünen als ehemaliger Bundesumweltminister.¹⁷⁰

3.4 Entscheidungsstrukturen in Bundestagsausschüssen

Im Zuge dieser Leistungsanalyse stellt sich die Frage, wie Entscheidungen in Bundestagsausschüssen allgemein zu Stande kommen, welche Akteure daran einen jeweils wie großen Anteil haben und wie diese Entscheidungsfindung in der politikwissenschaftlichen Forschung beurteilt wird.

Eines der wesentlichen Kriterien bei der Betrachtung der Arbeit der Bundestagsausschüsse ist die Tatsache, dass sie in den allermeisten Fällen in nicht-öffentlichen Sitzungen tagen. Ausnahmen davon gibt es zumeist nur, wenn der jeweilige Ausschuss eine Expertenanhörung durchführt oder wenn ein Ausschuss wie der Petitionsausschuss seine Arbeit öffentlich vorstellen möchte.¹⁷¹ Auch der Europaausschuss hat schon mehrfach in öffentlichen Sitzungen getagt, der Regelfall ist jedoch die nicht-öffentliche Sitzung.¹⁷² Da die Ausschüsse somit meist in nicht-öffentlichen Sitzungen tagen, ist es für Nicht-Mitglieder schwierig, die Wege einer Entscheidungsfindung

¹⁷⁰ Es ist parlamentarische Tradition in Deutschland, dass Bundesminister a.D. in einem anderen Politikfeld als das von ihnen als Bundesminister betreute ihre politische Arbeit im Bundestag fortsetzen.

¹⁷¹ Vergleiche dazu §69, §69a und §70 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Verwaltung des Deutschen Bundestages 2006). Bei überwiesenen Vorlagen reicht im federführenden Ausschuss ein Antrag, der von einem Viertel der Mitglieder unterstützt wird, aus, um eine öffentliche Ausschusssitzung zu erzwingen.

¹⁷² Vergleiche dazu auch das Kapitel 7.5.

neutral zu beurteilen. Zumeist ist man auf die Einschätzung der beteiligten Akteure wie Abgeordnete, ihre Mitarbeiter, Fraktionsmitarbeiter und Mitarbeiter der Ausschusse sekretariate angewiesen, die in ihren Aussagen aus verschiedenen Gründen nicht vollständig neutral sind. Dabei lässt sich die Tendenz beschreiben, dass Akteure, die als Abgeordnete oder Mitarbeiter den Oppositionsparteien im Bundestag angehören und damit auch in den Ausschüssen in der Minderheit sind,¹⁷³ oft die Entscheidungsfindung im Ausschuss als zu stark von den Mehrheitsfraktionen und / oder dem Ausschussvorsitzenden bzw. der Ausschussvorsitzenden dominiert beurteilen, während Akteure, die als Abgeordnete oder Mitarbeiter der Regierungskoalition angehören, tendenziell eher die sachliche Arbeit und Entscheidungsfindung im Ausschuss hervorheben und sich meist auch eher positiv über die Arbeit des Ausschussvorsitzenden bzw. der Ausschussvorsitzenden äußern. Auch wenn der Ausschussvorsitz entsprechend der interfraktionellen Absprache von den Oppositionsparteien gestellt wird, wie es traditionell bei Haushaltsausschuss der Fall ist, wird die Arbeit des Vorsitzenden von Akteuren der Koalitionsseite meist positiv beurteilt, da die Koalitionsabgeordneten durch ihre Mehrheit im Ausschuss viele Entscheidungen, zumindest im Ergebnis, in ihrem Sinne beeinflussen und entscheiden können. Ein Ausschussvorsitzender, der den Oppositionsparteien angehört, kann die Arbeit der Koalitionsabgeordneten in diesem Ausschuss leicht verzögern oder erschweren, nicht jedoch grundsätzlich blockieren.

Technisch betrachtet regelt die Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) die Entscheidungsfindung weitgehend, sie basiert auf Artikel 40 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Im Kapitel VII wird dort in

¹⁷³ Nach §12 der Geschäftsordnung des Bundestages sind auch die Ausschüsse in ihrer Zusammensetzung und bei der Regelung des Vorsitzes im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen besetzt.

den Paragraphen 54 bis 74 die Arbeit der Ausschüsse geregelt, Sonderregelungen bezüglich des Europaausschusses finden sich in §93 und §93a, bezüglich des Haushaltsausschusses in §94, §95 und §96.

Vorlagen werden nach der ersten Beratung im Bundestagsplenum, der Ersten Lesung, auf unterschiedliche Weise an die Ausschüsse überwiesen, wobei eine Überweisung nach §80 GOBT nicht zwingend erfolgen muss.¹⁷⁴ Dabei werden Gesetzesvorlagen an einen federführenden Ausschuss überwiesen, der nach §63 GOBT als einziger berechtigt ist, dem Bundestag einen Bericht zu erstatten, der nach §66 GOBT vor allem eine Beschlussempfehlung, aber auch die Ansicht der Minderheit, darlegen muss. Neben dem federführenden Ausschuss werden in aller Regel andere, ebenfalls thematisch mit dem Thema beschäftigte Ausschüsse zur Mitberatung als mitberatende Ausschüsse benannt. Seit 1969 haben die Ausschüsse nach §62 GOBT auch das Recht, sich mit Fragen aus ihrem Geschäftsbereich zu beschäftigen, wenn es dazu keine Überweisung an diesen Ausschuss gibt. Die Entscheidungsstruktur im Ausschuss ist entsprechend der Struktur des Bundestages als Fraktionenparlament und hierbei nicht als „Kanzlerdemokratie“¹⁷⁵ gestaltet.¹⁷⁶

Bei bestimmten Vorlagen gelten zum Teil Sonderregelungen für die Überweisung oder direkte Weiterleitung an einen oder mehrere

¹⁷⁴ In aller Regel erfolgt eine Überweisung aller Gesetzentwürfe und vieler anderer Vorlagen an jeweils mindestens einen Ausschuss, da die Ausschüsse von der GOBT als die Arbeitsstruktur des Bundestages angesehen wird und auch dementsprechend in die Vorgänge involviert werden soll.

¹⁷⁵ Vgl. Recker, Marie-Luise, 2004: Das Parlament in der westdeutschen Kanzlerdemokratie, in: Recker, Marie-Luise (Hrsg.), Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich, München, S. 161-178.

¹⁷⁶ Vgl. Ismayr, Wolfgang, 2002b: Parteien in Bundestag und Bundesregierung, in: Gabriel, Oscar W., Niedermayer, Oskar und Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 360-384, S. 382f.

Bundestagsausschüsse. So sind zum Beispiel Haushaltsvorlagen wie der Entwurf des Haushaltsgesetzes in §95 GOBT, Stabilitätsvorlagen in §94 GOBT, Finanzvorlagen in §96 GOBT, Unionsvorlagen und –dokumente der Europäischen Union in §93 GOBT und Berichte des Wehrbeauftragten in §114 GOBT speziell geregelt.

Die Ausschüsse sind, wie *Ismayr* betont, zur baldigen Erledigung der ihnen überwiesenen Aufgaben verpflichtet.¹⁷⁷ Die Ausschüsse befassen sich vor allem mit Gesetzentwürfen. Wie *Brettschneider* dazu feststellt, gibt es keine anderen Handlungsformen im Bundestag als angenommene Gesetzentwürfe, die solch eine hohe Responsivität mit der Mehrheitsmeinung in der Öffentlichkeit haben.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Vgl. *Ismayr* 2001, S. 178.

¹⁷⁸ Vgl. *Brettschneider, Frank*, 2002: Abgehoben oder bürgernah? Die Responsivität des Deutschen Bundestages, in: *Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin* (Hrsg.), *Der Deutsche Bundestag im Wandel - Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung*, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 258-279, insbesondere S. 270f.

3.5 Zwischenfazit: Voraussetzungen und Aspekte einer erfolgreichen Ausschussarbeit im Deutschen Bundestag

Wie die bisherigen Kapitel gezeigt haben, gibt es einen guten Forschungsstand zum Bundestag und allgemein zum Parlamentarismus, jedoch einen insgesamt unbefriedigenden Forschungsstand zu Parlamentsausschüssen und speziell zu den Bundestagsausschüssen auf den beiden grundlegenden Gebieten der Haushalts- und Europapolitik.

Es konnte aufgezeigt werden, dass Parlamenten in der politikwissenschaftlichen Forschung ein Funktionskatalog zugeordnet wird, wobei es deutlich unterschiedliche Funktionskategorien gibt. Als sinnvoll hat sich eine Aufteilung von Parlamentsfunktionen in die Grundkategorien Gesetzgebung, Regierungskontrolle, Repräsentation und Wahlfunktion erwiesen und deshalb wird in dieser Analyse auch diese Aufteilung der Parlamentsfunktionen verwendet. Innerhalb dieser vier Hauptfunktionen des Bundestages konzentriert sich die Arbeit der Bundestagsausschüsse vor allem auf die Gesetzgebung. Auf diesem Feld sind alle Bundestagsausschüsse insgesamt auch erfolgreich, was sich regelmäßig an den Veränderungen von Gesetzentwürfen im Laufe der parlamentarischen Beratungen im Bundestag und damit vor allem in den Ausschüssen zeigt. *Lammert* verweist darauf, dass „weniger als 20 Prozent der Entwürfe werden unverändert beschlossen.“¹⁷⁹

Der Deutsche Bundestag zeichnet sich durch eine Doppelfunktion als Rede- und Arbeitsparlament aus, wobei es in der historischen Entwicklung mehrmals Verschiebungen zwischen diesen beiden Grundkategorien gab. Während das Bundestagsplenum eher dem

¹⁷⁹ Lammert 2007. S. 43.

Redeparlament zugeordnet werden kann, sind die Bundestagsausschüsse das zentrale Element des Arbeitsparlamentes Bundestag.

Um, wie in dieser Analyse angestrebt, eine vergleichende Leistungsanalyse zwischen zwei sehr wichtigen Bundestagsausschüssen vornehmen zu können, wurde auch das Begriffspaar "Parlamentarische Leistung / Parlamentarische Macht" definiert, wobei aufgezeigt wurde, dass es angemessen ist, beim Haushaltsausschuss und dem Europaausschuss von den beiden wohl wichtigsten Bundestagsausschüssen zu sprechen. *Patzelt* stellt dar, dass zur Beurteilung der Entwicklung der Parlamentsausschüsse wie des gesamten Parlaments verschiedene analytische Kategorien von Macht ebenso wie die Morphologie von Parlamenten betrachtet werden müssen.¹⁸⁰ Auch *Steffani* und *Schuett-Wetschky* bieten in ihren Parlamentarismusmodellen Beurteilungskategorien für Parlamentsausschüsse an.¹⁸¹

In Bezug auf Gewaltenteilungsmodelle konnte aufgezeigt werden, dass ein klassisch-liberales Parlamentarismusmodell, wie es sich historisch sehr gut entwickelt bei *Mill* und noch Ende des 20. Jahrhunderts bei *Hamm-Brücher* findet, nicht dazu tauglich ist, die vorherrschenden und systemimmanent entwickelten vielfältigen Kooperationen der wichtigsten Akteure in parlamentarischen Demokratien wie der Bundesrepublik Deutschland zu beschreiben. Hingegen ist *Steffani* praktisch ein Durchbruch im Gewaltenteilungsverständnis in parlamentarischen Demokratien gelungen. Während er einen Teil der Trennung der Gewalten zwischen Regierung und dem Parlament sieht, ist die überlagernde Gewaltenteilung eine zwischen der Regierung und der sie

¹⁸⁰ Vgl. Kapitel 2.2.4.

¹⁸¹ Vgl. Kapitel 2.2.2 und 2.2.3.

parlamentarisch stützenden Regierungskoalitionen auf der einen Seite und der Parlamentsopposition auf der anderen Seite.

Folgt man klassisch-liberalen Gewaltenteilungsvorstellungen, so weist der Bundestag eine Vielzahl von Fehlentwicklungen und strukturellen Schwächen auf. Folgt man hingegen dem Modell von *Steffani*, *Schuetz-Wetschky* und zum Großteil auch *Patzelt*, so erfüllt der Bundestag seine Aufgaben gut und es gibt keine wesentlichen Strukturfehler. Diese Sichtweise wird auch von dem Autor dieser Arbeit vertreten. Insgesamt ist der Parlamentarismus in Deutschland vital und relevant und die Bundestagsausschüsse leisten einen erheblichen Beitrag zu diesem erfolgreichen Auftritt.¹⁸²

Mit der weiteren Analyse wird aufgezeigt werden können, wo es jedoch Schwächen oder Unzulänglichkeiten gibt. Wie ist der Einfluss und vor allem wie ist die Leistung von Haushalts- und Europaausschuss einzuordnen? Mit dieser Arbeit wird zum Teil auch beantwortet werden können, ob es im Zuge des zweifellos wachsenden europäischen Einflusses einen Wandel in der Parlamentskultur in Deutschland in Richtung eines reinen Redeparlaments gibt. Die bisherigen Kapitel vermuten, dass es einen Wandel gibt. Die weiteren Kapitel werden zeigen, ob sich diese Einschätzung bestätigt und wie sich gegebenenfalls dieser Wandel konkret abzeichnet. Im Sinne einer einzelfallangepassten "Best-Practice-Orientierung" werden im Kapitel 9 dann auch mögliche Reformansätze diskutiert werden.

¹⁸² Eine Vielzahl von Argumenten für diese Sichtweise findet sich stark zusammengefasst auch bei Lammert 2007.

4 Vorschlag eines Neuen Ausschussmodells

Hier wird ein *Neues Ausschussmodell* zur Beschreibung, vor allem aber zur Unterscheidung von Parlamentsausschüssen in parlamentarischen Demokratien vorgelegt, das als Grundlage für die weitere Analyse dient.

Der Grund für den Vorschlag eines *Neuen Ausschussmodells* ist, dass die etablierten Ausschussmodelle bzw. Modelle zur Beschreibung der Arbeit im Bundestag, wie im Kapitel 3 herausgestellt, keinen so hohen Erkenntnisgewinn wie das hier vorgestellte eigenständige Ausschussmodell zur Leistungsanalyse liefern. Wie schon ausgeführt, konzentrieren sich die etablierten Parlamentarismusmodelle zur Arbeit und zur Beurteilung des Bundestages primär auf die Arbeit im Plenum des Bundestages oder auf den gesamten Bundestag als Institution, eine Bewertung der Funktionen der Bundestagsausschüsse in den komplexen politischen Entscheidungsprozessen des 21. Jahrhunderts findet sich in ihnen kaum. Auf der expliziten Beachtung von Parlamentsausschüssen in den Vorstellungen von *Patzelt*, dargestellt im Kapitel 2.2.4, baut dieses Modell auf und integriert dabei auch die Gewaltenteilungsvorstellungen von *Steffani* und *Schuett-Wetschky*.

Die oftmals vorherrschende Betrachtung des Bundestagsplenums oder des Bundestages als Ganzes hat, wie insbesondere das Kapitel 2.2 zeigte, zu vielen wichtigen politikwissenschaftlichen Kenntnissen und Einordnungen des Bundestags in den Forschungsstand zum Parlamentarismus und zu Fragen der Institutionalität geführt. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen und den vorhandenen Studien zu Parlamentsausschüssen und insbesondere zu Bundestagsausschüssen, zeigt diese Arbeit durch die vergleichende Leistungsanalyse von Haushalts- und Europaausschuss einen

zusätzlichen analytischen Wert auf, der die vorgestellten Parlamentarismusmodelle ergänzt und um das *Neue Ausschussmodell* erweitert. Es wird in der Bewertung im Kapitel 8 als zentrales Bewertungskriterium genutzt werden und in der Zusammenfassung im Kapitel 9 angesichts der Forschungsergebnisse noch einmal in den Forschungsstand und die hier schon vorgestellten etablierten Parlamentarismusmodelle eingeordnet werden.

Das Modell wird auf die folgende vergleichende Leistungsanalyse von Haushalts- und Europaausschuss im Deutschen Bundestag angewendet, es ist jedoch auch zur Einordnung anderer Bundestagsausschüsse und Ausschüsse anderer Parlamente in parlamentarischen Demokratien geeignet. Es zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass es Unterschiede zwischen verschiedenen Parlamentsausschüssen erklärt, obwohl die beiden betrachteten Parlamentsausschüsse oft durch formale Regelungen wie z.B. die Bundestagsgeschäftsordnung gleiche oder sehr ähnliche grundlegende Arbeitsbedingungen vorfinden, sich in der Produktion von Ergebnissen jedoch deutlich unterscheiden. In dieser Arbeit wird Ergebnisproduktion als Parlamentarische Leistung angesehen.¹⁸³

Grundbedingung für das Modell ist, dass beide bzw. alle mit dem Modell verglichenen Ausschüsse grundlegend ähnliche Arbeitsbedingungen haben müssen. Es ist nicht Ziel des *Neuen Ausschussmodells*, Parlamentsausschüsse aus völlig verschiedenen Parlamenten mit unterschiedlichen Parlamentskompetenzen zu vergleichen. Andererseits bedeutet "ähnliche Arbeitsbedingungen" auch nicht, dass die Bedingungen völlig übereinstimmen müssen. So sind etwa in vielen Parlamenten bestimmte Parlamentsausschüsse

¹⁸³ Vgl. Kapitel 2.1.3.

und ihre Arbeit zum Teil schon in der Verfassung, oft jedoch in den Geschäftsordnungen der Parlamente gegenüber anderen Parlamentsausschüssen des gleichen Parlaments hervorgehoben. Hier ist im Einzelfall abzuwägen, ob man von "ähnlichen Arbeitsbedingungen" sprechen und dann das Modell anwenden kann.

Im konkreten Fall dieser Arbeit ist es angemessen, von "ähnlichen Arbeitsbedingungen" des Haushalts- und des Europaausschusses im Bundestag zu sprechen. Beide Ausschüsse arbeiten wie alle Bundestagsausschüsse innerhalb der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.¹⁸⁴ Die beiden konkret verglichenen Ausschüsse unterscheiden sich beide gegenüber den meisten weiteren Bundestagsausschüssen dadurch, dass ihre Existenz durch das Grundgesetz garantiert ist und auch dadurch, dass es für beide Ausschüsse jeweils andere besondere Bestimmungen in der Geschäftsordnung des Bundestages gibt. An ihnen lässt sich besonders sinnvoll analysieren, warum sie, obwohl beide innerhalb der relativ engen Grenzen der Bundestagsgeschäftsordnung operieren, so wesentlich unterschiedliche Leistungen zeigen.

Das folgende *Neue Ausschussmodell* mit den beiden Grundausrprägungen "Aktiv parlamentarischen Arbeit in Bundestagsausschüssen (Aktiver Ausschuss)" und "Reaktiv parlamentarischen Arbeit in Bundestagsausschüssen (Reaktiver Ausschuss)" wird somit einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Forschung und zum besseren Verständnis und zur besseren Beurteilung von Parlamentsausschüssen und insbesondere von Bundestagsausschüssen liefern können.

¹⁸⁴ Vgl. dazu auch Kapitel 3.4.

Ein wichtiger Punkt bei der Unterscheidung zwischen den beiden hier entwickelten Grundtypen von Bundestags- bzw. Parlamentsausschüssen ist neben der schon angesprochenen Begrenzung der Ausschussarbeit jedes Ausschusses durch die Bundestagsgeschäftsordnung vor allem die parteipolitische Dimension. Wie das Kapitel 2.2 und insbesondere das Kapitel 2.2.5 gezeigt haben, muss die Arbeit im Bundestag immer vor dem Hintergrund einer sehr engen und meist inoffiziellen Zusammenarbeit zwischen den Regierungskoalitionen mit der Bundesregierung, die beide der Bundestagsopposition gegenüberstehen, gesehen werden. Dies trifft zu einem Teil auch auf die Arbeit in den Bundestagsausschüssen zu, jedoch nicht vollständig. "Schwarz-Weiß-Bilder" sind hier fehl am Platz, da Abgeordnete aus den Regierungsfractionen zum Teil inoffizielle Netzwerke außerhalb des Ausschusses der direkten Arbeit im Ausschuss vorziehen, zum Teil aber auch innerhalb der Bundestagsausschüsse der Regierung genauso kritisch gegenüberstehen wie Abgeordnete aus den Oppositionsfractionen.

Auch soll diesem Modell keine „Ideologie eines Parlamentsperfektionismus gemäß *rousseauistischer* [kursiv im Original] Ratio“ zu Grunde liegen, sondern im Sinne von *Fraenkel* eine parlamentspragmatische Sicht.¹⁸⁵ Insgesamt erscheint es somit auch bei diesem Modell richtig zu sein, sowohl rationalistische wie auch kulturalistische Ansätze politikwissenschaftlicher Modelle zu vereinen. Der Nutzen dieses Ansatzes wurde aktuell unter anderem von *Koß* nachgewiesen.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Vgl. Thaysen, Uwe und Falter, Jürgen W., 2007: Frankel versus Agnoli? [Kursiv im Original] Oder: Was ist aus der „Parlamentsverdrossenheit“ der 60er Jahre für die heutige „Postparlamentarismus“-Diskussion zu lernen? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (38), Heft 2, S. 401-413, S. 408f.

¹⁸⁶ Vgl. Koß, Michael, 2007: Zur Vereinbarkeit rationalistischer und kulturalistischer Ansätze in der Politikwissenschaft: Das Beispiel der Parteienfinanzierung in Schweden, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (17), Heft 1, S. 43-60, insbesondere S. 57.

4.1 Modell der "Aktiv parlamentarischen Arbeit in Bundestagsausschüssen (Aktiver Ausschuss)"

In diesem einen der beiden Grundmodelle des *Neuen Ausschussmodells* zeigt sich ein besonderes Verhalten des untersuchten Parlamentsausschusses in einer parlamentarischen Demokratie durch eine Bearbeitung der wirklich relevanten, also durch das Parlament veränderbaren Felder seines Zuständigkeitsgebiets, beim aktiven Engagement für die Ausschussarbeit durch die Mehrheit der Ausschussmitglieder und vor allem beim weitgehenden und erfolgreichen Nutzen seiner Kompetenzen.

Ein *Aktiver Ausschuss* zeichnet durch das Erfüllen eines oder mehrerer der folgenden Kriterien aus:

1. Innerhalb seines Zuständigkeitsgebiets wird die Arbeit, soweit dies im Rahmen der Geschäftsordnung möglich ist, auf die Arbeitsfelder konzentriert, deren Bearbeitung im Parlament eine reale Chance auf relevante Einflussnahme bietet. Ein solcher Ausschuss nutzt die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen wie seine Sitzungszeit also vor dazu, die "heißen Themen" aus seinem Zuständigkeitsgebiet zu bearbeiten. Dies kann z.B. bedeuten, dass ein solcher Ausschuss intensiv und aktiv die Jahresplanung seines Spiegelministeriums und der entsprechenden obersten Bundesbehörden verfolgt und sich gezielt und vor allem frühzeitig bestimmte Themen von kurz-, mittel- oder langfristiger Wichtigkeit heraussucht und dann seine begrenzten Ressourcen auf die Bearbeitung dieser ausgewählten Themen konzentriert. Ein *Aktiver Ausschuss* wartet mit dem Themenbesetzung auch nicht notwendigerweise, bis ihm entsprechende Vorgänge von Seiten der Bundesregierung oder durch Überweisung aus

dem Plenum zugeleitet werden, sondern nutzt auch sein Selbstbefassungsrecht und damit vor allem die Chance der frühzeitigen Einflussnahme an einem Punkt innerhalb einer Entscheidungskette, in der ein Fachausschuss des Deutschen Bundestages noch relevanten Einfluss auf das Endergebnis einer Entscheidung haben kann. Dieses Modell schließt nicht aus, dass Ausschüsse des Bundestages auch dann noch starken Einfluss auf eine endgültige Entscheidung haben können, wenn sie erst spät in die Entscheidungsfindung eingebunden werden, dies ist jedoch eher ein Ausnahmefall, da durch vielfältige Vorentscheidungen wie z.B. Absprachen innerhalb einer Regierungskoalition und zwischen den Regierungsfractionen im Bundestag mit der Bundesregierung der substantielle Einfluss eines Bundestagsausschusses sehr viel eher gegeben ist, wenn er sich sehr frühzeitig in einer Entscheidungsfindung Gehör verschafft und seine Kompetenz nutzt.

2. Die Ausschussmitglieder sind zum größten Teil stark oder sehr stark an dem Arbeitsfeld des Ausschusses interessiert. Dies kann sich zum Beispiel daran zeigen, dass der entsprechende Ausschuss ihr Wunscharbeitsgebiet bei der Verteilung der Ausschusszugehörigkeiten innerhalb der jeweiligen Fraktion war, obwohl die Arbeit in diesem bestimmten Ausschuss z.B. mit einem erheblichen zeitlichen Arbeitsaufwand verbunden ist, der über dem Arbeitsaufwand für andere Bundestagsausschüsse liegt. Ein weiterer Indikator zur Erfüllung dieses Punktes liegt vor, wenn eine erhebliche Anzahl von Ausschussmitgliedern die Kompetenz des Ausschusses für die Ausschussarbeit besonders betonen, indem sie die Hauptkompetenz für dieses Arbeitsfeld dem Parlament und somit auch dem entsprechenden Ausschuss und nicht der Exekutive zuordnen.

3. Als wichtigstes, aber gleichzeitig auch am schwersten zu quantifizierbares Kriterium gilt somit erfolgreiche Leistung des Ausschusses. Hierbei ist vor allem zu unterscheiden, ob der jeweilige Ausschuss die Kompetenzen, die jedem Ausschuss in dem entsprechenden Parlament zur Verfügung stehen, für seine Arbeit erfolgreich nutzt und daneben ist zu beurteilen, ob der Ausschuss spezielle Kompetenzen, die nur ihm für seine Arbeit zur Verfügung stehen, erfolgreich nutzt. Wichtig ist hierbei, dass erfolgreiche Nutzung des Kompetenzen hierbei als "Parlamentarische Leistung", wie in Kapitel 2.1.3 beschrieben, zu verstehen ist. Zu einer erfolgreichen Kompetenznutzung gehört in begrenztem Umfang auch eine Kooperation der Ausschussmitglieder untereinander über Parteigrenzen hinweg. Ein permanentes Beharren auf dem Rollenbild von Regierungsfraktion und Opposition ermöglicht es einem Ausschuss nicht, seine Kompetenzen vollständig zu nutzen, da er in so einem Fall nur begrenzt aktiv sein kann und alle Entscheidungen im Ausschuss sowohl für die Ausschussmitglieder für auch für Externe völlig vorhersehbar sind.
4. Ein besonderes Kriterium für einen *Aktiven Ausschuss* liegt vor, wenn dem Ausschuss besondere Ressourcen für seine Arbeit zur Verfügung stehen, indem z.B. das Ausschussesekretariat personell oder technisch besonders gut ausgestattet ist oder auch die Arbeitsmöglichkeiten direkt während der Ausschusssitzungen für die Abgeordneten besonders gut sind, weil es in diesem Ausschuss z.B. üblich ist, während der Sitzung auch mit Hilfe von Laptops zu arbeiten, die den Abgeordneten mehr Informationen als eine kurze schriftliche Vorlage oder Notizen bieten können. Zu den guten Arbeitsstrukturen in einem "Aktiven Ausschuss" gehören auch motivierte Mitarbeiter im Ausschussesekretariat, bei der

Parlamentsverwaltung und als Wissenschaftliche Mitarbeiter direkt bei den Abgeordneten. Dieses Kriterium kann einen *Aktiven Ausschuss* definieren, es ist zum Teil zumindest jedoch der Kontrolle der im Ausschuss vertretenen Abgeordneten entzogen, da Entscheidungen über die Größe des Ausschussesekretariats zumeist nicht in den Parlamentsausschüssen selbst, sondern in anderen übergeordneten Entscheidungsstrukturen des Parlaments wie dem Ältestenrat fallen.

Das Kriterium 4 stellt insofern einen Sonderfall dar, da es oft komplett oder zumindest weitgehend außerhalb der Kontrolle der Mitglieder des jeweiligen Ausschusses bestimmt wird. Es ist jedoch auch mit dem Kriterium 2 verkoppelt, da tendenziell einem Ausschuss, der auch von den Abgeordneten als besonders "attraktiv" angesehen wird, auch von übergeordneten Entscheidungsträgern eher mehr personelle und technische Ressourcen zur Verfügung gestellt werden als einem weniger "attraktiven" Ausschuss.

Die Kriterien 1, 2 und 3 haben einen gegenseitigen Verstärkungseffekt, können jedoch auch einzeln vorkommen. Die Gewichtung sieht so aus, dass 1 das schwächste, 2 ein mittelstarkes und 3 das stärkste Kriterium zur Beschreibung eines Ausschusses als *Aktiver Ausschuss* ist.

4.2 Modell der "Reaktiv-aktiven parlamentarischer Arbeit in Bundestagsausschüssen" (Reaktiver Ausschuss)

Bei dieser zweiten Grundausprägung des *Neuen Ausschussmodells* gibt es, innerhalb ähnlicher Ausgangsbedingungen wie z.B. der Bundestagsgeschäftsordnung, deutliche Unterschiede zur Arbeit im *Aktiven Ausschuss* (Kapitel 4.1).

Zur Vergleichbarkeit der Unterscheidungskriterien wird auch ein *Reaktiver Ausschuss* über 4 Kriterien definiert, er zeichnet sich somit durch das Erfüllen eines oder mehrerer der folgenden Kriterien aus:

1. Innerhalb seines Zuständigkeitsgebiets wird die Arbeit nicht immer auf die Arbeitsfelder konzentriert, deren Bearbeitung im Parlament eine hohe Wahrscheinlichkeit auf relevante Einflussnahme bietet. Stattdessen beschäftigt sich der Ausschuss auch mit Arbeitsfeldern und Fragen seines Zuständigkeitsgebietes, auf dem der Ausschuss aus mehreren möglichen Gründen keine reale Chance auf relevanten Einfluss hat. Ein solcher Mangel an relevantem Einfluss kann z.B. dann vorliegen, wenn das Parlament und der entsprechende Parlamentsausschuss sehr spät innerhalb eines externen Entscheidungsvorgangs in die Entscheidungsfindung eingebunden wird und die Beteiligung des Parlamentsausschusses nur noch aus formalen Gründen erfolgt, die Entscheidung also schon weitestgehend gefallen oder in anderen Gremien durch Kompromissabsprachen oder ähnliches praktisch unveränderlich vorgezeichnet ist.
2. Die Ausschussmitglieder sind zu einem nicht unerheblichen Teil nicht besonders oder zumindest nicht in einem besonders hohen Maße an dem Arbeitsfeld des Ausschusses interessiert. Dies kann sich zum Beispiel daran zeigen, dass der entsprechende Ausschuss nicht ihr Wunscharbeitsgebiet bei der Verteilung der Ausschusszugehörigkeiten innerhalb

der jeweiligen Fraktion war. Ein weiterer Indikator zur Erfüllung dieses Punktes liegt vor, wenn eine nicht unerhebliche Anzahl von Ausschussmitgliedern die Kompetenz des Ausschusses für die Ausschussarbeit praktisch negieren, indem sie die Hauptkompetenz für dieses Arbeitsfeld nicht dem Parlament und dem entsprechenden Ausschuss sondern z.B. der Exekutive zuordnen.

3. Als wichtigstes, aber gleichzeitig auch am schwersten zu quantifizierbares Kriterium gelten deutliche Mängel an der erfolgreichen Nutzung der Kompetenzen und somit schwache Leistungen des Ausschusses. Hierbei ist vor allem zu unterscheiden, ob der jeweilige Ausschuss die Kompetenzen, die jedem Ausschuss in dem entsprechenden Parlament zur Verfügung stehen, für seine Arbeit erfolgreich nutzt und daneben ist zu beurteilen, ob der Ausschuss spezielle Kompetenzen, die nur ihm für seine Arbeit zur Verfügung stehen, erfolgreich nutzt.
4. Ein besonderes Kriterium für einen "Reaktiven Ausschuss" liegt vor, wenn dem Ausschuss wesentliche Ressourcen für seine Arbeit vorenthalten werden, indem z.B. das Ausschussesekretariat personell oder technisch nicht ausreichend ausgestattet ist, es an notwendigen externen Büros außerhalb des Parlaments mangelt oder die Mitarbeiter der Parlamentsverwaltung eine suboptimale Motivation für ihre Arbeit zeigen, eventuell weil sie die Arbeit für diesen bestimmten Ausschuss als nicht förderlich für ihre weitere berufliche Entwicklung ansehen. Dieses Kriterium kann einen "Reaktiven Ausschuss" definieren, es ist zum Teil zumindest jedoch der Kontrolle im Ausschuss vertretenden Abgeordneten entzogen, da z.B. Entscheidungen über die Größe des Ausschussesekretariats zumeist nicht in Parlamentsausschüssen, sondern in anderen übergeordneten

Entscheidungsstrukturen des Parlaments wie dem Ältestenrat fallen.

Das Kriterium 4 stellt insofern erneut einen Sonderfall dar, wobei einem Ausschuss, der wie z.B. der Auswärtige Ausschuss traditionell für viel Abgeordnete und insbesondere hochrangige und langjährige Abgeordnete als besonders "attraktiv" gilt und dessen Mitglieder sich auch erfolgreich für den Ausschuss einsetzen können, oft mehr technische und personelle Ressourcen zur Verfügung zu stehen als weniger "attraktiven" Ausschüssen.

Die Kriterien 1, 2 und 3 haben dabei erneut einen gegenseitigen Verstärkungseffekt, können jedoch auch einzeln vorkommen. Die Gewichtung sieht so aus, dass 1 das schwächste, 2 ein mittelstarkes und 3 das stärkste Kriterium zur Beschreibung eines Ausschusses als *Reaktiver Ausschuss* ist.

Mit diesen klaren Unterscheidungskriterien als theoretischem Modell zur Ausschusszuordnung ist es nun sinnvoll, das konkrete Untersuchungskonzept vorzustellen und dann die Leistungsanalyse durchzuführen.

5. Untersuchungskonzept und Kriterien der Leistungsanalyse

In diesem Hauptkapitel wird das methodische Vorgehen der empirischen Untersuchung kompakt vorgestellt und begründet. Neben dem methodischen Vorgehen werden auch die Kriterien der Leistungsanalyse explizit benannt und eindeutig definiert.

Die Unterkapitel sind sinnvoll und notwendig, um mögliche Unklarheiten oder Missverständnisse, die sich eventuell aus der überblickshaften Darstellung im Kapitel 5.1. ergeben könnten, zu beseitigen und vor dem eigentlichen Analyseteil dieser Untersuchung ab Kapitel 6 für ein absolut klares methodisches Verständnis zu sorgen, das für eine hochwertige wissenschaftliche Arbeit notwendig ist.

5.1 Methodisches Vorgehen

Zu den besonderen Herausforderungen des Untersuchungsobjekts, also des Haushalts- und des Europaausschusses des Deutschen Bundestages in der 16. Wahlperiode, gehören beim methodischen Vorgehen einerseits Aspekte der Vertraulichkeit der Ausschussarbeit und der Ausschusssitzungen, die eine direkte persönliche Beobachtungsforschung erheblich erschweren,¹⁸⁷ und andererseits der Umstand, dass viele Bundestagsabgeordnete und ihre Mitarbeiter sowie Angehörige der Bundestagsverwaltung denken, dass es zu viele wissenschaftliche Untersuchungen zum Bundestag gibt, die mit Interviews oder Fragebögen arbeiten, welche wiederum

¹⁸⁷ Zu den Schwierigkeiten der persönlichen Beobachtung sei angemerkt, dass der Autor in seiner Funktion als Wissenschaftlicher Mitarbeiter eines Bundestagsabgeordneten, der dem Europaausschuss des Deutschen Bundestages angehört, zwar einzelne Ausschusssitzungen des Europaausschusses persönlich beobachten konnte, jedoch wie auch andere Forscher keinen Zugang zu den Sitzungen des Haushaltsausschusses hatte und dort keine persönlichen Beobachtungen vornehmen konnte.

von Mitgliedern der genannten Gruppen ausgefüllt werden sollen. Dies trifft in besonderem Maße für den Bereich der Diplom- und Magisterarbeiten wie auch für Dissertationen zu.¹⁸⁸

Unter diesen Umständen, die schon 1988 von *Hölscheidt* beschrieben werden, und sich nach Aussage von Abgeordneten und Mitarbeitern seitdem erheblich ausgeweitet haben, hat sich ein komplexer Fragebogeneinsatz an die Angehörigen der beiden untersuchten Ausschüsse, ergänzt durch einzelne Interviews und vor allem vertraulichen Hintergrundgesprächen mit einzelnen Abgeordneten, ihren Mitarbeitern und Mitarbeitern der Fraktionen sowie der Bundestagsverwaltung als die sinnvollste Methodenkombination ergeben, die die beschriebenen besonderen Herausforderungen am besten adressiert und dennoch verlässliche und möglichst aussagekräftige Daten zur weiteren Analyse und Bewertung produziert.

Dabei musste angesichts dieser Umstände immer davon ausgegangen werden, dass die Datenbasis der ausgefüllten Fragebögen nie den theoretisch möglichen Wert von 100 Prozent der Mitglieder der beiden Ausschüsse umfassen können, sondern dass man das Untersuchungsdesign und die Forschungsmethode daraufhin ausrichten muss, dass nur ein Teil der Abgeordneten der beiden Ausschüsse ihren Fragebogen vollständig ausgefüllt an den Autor zurückleiten und dass dieser Rücklauf nicht notwendigerweise in den beiden untersuchten Ausschüssen oder in allen Bundestagsfraktionen in gleichem Umfang bzw. zu proportionalen Teilen erfolgen würde. Dennoch wurde mit einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen versucht, einen möglichst hohen Rücklauf von

¹⁸⁸ Eine erhebliche Anzahl von Abgeordneten, ihren Mitarbeitern und von Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung haben dem Autor vertraulich mitgeteilt, dass sie sich von der Anzahl der Untersuchungen über den Bundestag, die auf ihre Mitarbeit bauen, „überrannt“ fühlen und nur noch in besonderen Ausnahmefällen zum Ausfüllen von Fragebögen oder zu persönlichen Interviews oder Gesprächen mit Forschern bereit sind.

Mitgliedern beider Ausschüsse und aus allen Bundestagsfraktionen zu gewährleisten. Dabei wurde auch auf die Erfahrungen zur empirischen Datenerhebung von *Lemke-Müller* zurückgegriffen.¹⁸⁹

Der Fragebogeneinsatz an die Mitglieder der beiden Bundestagsausschüsse lässt sich insofern als relativ komplex beschreiben, da er zwei Runden von Pre-Tests mit Entwürfen des Fragebogens, zwei an den Spezifika des Haushalts- und des Europaausschusses leicht angepasste Grundversionen und einem für jeden Abgeordneten an drei Stellen personalisierten Fragebogen mit einer optimierten Aussendemethode, einem optimierten Aussendezeitpunkt und zwei Nachfassrunden umfasste.

Die Pre-Tests erfolgten sowohl mit Politikwissenschaftlern hinsichtlich der wissenschaftlichen Qualität und Relevanz der Fragebögenentwürfe, als auch mit Bundestagsabgeordneten hinsichtlich der Verständlichkeit der Befragung, der Reihenfolge der Fragen und der Motivation zur Beantwortung in der Zielgruppe. Dabei hatte ein Pre-Test unter anderem ergeben, dass Bundestagsabgeordnete deutlich stärker motiviert sind, den gesamten Fragebogen auszufüllen, wenn die erste Frage auf ihre persönliche Situation hin personalisiert ist. Daraufhin wurde der Fragebogen so gestaltet, dass die erste Frage, die Opener-Frage, die individuelle Anzahl von Jahren, die der entsprechende Abgeordnete Mitglied des Bundestages ist, enthält.

In den Pre-Tests wurde auch deutlich, dass der Fragebogen möglichst in maximal zehn Minuten zu beantworten sein sollte, eine Mischung aus Skala- und offene Fragen enthalten sollte und am Ende möglichst mit einer offenen Frage enden sollte. Alle diese zum Teil divergierende Implikationen enthaltende Ideen wurden schließlich in den Fragebogenentwurf eingearbeitet, die beiden nicht-

¹⁸⁹ Vgl. Lemke-Müller 1999.

personalisierten Grundtypen für den Haushalts- und den Europaausschuss finden sich im Anhang dieser Arbeit.

Besonderen Wert wurde auch auf die Eröffnungsfrage gelegt. Wie aus den beiden Grundtypen im Anhang ersichtlich ist, ist die erste Frage eine individuell auf jeden Abgeordneten personalisierte Frage, indem auf die jeweilig individuelle Anzahl der Jahre als Abgeordneter im Bundestag verwiesen wird und gefragt wird, wie viele Jahre der Abgeordnete schon Mitglied in dem jeweiligen Ausschuss, also dem Haushalts- oder Europaausschuss, ist. Diese Frage dient nicht der eigentlichen Informationssammlung, da die Antwort auf diese Frage auch aus anderen Quellen relativ leicht recherchierbar ist. Diese Frage dient stattdessen als "Türöffner". Als sehr einfach zu beantwortende Frage soll sie den oder die Abgeordnete einladen, den gesamten Fragebogen zu beantworten. Solch eine einfache Eingangsfrage wurde in den Pre-Tests als sinnvoll bezeichnet. Die zweite Frage, in der nach einer Prozenteinschätzung in Bezug von Arbeitszeit für die Ausschussarbeit zur gesamten Arbeitszeit in Sitzungswochen in Berlin gefragt wird, ist durch ein einfaches Ankreuzen zu beantworten. Auch hier ist das Antwortformat darauf ausgerichtet, dem antwortenden Abgeordneten nur eine "sehr kleine Hürde" für die Beantwortung aufzustellen und sie damit zur weiteren Beantwortung des Fragebogens zu motivieren, in diesem Fall aber auch gleichzeitig eine wichtige Einschätzung der Abgeordneten zu gewinnen. Entsprechend dieser Struktur, die sich sowohl auf Grund der Pre-Tests als auch auf Grund von Gesprächen mit Abgeordneten über ihre Bereitschaft, einen Fragebogen auch komplett auszufüllen ergeben haben, finden sich die Fragen, in denen die Abgeordneten um eine frei formulierte Antwort gebeten werden, in der Mitte und ganz am Ende des Fragebogens.

Diese verschiedenen Anforderungen, die auch den Erfahrungen anderen Studien zu Bundestagsausschüssen wie etwa von *Hölscheidt*¹⁹⁰, *Sturm*¹⁹¹, *Seils*¹⁹² und vor allem der Studie des Europaausschusses von *Töller*¹⁹³ basieren, haben unter anderem bedingt, dass sich der Fragebogen direkt auf die Arbeit in den beiden untersuchten Bundestagsausschüssen konzentriert und deshalb von den befragten Bundestagsabgeordneten keine Daten zur Arbeit in anderen Bundestags- oder Landtagsausschüssen oder bezüglich ihrer sonstigen Arbeit im Bundestag erhoben werden konnten. Angesichts dieser Herausforderungen erfolgte auch die Entscheidung, die Datenerhebung nur auf die ordentlichen Mitglieder der beiden Bundestagsausschüsse zu konzentrieren und keine Daten von den stellvertretenden Mitgliedern der Ausschüsse zu erheben. Die Konzentration auf ordentliche Ausschussmitglieder erfolgte auch deshalb, da viele stellvertretende Ausschussmitglieder, die ja selber in anderen Ausschüssen ordentliche Mitglieder sind, sich oft nur wenig mit der Arbeit der Ausschüsse beschäftigen bzw. aus zeitlichen Gründen beschäftigen können, in denen sie "nur" stellvertretendes Mitglied sind. Dies trifft zwar nicht auf alle stellvertretenden Ausschussmitglieder zu, diese Analyse soll sich jedoch in der Datenerhebung auf die Bundestagsabgeordneten konzentrieren, die sich, da sie ordentliche Mitglieder in den beiden untersuchten Ausschüssen sind, sehr gut mit der jeweiligen Situation im Haushalts- bzw. Europaausschuss auskennen. Auch auf eine Befragung der im Europaausschuss mitwirkungsberechtigten Mitglieder des Europäischen Parlaments wurde verzichtet, da diese in der Realität nur relativ selten an den Ausschusssitzungen des Europaausschusses teilnehmen können und durch ihr Brüsseler

¹⁹⁰ Vgl. Hölscheidt 1988.

¹⁹¹ Vgl. Sturm 1988.

¹⁹² Vgl. Seils 2005.

¹⁹³ Vgl. Töller 1995.

Mandat oft nur einen sehr kleinen Anteil ihrer Arbeitszeit in direktem Zusammenhang mit dem Bundestagsausschuss verbringen.

Die optimierte Aussendemethode bestand vor allem darin, dass bei der ersten Kontaktaufnahme bezüglich des Fragebogens mit den Bundestagsabgeordneten auf eine E-Mail-Kommunikation verzichtet wurde. Dies geschah, da dem Autor aus seiner eigenen Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter und aus Gesprächen hierzu mit anderen Abgeordnetenmitarbeitern und Abgeordneten bewusst war, dass die Anzahl der täglich in jedem Bundestagsbüro eintreffenden E-Mails so hoch ist, dass viele Mitarbeiter und Abgeordnete E-Mails, die nicht aus "ihrem" Wahlkreis stammen oder ganz speziell zu ihren Berichterstattherthemen gehören, grundsätzlich eine sehr geringe Aufmerksamkeit schenken.¹⁹⁴ Somit erschien es klar, dass ein Aussenden von ausgedruckten Fragebögen größere Chancen haben würde, dass der Fragebogen überhaupt die Aufmerksamkeit der Mitarbeiter, die die ankommende Post und E-Mails für die Abgeordneten vorsortieren, und der Abgeordneten erlangen würde. Deshalb wurden alle individualisierten Fragebögen zusammen mit einem kurzen Anschreiben, das das wissenschaftliche Projekt vorstellt, Herrn Prof. Dr. *Ralf Rytlewski* als Betreuer nennt und die Abgeordneten um ihre Mitarbeit bittet, auf besonders hochwertigem Papier mit einem Gewicht von 100 g / m² ausgedruckt und verschickt.

Das Verschicken erfolgte durch die Hauspost des Deutschen Bundestages und in großen weißen Umschlägen, damit dieser

¹⁹⁴ Mit "ihrem" Wahlkreis ist der Bundestagswahlkreis gemeint, in dem ein Bundestagsabgeordneter direkt sein Mandat errungen hat oder, bei Abgeordneten, die über die Landeslisten in den Bundestag eingezogen sind, in dem sie sich für ein Direktmandat bewerben hatten. Berichterstattung im Zusammenhang mit Bundestagsabgeordneten bedeutet, dass jeder Bundestagsabgeordnete in dem Bundestagsausschuss, in dem er ordentliches Mitglied ist, innerhalb seiner Fraktion für bestimmte Themengebiete, die zumeist zu Beginn seiner Ausschussmitgliedschaft festgelegt werden, Berichterstatter und somit Experte ist.

Fragebogen gegenüber der Mehrzahl der eintreffenden Post, die in kleineren Umschlägen eintrifft, hervortritt.¹⁹⁵ Die Abgeordneten wurden am Ende der Fragebögen auch gebeten, diese wieder per Hauspost an den Absender zurückzuschicken und somit ergaben sich für die Abgeordneten keine Portokosten.

Das Aussenden der Fragebögen erfolgte in zwei Wellen, getrennt nach den beiden Ausschüssen, am Nachmittag von Freitagen vor Sitzungswochen des Bundestages in Berlin, so dass die Fragebögen im Laufe des Montags der Sitzungswochen in den Abgeordnetenbüros eintreffen würden und es die Gelegenheit gab, den Fragebogen in den oft am Dienstag stattfindenden Bürobesprechungen der Mitarbeiter mit den Abgeordneten zu diskutieren und andererseits der Abgeordnete mehrere Tage in Berlin die Gelegenheit haben würde, sich in "ruhigen Minuten" mit dem Fragebogen zu beschäftigen.

Das Verschicken der Fragebögen an die Mitglieder des Europaausschusses erfolgte am 20. Oktober 2006, an die Mitglieder des Haushaltsausschusses am 03. November 2006. Dabei wurden die Abgeordneten um eine zeitnahe Beantwortung gebeten, ohne ihnen ein spezielles Datum vorzugeben, bis wann sie den Fragebogen ausgefüllt zurücksenden sollten. Wie zu erwarten gewesen war, kam die überwiegende Anzahl der ausgefüllt zurückgeschickten Fragebögen innerhalb von zwei Wochen nach dem Aussenden wieder beim Autor an, einzelne Fragebögen kamen jedoch auch erst im Laufe des Dezember 2006 ausgefüllt zurück und ein ausgefüllter Fragebogen erreichte den Autor in der Woche vor Weihnachten 2006.

Um für einen höheren Rücklauf zu sorgen, erfolgten bei den Abgeordneten, deren Antwort bis dahin nicht eingetroffen war, eine

¹⁹⁵ An dieser Stelle möchte sich der Autor bei der Verwaltung des Deutschen Bundestages für den exzellenten Hauspostdienst bedanken.

Nachfassaktion, in der diesmal per E-Mail freundlich auf den Fragebogen hingewiesen wurde, der entsprechende personalisierte Fragebogen in der E-Mail als Anhang mitgeschickt wurde vor allem darauf hingewiesen wurde, dass es noch nicht zu spät ist, diese wichtige wissenschaftliche Datenerhebung für das Verständnis der Ausschussarbeit im Deutschen Bundestag durch ein Ausfüllen des Fragebogens zu unterstützen. Diese Nachfassaktion erfolgte am 20. November 2006, dies ist ein Montag einer Sitzungswoche. Bei den Funktionsträgern der beiden Ausschüsse, also Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender sowie den Obleuten der Fraktionen, sofern sie bislang nicht geantwortet hatten, erfolgte am Montag der darauf folgenden Sitzungswoche am 27. November 2006, eine zweite und letzte Nachfassaktion, da die Einschätzung dieser Funktionsträger durch ihre besonders starke Einbindung in die Ausschussarbeit und auch die Ausschussorganisation besondere Einblicke verspricht.

Die Befragung erfolgte nicht anonym, da, wie ein Pre-Test ergab, eine Personalisierung in der Anrede und bei den Fragen zu einer höheren Beantwortungsbereitschaft führen würde und dies bei einem anonymisierten Fragebogen nicht möglich gewesen wäre. Ein weiterer Grund ist, dass es bei einer anonymen Befragung nicht die Möglichkeit gibt, gezielt bei den Abgeordneten, die noch nicht geantwortet haben, nachzufassen und somit für einen höheren Rücklauf zu sorgen. Allen Abgeordneten wurde jedoch, um die Antwortbereitschaft zu steigern, versichert, dass in dieser Arbeit nicht individuell aus den Fragebögen zitiert wird und dass sich Angaben in dieser Arbeit maximal auf die Fraktions- und Ausschusszugehörigkeit beziehen werden.

Zusätzlich zu der empirischen Datenerhebung mittels Fragebogen stützt sich die Forschung für diese Arbeit auf Beobachtungen des Autors sowie ein schriftliches Interview und Hintergrundgespräche mit Mitgliedern der beiden untersuchten Bundestagsausschüsse, Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung und der Ausschusssekretariate, Mitarbeitern der Abgeordneten, Referenten der Bundestagsfraktionen sowie mit dem für den Haushaltsausschuss zuständigen Bundesminister, *Peer Steinbrück*. Leider hat nur sich nur Bundesfinanzminister *Peer Steinbrück* bereit erklärt, dass das Interview veröffentlicht wird und der größte Teil der Gesprächspartner bestand aus verschiedenen Gründen auf völliger Anonymität, weshalb die Gespräche nur als nicht zitierfähige "Hintergrundgespräche" stattfinden konnten. Der Autor konnte zwar durch alle Gesprächspartner eine Vielzahl neuer Erkenntnisse und Einblicke gewinnen, bedauert es im Hinblick auf den wissenschaftlichen Standard aber sehr, dass viele Aussagen in den folgenden Kapiteln nicht mit einer klar benannten Quelle versehen werden können.

5.2 Untersuchungsansatz

Der Untersuchungsansatz folgt dem Ziel, angesichts der besonderen Herausforderungen der Datenerhebung für dieses Thema dennoch möglichst viele wissenschaftlich fundierte Daten für die Leistungsanalyse zu gewinnen.

Die Untersuchung des Haushalts- und des Europaausschusses erfolgt primär mittels eines Fragebogens, der zum freiwilligen Ausfüllen an alle ordentlichen Mitglieder der beiden Bundestagsausschüsse verteilt wurde. Durch die in Kapitel 5.1 beschriebenen Maßnahmen wie Personalisierung, optimalen Verschickungszeitpunkt, Nachfassaktionen und andere wurde

versucht, trotz der immer sehr schwierigen Verhältnisse bei Befragungen von Bundestagsabgeordneten eine möglichst hohe Antwortquote zu erzielen.

Ein Aspekt einer nicht-anonymisierten Befragung neben dem Niveau der Antwortbereitschaft besteht darin, dass die befragten Abgeordneten eventuell die im Fragebogen mögliche Kritik am Ausschussvorsitz und am Ausschussesekretariat milder oder zurückhaltender formuliert haben, da ihre Kritik für den Autor zurückführbar ist. Dieser Aspekt wurde bei der Befragung insofern angegangen, als das den befragten Abgeordneten auf dem kurzen Begleitschreiben zum Fragebogen versichert wurde, dass ihre Daten nur statistisch verwendet werden und dass sonstige Angaben oder Zitate von ihnen in dieser Arbeit nicht namentlich veröffentlicht werden. Es ist davon auszugehen, dass diese Zusicherung, dass Aussagen und Bewertungen der Abgeordneten nicht namentlich veröffentlicht werden, insgesamt auch einen deutlichen positiven Einfluss auf die gesamte Rücklaufquote hatte.¹⁹⁶

5.3 Untersuchungsdesign

Das Untersuchungsdesign besteht aus einem für diese Fragestellung und für die Überprüfung der Arbeitsthese aus Kapitel 1.6 notwendigen Methodenmix, der primär auf einer quantitativen Erhebung mittels Fragebogeneinsatz basiert. Zusätzlich zum Fragebogeneinsatz wurde mit dem Mittel des Interviews und des Hintergrundgesprächs mit Abgeordneten, ihren Mitarbeitern, Mitarbeitern der Fraktionen und der Ausschussesekretariate sowie der

¹⁹⁶ Dies wurde auch in den Pre-Tests der Fragebögen als wichtiger Punkt genannt.

Bundesregierung auch qualitativ gearbeitet, wie ausführlich in Kapitel 5.1 vorgestellt.¹⁹⁷

Das Untersuchungsdesign sieht vor, trotz der im Kapitel 5.1 dargestellten Herausforderungen eine möglichst umfassende Datenbasis zur Beantwortung der Fragestellung zu erlangen und dabei sowohl die beiden untersuchten Ausschüsse wie die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse annähernd proportional abzubilden. Dies ist weitgehend gelungen. Das in dieser Arbeit verwendete Untersuchungsdesign erfordert jedoch keine proportionale Abbildung der beiden Ausschüsse oder der parteipolitischen Proportionalität, da die Antworten nicht als parteipolitisch oder in Bezug auf die beiden untersuchten Ausschüsse proportional betrachtet oder behandelt werden.

Die Analyse erfolgt neben der qualitativen Auswertung auch durch quantitative Verfahren und dabei unter anderem durch statistische Verfahren wie die Berechnung von Durchschnittswerten, von Medianen und zum Teil auch durch die Berechnung von Standardabweichungen.

5.4 Einordnung der Untersuchungsergebnisse

Ein Teil wissenschaftlicher Arbeiten leidet darunter, dass die gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht oder nicht vollständig rückgekoppelt werden.¹⁹⁸ Mit dem Begriff "Rückkopplung"

¹⁹⁷ Zur Methodik und zu methodischen Herausforderungen vergleiche insbesondere Meuser, Michael und Nagel, Ulrike, 2005: ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, in: Bogner, Alexander, Littig, Beate und Menz, Wolfgang (Hrsg.), Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 71-93.

¹⁹⁸ Vgl. Muno, Wolfgang, 2003: Fallstudien und die vergleichende Methode, in: Pickel, Susanne, Pickel, Gert, Lauth, Hans-Joachim und Jahn, Detlef (Hrsg.), Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden – Neue Entwicklungen und Diskussionen, Wiesbaden, S. 19-36.

ist dabei gemeint, dass die Untersuchungsergebnisse, oft aus einer empirischen Erhebung, explizit in Bezug auf die Fragestellung, die Arbeitsthesen und darüber hinaus allgemein auf den Forschungsstand bezogen und eingeordnet werden.

In dieser Arbeit gibt es eine möglichst umfassende Einordnung der Untersuchungsergebnisse der Forschungsleistung sowohl in Bezug auf und als Antwort auf die Grundfragestellung als auch als Reaktion auf die Arbeitsthesen (Kapitel 1.6). Auch die Bedeutung der Forschungsergebnisse dieser Arbeit für den Forschungsstand in der politikwissenschaftlichen Forschung wird gewürdigt, insbesondere in Bezug auf die Parlamentarismusforschung und aktuelle Diskussionen auf diesem Gebiet.

Zur empirischen Untersuchung selber kann gesagt werden, dass insgesamt 47,3% der befragten Abgeordneten, absolut also 35 von 74 befragten Ausschussmitgliedern, geantwortet haben und einen ausgefüllten Fragebogen zurückgeschickt haben. Befragt wurden alle regulären Ausschussmitglieder im Haushalts- und im Europaausschuss des Bundestages im Befragungszeitraum Oktober bis Dezember 2006 ohne Berücksichtigung der nicht stimmberechtigten Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Europaausschuss. Die Antwortquote von 47,3% kann als nicht optimal, angesichts der in Kapitel 5.2 beschriebenen Herausforderungen bei empirischen Datenerhebungen im Bundestag jedoch als sehr gutes Ergebnis angesehen werden.

Bevor in den beiden folgenden Hauptkapiteln 6 und 7 einzelne Ergebnisse der Fragebogenerhebung ausgewertet werden, erfolgt hier ein Überblick über die Verteilung der Antworten auf die beiden untersuchten Ausschüsse und innerhalb der in den Ausschüssen vertretenen Bundestagsfraktionen:

Europa- ausschuss	Mitglieder	Antworten	Haushalts- ausschuss	Mitglieder	Antworten
Insgesamt	33	18	Insgesamt	41	17
CDU / CSU	12	3	CDU / CSU	15	7
SPD	12	9	SPD	15	4
FDP	3	2	FDP	4	1
Die Linke	3	1	Die Linke	4	3
Bündnis 90 / Die Grünen	3	3	Bündnis 90 / Die Grünen	3	2

Tabelle 1: Verteilung der Fragebogenantworten auf die Ausschüsse und Bundestagsfraktionen

Wie aus der Tabelle 1 ersichtlich ist, haben prozentual mit 55% mehr Abgeordnete aus dem Europaausschuss geantwortet. Aus dem deutlich größeren Haushaltsausschuss konnte dennoch eine Antwortquote von 41% erreicht werden. Wie im Kapitel 5.3 erläutert, werden die Ergebnisse nicht als parteipolitisch oder für die untersuchten beiden Ausschüsse als proportional beurteilt, somit steht für diese Untersuchung eine empirisch ausreichende Anzahl von Antworten zur Verfügung.

Darüber hinausgehend ist es in jedem Fall ist es für die Beurteilung der Analyseergebnisse vorteilhaft, dass in beiden untersuchten Ausschüssen aus jeder Bundestagsfraktion mindestens ein Abgeordneter geantwortet hat.

Eine weitere Spezifizierung der Antworten durch Identifizierung der Abgeordneten ist nicht möglich, da den befragten Abgeordneten zugesichert wurde, dass ihre Antworten nicht individuell veröffentlicht werden, sondern es maximal eine Zuordnung ihrer Antworten zu ihrer Fraktions- und Ausschusszugehörigkeit geben wird.

6. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestag und seine Unterausschüsse

Im Unterschied zum Europaausschuss mit seiner relativ kurzen Geschichte stellt der Haushaltsausschuss einen traditionellen¹⁹⁹ Bundestagsausschuss dar, der sich in ähnlicher Form in sehr vielen Parlamenten und in Deutschland sowohl im Bundesrat²⁰⁰ wie auch in allen Landesparlamenten und sogar auch auf kommunaler Ebene findet.

Dieser Fachausschuss verwaltet das "Königsrecht" des Parlaments, über die gesamten Ausgaben der Regierung entscheiden zu können. Während die endgültige Entscheidung über einen Bundeshaushalt im Bundestagsplenum fällt, werden alle Vorarbeiten im Haushaltsausschuss durchgeführt und dieser Ausschuss überwacht auch den Haushaltsvollzug. Seine Hauptaufgabe wird allgemein darin gesehen, den von der Bundesregierung jährlich vorzulegenden Entwurf des Bundeshaushalts federführend zu beraten.

Innerhalb der Geschäftsordnung des Bundestages gibt es einige spezielle Regelungen für den Haushaltsausschuss. Diese finden sich in den Artikeln 80 Absatz 2, 87 Absatz 2, 94, 95 und 96.²⁰¹

Eine Besonderheit des Haushaltsausschusses besteht auch darin, dass der Vorsitzende dieses wichtigen Gremiums traditionell von der größten Oppositionspartei gestellt wird. Im 16. Deutschen Bundestag ist die FDP die größte Oppositionspartei, sie stellt daher mit dem Abgeordneten *Otto Fricke* den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses.

In der 16. Wahlperiode hat der Haushaltsausschuss erneut zwei Unterausschüsse eingerichtet: Den Rechnungsprüfungsausschuss

¹⁹⁹ Vergleiche Kapitel 6.1.

²⁰⁰ Dort übernimmt der Finanzausschuss die Funktionen, die im Bundestag vom Haushalts- und vom Finanzausschuss wahrgenommen werden.

²⁰¹ Vergleiche dazu auch Kapitel 3, insbesondere Kapitel 3.4.

mit 16 Mitgliedern und den Unterausschuss zu Fragen der Europäischen Union mit 13 Mitgliedern.

Die wichtigsten Ergebnisse der Kapitel 6.1 bis 6.9 werden im Kapitel 6.10 "Kompetenznutzung" im Hinblick auf die Nutzung der parlamentarischen Kompetenzen im Haushaltsausschuss und somit seine Leistungsfähigkeit zusammengefasst.

6.1 Historische Entwicklung

Der Haushaltsausschuss kann als einer der "Gründungs Ausschüsse" des Deutschen Bundestages bezeichnet werden und hat seine Wurzeln auch schon in den deutschen Parlamenten vor 1949.

Wie im Kapitel 3, insbesondere im Unterkapitel 3.3 aufgezeigt wurde, hat sich schon im 19. Jahrhundert in Deutschland die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Relevanz eines Parlaments auch vom Budgetrecht abhängt und dass zur Ausübung des Budgetrechts Arbeitsstrukturen notwendig sind. Die klassische Arbeitsstruktur zur effizienten und damit relevanten Ausübung des Budgetrechts ist ein Haushaltsausschuss.

Ab 1814 geben sich einige deutsche Länder Verfassungen, die einen größeren Teil von Akteuren an der politischen Entscheidungsfindung beteiligen. Zunächst können sich die neuen Volksvertreter jedoch zumeist nur an den politischen Debatten beteiligen, nicht mitentscheiden. In den 1820er und 1830er Jahren erhalten die ersten Landtage Zustimmungsrechte bei den Staatsfinanzen.

Die 1849 beschlossene Paulskirchenverfassung sah ein volles parlamentarisches Budgetrecht zwar vor, doch mit dem Scheitern dieser Nationalversammlung bleiben auch die weitgehend

parlamentarisch organisierten Haushaltsregeln zunächst bloße Theorie und hatten keine praktische Bedeutung.

Laut Reichsverfassung von 1871 muss das Parlament des neuen Staates alle geplanten Einnahmen und Ausgaben vor Beginn des Haushaltsjahres vorgelegt bekommen, darüber beraten und als Gesetz beschließen. *Bismarck* schaffte es jedoch, sich mehrfach über diese Regel hinwegzusetzen und ohne vom Parlament beschlossenen Etat zu regieren.²⁰²

In der Weimarer Republik schaffte die Weimarer Verfassung wesentliche exekutive Vorrechte ab und legt das Budgetrecht in die Hand des Reichstages. Die Reichshaushaltsordnung von 1922 wird zur Richtschnur für die deutsche Haushaltstechnik bis in die 1960er Jahre. Erstmals ist es sowohl juristisch festgelegt als auch faktisch so, dass das Parlament allein über einen Etat beschließt, der jährlich vor Beginn des Haushaltsjahres als Gesetz verabschiedet wird. Im Reichstag gab es deshalb auch einen Haushaltsausschuss. Dieser Haushaltsausschuss kümmerte sich um die Etatberatung und führte auch Rechnungsprüfungsfunktionen durch, hatte allerdings keinen Verfassungsrang. Zu dem Ausschuss schreibt *Raithel*:

„Der politisch bedeutendste und mit Abstand am häufigsten tagende Ausschuß war jener für den Reichshaushalt. Von 1920 bis 1932 stand er, mit einer kurzen Unterbrechung 1924, unter der Leitung des Sozialdemokraten Hugo Heimann, dessen Kompetenz und Autorität über die Parteigrenzen hinweg breite Anerkennung fanden. Im Haushaltsausschuß, der auch über mehrere Unterausschüsse verfügte, zeigte sich vielleicht am deutlichsten jenes Potential konstruktiver und durchaus auch integrativer Zusammenarbeit, über das der Weimarer

²⁰² Raithel 2005, S. 56.

Parlamentarismus trotz seiner fast permanenten funktionalen Probleme zweifellos verfügte.²⁰³

Mit dem Ermächtigungsgesetz²⁰⁴ vom 23. März 1933 liefert der Reichstag auch das Haushaltsrecht dem nationalsozialistischen Regime aus. Nur die Regierung von *Adolf Hitler* plant und bewilligt den Etat. Zunächst werden pro-forma in den ersten Jahren noch förmliche Haushaltsgesetze verabschiedet und veröffentlicht, später verzichten die Nationalsozialisten darauf, auch um die in der starken Aufrüstung explodierende Staatsverschuldung zu verschleiern.

1949 werden durch das Grundgesetz wieder demokratische Regeln des Haushaltsrechts eingeführt. Die Reichshaushaltsordnung von 1922 prägt erneut die Aufstellung des Bundeshaushalts. Im Bundestag wird schon 1949 wieder ein Haushaltsausschuss eingerichtet, der von 1949 bis 1969 von dem SPD-Abgeordneten *Erwin Schoettle* geleitet wird. Einnahmen und Ausgaben werden jährlich vor Beginn des Rechnungsjahres eingeplant, müssen ausgeglichen sein und vor allem wieder, anders als während der nationalsozialistischen Diktatur, vom Parlament bewilligt werden.

Bereits seit der 6. Wahlperiode (1969–1972) setzt der Haushaltsausschuss regelmäßig einen Unterausschuss zur Behandlung europäische Themen ein, er ist insofern ein Vorreiter bei der parlamentarischen Mitgestaltung der Europäisierung.²⁰⁵

Im Zuge großer gesellschaftlicher Reformdiskussionen kommt es 1970 auch zu einer Haushaltsreform, bei der die

²⁰³ Raithe 2005, S. 57f.

²⁰⁴ Offizieller Titel des Ermächtigungsgesetzes war "Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich".

²⁰⁵ Vgl. Hölscheidt, Sven, 2000a: Die Behandlung von Europaangelegenheiten im Deutschen Bundestag von 1993 bis 1999 – Infobrief 51/00 des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Berlin, S. 13.

Reichshaushaltsordnung von 1922 abgelöst wird. Die Neuverschuldung wird in der Verfassung auf die Höhe der Investitionen begrenzt, außer bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Ein fünfjähriger Finanzplan soll auch die Funktion eines Frühwarnsystems übernehmen. Mit ihm sollen die mittelfristigen Einnahme- und Ausgabeperspektiven deutlich werden und für eine Stetigkeit der Haushaltsentwicklung gesorgt werden. An der Rolle und den Aufgaben des Haushaltsausschusses ändert diese Reform wenig, sie sorgt allerdings durch die mittelfristige Finanzplanung für zusätzlichen Beratungsbedarf im Haushaltsausschuss.

Eine formal deutlich kleinere Reform als die Haushaltsreform 1970 wird 1997 durch Betonung des Wirtschaftlichkeitsaspektes eingeführt. Allerdings haben diese Änderungen, wie etwa die Kosten-Leistungs-Rechnung oder eine gesteigerte Ausgabenverantwortung für diejenigen, die die Ausgaben bewilligen, das Potential, den Bundeshaushalt in Zukunft stärker zu beeinflussen als die Änderungen 1970. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bekommen größeres Gewicht und vor allem kann in einzelnen Bereichen vom Jährlichkeitsprinzip abgewichen werden. Befürworter der Reform erhoffen sich davon, dass die so genannte "Dezemberitis", das schnelle Ausgeben der verfügbaren Finanzmittel am Ende des Haushaltsjahres im Dezember, gestoppt wird, da die Ausgaben im Dezember oft wenig wirtschaftlich durchgeführt wurden. In vielen Fällen wurden auch deshalb am Jahresende die gesamten Finanzmittel ausgegeben, da bei Restmitteln befürchtet wurde, dass der Etat in Zukunft gekürzt werden würden. Seit 1997 gibt es schrittweise eine Übertragbarkeit bestimmter Restmittel auf das folgende Jahr. Aus einer Vielzahl von praktischen Gründen hat sich der Bundestag dennoch entschlossen, an jährlichen Bundeshaushalten festzuhalten. Die Reform 1997 hat die Arbeit des

Haushaltsausschusses vor allem inhaltlich beeinflusst und einige langjährige Mitglieder haben sich erst durch diese Reform mit bislang in der Privatwirtschaft üblichen Rechnungslegungsmethoden und finanziellen Instrumenten vertraut gemacht. Insgesamt haben die Mitglieder des Haushaltsausschusses und der Haushaltsausschuss insgesamt diese Herausforderung gut gemeistert. Deshalb gehören heute Parlament und Staatshaushalt untrennbar zusammen. Das Handeln des Staates muss legitimiert sein, auch im Hinblick auf sein finanzielles Handeln und seine Ausgaben.

6.2 Zusammensetzung

Der Haushaltsausschuss ist wegen seiner sehr großen Arbeitsbelastung auch in der 16. Wahlperiode erneut der Bundestagsausschuss mit den meisten Mitgliedern.

Seine derzeit 41 Mitglieder sind proportional zur Zusammensetzung des gesamten Bundestages auf die Fraktionen verteilt:²⁰⁶ Die Unionsfraktion stellt 15 Mitglieder, die SPD-Bundestagsfraktion ebenfalls 15, die FDP-Fraktion 4, die Fraktion Die Linke 4 und die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen 3.

Die beiden Unterausschüsse sind der Rechnungsprüfungsausschuss und der Unterausschuss zu Fragen der Europäischen Union. Dem Rechnungsprüfungsausschuss gehören 16 Mitglieder des Haushaltsausschusses an, 6 davon von der Unionsfraktion, 6 der SPD-Fraktion, 2 der FDP-Fraktion und jeweils eine Abgeordnete von der Linksfraktion und von der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen.

Der Unterausschuss zu Fragen der Europäischen Union ist mit nur 13 Abgeordneten besetzt, sie sind alle auch ordentliche Mitglieder im

²⁰⁶ Vgl. zum Recht der Fraktionen auf Besetzung ihrer Positionen in den Ausschüssen Ismayr 2001, S. 171ff.

Haushaltsausschuss. Die Unionsfraktion stellt dabei 5 Mitglieder, die SPD-Fraktion ebenfalls 5 und die FPD-Fraktion, die Linksfraktion und die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen jeweils einen Abgeordneten.

Bei der Verteilung der Geschlechter zeigt sich, dass nur elf von 41 ordentlichen Mitgliedern weiblich sind, dies entspricht einer Quote von 26,8%. Große Unterschiede gibt es dabei zwischen den Fraktionen: Von den drei Ausschussmitgliedern von Bündnis 90 / Die Grünen sind zwei weiblich, bei den 15 Mitgliedern der Unionsfraktion findet sich hingegen nur eine weibliche Abgeordnete. Damit ist der Anteil weiblicher Abgeordneter im Haushaltsausschuss ein wenig geringer als der Anteil weiblicher Abgeordneter am gesamten Bundestag, wo der Anteil bei 31,6% liegt.²⁰⁷

Die Mitgliederzahl des Haushaltsausschusses ist in der Vergangenheit schwankend gewesen, die niedrigste Mitgliederzahl hatte er im ersten (1949 bis 1953) und vierten (1961 bis 1965) Bundestag mit jeweils 27 Mitgliedern, seine höchste Mitgliederzahl mit 44 Mitgliedern und einem beratenden Mitglied im 15. Bundestag (2002 bis 2005). Damit liegt die personelle Größe des Haushaltsausschusses weit über der Durchschnittszahl der Ausschussmitglieder, die für den Zeitraum 1970 bis 1999 bei 28 Mitgliedern lag.²⁰⁸

In dieser Analyse wird jedoch argumentiert, dass es neben der quantitativen Zusammensetzung auch auf andere Kriterien der Zusammensetzung eines Ausschusses ankommt, wenn man seine Leistungsfähigkeit und Leistungen beurteilt.

²⁰⁷ Feldkamp, Michael F., 2006: Deutscher Bundestag 1987 bis 2005: Parlaments- und Wahlstatistik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (37), Heft 1, S. 3-19, S. 7.

²⁰⁸ Vgl. Schnapp, Kai-Uwe und Harfst, Philipp, 2005: Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36) Heft 2, S. 348-370, S. 355.

Wie *Beyme* feststellt, ist „die Besetzung der Ausschüsse für jeden Parlamentsneuling von entscheidender Bedeutung für seine parlamentarische Karriere.“²⁰⁹ Praktisch wird dies dadurch deutlich, dass die Verteilung der Plätze in den Ausschüssen nach der Präferenz der Abgeordneten abläuft, wobei die begehrtesten Plätze meist nach Seniorität im Bundestag vergeben werden. Hieraus lässt sich verallgemeinernd feststellen: Ein Ausschuss mit vielen "Parlamentsneulingen" wird von den Abgeordneten eher als nicht so prestigeträchtig und wichtig angesehen, ein Ausschuss mit vielen langjährigen Abgeordneten hingegen wird von den Abgeordneten des Bundestages eher als wichtig und prestigeträchtig angesehen.

Der Haushaltsausschuss stellt sich bei Nutzung dieses Indikators als prestigeträchtig und wichtig dar. Seine Mitglieder sind zum Zeitpunkt der Befragung, etwa ein Jahr nach der Bundestagswahl am 18. September 2005, im Durchschnitt 9,29 Jahre Mitglieder des Bundestages. Interessant ist, dass die Abgeordneten, die den Fragebogen beantwortet haben, im Durchschnitt 7,23 Jahre Mitglied des Bundestages sind. Somit sind die Abgeordneten, die erst relativ kurz im Bundestag sind, in den Antworten leicht überrepräsentiert. Gegliedert nach den Fraktionen ergibt sich folgendes Bild bei den Abgeordneten, die geantwortet haben, das folgende Antwortbild:

²⁰⁹ Beyme 1997, S. 188.

Fraktionszugehörigkeit	Durchschnittliche Länge des Mandats, Fraktion im Ausschuss insgesamt	Durchschnittliche Länge des Mandats, Fragebogen beantwortet
CDU / CSU	13,5	10,1
SPD	8,0	7,3
FDP	8,0	4,0
Die Linke	3,8	3,7
Bündnis 90 / Die Grünen	4,0	4,0

Tabelle 2: Durchschnittliche Mandatslänge Haushaltsausschuss, nach Fraktionen aufgeteilt

Es fällt auf, dass insbesondere aus der CDU / CSU-Fraktion viele Abgeordnete als sehr erfahrene Parlamentarier gelten können. Aus der Unionsfraktion haben auch viele langjährige Parlamentarier den Fragebogen beantwortet, die durchschnittliche Mandatsdauer war jedoch insgesamt innerhalb der Unionsfraktion im Haushaltsausschuss noch höher als bei den Abgeordneten, die den Fragebogen beantwortet haben. Bei der SPD ist zu beachten, dass es innerhalb der Fraktion insbesondere bei der Bundestagswahl 1988 einen großen Generationenwechsel gab, durch den viele Abgeordnete erstmals in den Bundestag einzogen. Dies ist sicher ein wichtiger Faktor, warum auch bei einem bei vielen Abgeordneten trotz seiner Arbeitsbelastung beliebten Ausschuss wie dem Haushaltsausschuss die durchschnittliche Mandatsdauer innerhalb der Abgeordneten der SPD-Fraktion so viel niedriger liegt als bei den Abgeordneten der Unionsfraktion. Bei der Fraktion Die Linke ist zu beachten, dass sie erst seit 2005 erneut in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten ist.

Bei allen Fraktionen ist die durchschnittliche Länge der Mandatsdauer der Abgeordneten, die den Fragebogen beantwortet haben, niedriger oder maximal gleich der durchschnittlichen Mandatsdauer der Abgeordneten der jeweiligen Fraktion im Haushaltsausschuss. Über die Gründe kann nur spekuliert werden, wahrscheinlich sind langjährige Abgeordnete durch die Vielzahl von Anfragen nach Interviews und Fragebögen für wissenschaftliche Arbeiten gegenüber solchen Anfragen "abgestumpfter" und somit weniger responsiv als Abgeordnete, die erst relativ wenige Jahre Mitglied des Bundestages sind.

Es ist parlamentarischer Brauch, dass der Vorsitz des Haushaltsausschusses von einem Vertreter der größten Oppositionspartei gestellt wird, derzeit ist dies der Abgeordnete *Otto Fricke*, ein Mitglied der FDP-Bundestagsfraktion. Allerdings wurde in der ersten großen Koalition im fünften Bundestag zwischen 1965 und 1969 von dieser Regel abgewichen und mit *Erwin Schoettle* von der SPD-Fraktion ein Mitglied der Regierungsfractionen Vorsitzender. *Schoettle* war schon seit der Einrichtung des Haushaltsausschusses 1949 ununterbrochen bis 1969 der Vorsitzende, von 1969 bis 1972 war er im Anschluss Vorsitzender des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. Im fünften Bundestag wurde der einzigen Oppositionsfraktion, der FDP, selbst der stellvertretende Vorsitz im Haushaltsausschuss verwehrt, diese Position bekam *Hermann Conring* von der Unionsfraktion.

6.3 Kompetenzen

Dem Haushaltsausschuss stehen zur Aufgabenerfüllung umfangreiche Kompetenzen zur Verfügung, die auch deutlich umfangreicher als für die meisten anderen Bundestagsausschüsse sind.

Die Kompetenzen hängen vor allem mit der im Kapitel 6.5 aufgezeigten formalen Entscheidungsstruktur im Rahmen der Haushaltsberatung, des Haushaltsvollzuges und der Rechnungsprüfung zusammen. In der Geschäftsordnung des Bundestages sind die Kompetenzen des Haushaltsausschusses, die über das für alle Ausschüsse übliche Niveau hinausgehen, in den Artikeln 94, 95 und 96 geregelt.²¹⁰

Demnach werden Finanzvorlagen nach Artikel 96, Absatz 2 nach der ersten Lesung im Plenum sowohl an den zuständigen Fachausschuss als auch an den Haushaltsausschuss überwiesen und der Haushaltsausschuss hat die Vereinbarkeit mit dem laufenden und zukünftigen Haushalten zu prüfen. Wenn der Haushaltsausschuss dabei keine Deckungsvorlage machen kann, wird die Vorlage dem Plenum vorgelegt und kann dort nur beschlossen werden, wenn eine Deckung der Ausgaben sichergestellt wird.

Diese Regelung stellt eine einzigartige Kompetenz des Haushaltsausschusses dar. Eine weitere ist die Möglichkeit, Ausgabenposten des Bundeshaushalts mit Sperrvermerken in eigener Verantwortung freigeben zu können, wie *Steffani* betont.²¹¹

²¹⁰ Vgl. Isensee, Josef, 2005: Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, in: Juristenzeitung (60), Heft 20, S. 971-981, insbesondere S. 973.

²¹¹ Vgl. Steffani 1988, S. 269.

Daneben stehen natürlich auch die Kompetenzen zur Verfügung, die allen regulären Bundestagsausschüssen zur Verfügung stehen, dazu gehört das Recht, Unterausschüsse zeitlich begrenzt oder permanent einzurichten.²¹²

Eine andere Kompetenz stellt die Möglichkeit dar, öffentliche Anhörungen durchzuführen. Davon nimmt der Haushaltsausschuss relativ selten gebrauch, in der 14. Wahlperiode von 1998 bis 2002 gab es 114 Sitzungen des Haushaltsausschusses, aber nur sechs öffentliche Anhörungen.²¹³ Im 16. Bundestag gab es bis Ende 2007 im Haushaltsausschuss sogar erst eine öffentliche Anhörung.²¹⁴

Eine Kompetenznutzung findet auch bei der Kommunikation der Haushaltspolitik durch die haushaltspolitischen Sprecher und die übrigen Abgeordneten des Haushaltsausschusses in die jeweiligen Fraktionen zu den Nicht-Haushaltspolitikern hinein sowie durch eigenständige Projekte des Haushaltsausschusses statt. Diese eigenständigen Projekte des Haushaltsausschusses basieren nicht auf überwiesenen Vorlagen, sondern auch dem Selbstbefassungsrecht aller Bundestagsausschüsse innerhalb ihres Geschäftsbereichs. Ein typisches Beispiel für die eigenständige Themensetzung durch das Selbstbefassungsrecht, weitgehend unabhängig von der Fraktionszugehörigkeit, ist die Untersuchung der Kosten und Optionen bei der Aufteilung der Bundesregierung zwischen Bonn und Berlin, die im Haushaltsausschuss seit 2006 durchgeführt wird.²¹⁵

²¹² Unterausschüsse tagen in aller Regel sehr viel seltener als der Ausschuss, von dem sie eingerichtet wurden, so ist dies auch bei den Unterausschüssen des Haushaltsausschusses.

²¹³ Internetquelle Deutscher Bundestag
<http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=142&id=1003>
[01.03.2008].

²¹⁴ Am 4. Mai 2006 zum Haushaltsbegleitgesetz 2006.

²¹⁵ Paul, Ulrich, 2007: Nun können sie kommen – Bundesregierung hält zweite Dienstsitze der Ministerien in Bonn nicht mehr unbedingt für nötig, in: Berliner Zeitung vom 13.06.2007, S. 17.

6.4 Ressourcen

Den Haushaltsausschuss stehen verschiedene und relativ umfangreiche Ressourcen zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung.

Dabei ist zwischen vier Ebenen der Ressourcenzuordnung zu unterscheiden. Zunächst gibt es die Ressourcen, die den Mitgliedern des Haushaltsausschusses als Mitgliedern des Bundestages direkt und persönlich zur Verfügung stehen. Hierzu zählt primär das Berliner Bundestagsbüro, über das jedes Mitglied im Haushaltsausschuss als Teil der Amtsausstattung verfügt. Jedes Mitglied des Bundestages kann selbstständig über ein monatliches Personalbudget von 13.660 Euro als Bruttosumme zur Unterstützung seiner Arbeit verfügen.²¹⁶ Dieses Budget wird allerdings von der Bundestagsverwaltung verwaltet und nicht verbrauchte Personalmittel fallen am Ende des Jahres wieder in die Bundeskasse zurück. Die Nutzung dieses Personalbudgets, von dem das Personal für das Bundestagsbüro und meist ein oder zwei Büros im Wahlkreis finanziert werden, unterliegt bestimmten Begrenzungen und Vorschriften.²¹⁷ So können derzeit z.B. Mitarbeiter nur in der höchsten Qualifikationsstufe, als Wissenschaftliche Mitarbeiter, eingestellt werden, wenn sie einen Hochschulabschluss an einer Universität nachweisen können. Diese Wissenschaftlichen Mitarbeiter sind insofern die in dieser Analyse wichtigsten, jedem Mitglied des Haushaltsausschusses persönlich und exklusiv zur Verfügung stehende Ressource, da sie sich in ihrer Arbeit anders als Sachbearbeiter, Sekretäre oder studentische Mitarbeiter primär um die inhaltliche Vorbereitung der Ausschusssitzungen kümmern und dadurch die Arbeit der Abgeordneten vor allem inhaltlich unterstützen

²¹⁶ Stand 01.03.2008, die letzte Erhöhung dieses Personalbudgets wurde zum 01.10.2006 wirksam.

²¹⁷ So ist z.B. die Beschäftigung von Ehepartnern oder Verwandten ausgeschlossen.

und in Teilaspekten die inhaltliche Ausschussarbeit besser kennen als manche Abgeordnete und durch Recherchen und Analysen wichtige Einflusspersonen für die Abgeordneten sind.

Diese Arbeitsstruktur mit einem permanent besetzten Büro für jeden Abgeordneten direkt in Berlin hebt vor allem auch die Arbeitsfunktion des Bundestages hervor und unterscheidet ihn quantitativ von den deutschen Landesparlamenten und qualitativ von anderen demokratischen Parlamenten wie insbesondere Parlamenten in der Westminster-Tradition, bei denen es meist nur ein permanent mit Mitarbeitern besetztes Wahlkreisbüro gibt und Mitarbeiter nur für bestimmte Sitzungstage oder für die Sitzungswochen temporär mit dem Abgeordneten an den Amtssitz des Parlaments kommen.²¹⁸

Da die Abgeordneten bei der Nutzung der Mitarbeiterpauschale nur durch das Budget eingeschränkt sind, erfolgt die Aufteilung der Anzahl und der Qualifikation der Mitarbeiter zwischen dem Berliner und dem Wahlkreisbüro sehr individuell, Wissenschaftliche Mitarbeiter sind in aller Regel aber nur im Bundestagsbüro angestellt, da sie von den Abgeordneten vor allem für die Ausschussarbeit eingesetzt werden.

Einige Abgeordnete des Haushaltsausschusses haben auf Grund ihrer Funktion innerhalb des Haushaltsausschusses eine erhöhte Zahl direkter Mitarbeiter, die ihnen durch zusätzliche Personalmittel oder durch ihre Fraktion zur Verfügung gestellt werden. Bei diesen Personen handelt es sich um den Vorsitzenden des Ausschusses, die Vorsitzenden der beiden Unterausschüsse sowie die Obleute der fünf Fraktionen im Haushaltsausschuss.

Die zweite Ebene von Ressourcen, die für die Mitglieder des Haushaltsausschusses zur Verfügung stehen, ist auf der Ebene der

²¹⁸ So z.B. im Britischen Unterhaus und in beiden Kammern des australischen Parlaments.

Bundestagsfraktionen zu finden. Hierbei sind vor allem die Fraktionsreferenten hervorzuheben, die, innerhalb der Politikfelder des Haushaltsausschusses jeweils auf bestimmte Sachgebiete spezialisiert, die Arbeit der Abgeordneten zusätzlich zu den Wissenschaftlichen Mitarbeitern inhaltlich vorbereiten und unterstützen. Anders als die Wissenschaftlichen Mitarbeiter stehen die Fraktionsreferenten jedoch allen Mitgliedern der jeweiligen Fraktion im Haushaltsausschuss und vor allem den Obleuten und Sprechern zur Verfügung. Aus diesem Grund kann es vorkommen, dass in besonders arbeitsintensiven Wochen die Fraktionsreferenten nicht alle an sie herangetretenen Unterstützungswünsche der Abgeordneten ihrer Fraktion ausführen können und somit ist es auch ersichtlich, weshalb jeder Abgeordnete auch die ihm individuell zur Verfügung stehenden Wissenschaftlichen Mitarbeiter für eine kontinuierliche und verlässliche Arbeit benötigt.

Die dritte Ebene von Ressourcen für die Haushälter des Bundestages stellen das Ausschussesekretariat und der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages dar. Beide Institutionen dienen der Unterstützung der Arbeit der Abgeordneten. Das Ausschussesekretariat, über das jeder Bundestagsausschuss verfügt, kümmert sich um die organisatorische Vor- und Nachbereitung der Sitzungen, ist aber auch Ansprechpartner für einzelne inhaltliche Fragen, insbesondere auch im Hinblick auf die Geschäftsordnung. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages erstellt parteipolitisch neutrale Analysen und Gutachten, sowohl eigenständig zu relevanten Themen als auch im Auftrag der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter. Vereinfacht gesagt erstellt der Wissenschaftliche Dienst vor allem Analysen über historische oder grundlegende Zusammenhänge, die dann durch die Fraktionsreferenten und Wissenschaftlichen Mitarbeitern für die Abgeordneten mit einer parteipolitischen Beurteilung versehen

werden. Dem Wissenschaftlichen Dienst ist auch die Bundestagsbibliothek zugeordnet, die drittgrößte Parlamentsbibliothek der Welt.

Im Fragebogen wurde in Frage 7 danach gefragt, für wie hilfreich in der Unterstützung ihrer Ausschussarbeit die Abgeordneten die Verwaltung des Bundestages und insbesondere das Ausschussesekretariat einschätzen. Im Haushaltsausschuss ergab sich dabei folgendes Antwortbild:

<u>Vorgegebene Antwortmöglichkeit</u>	<u>Anzahl der Antworten</u>
Sehr hilfreich	11
Hilfreich	4
Neutral	2
Wenig Hilfreich	0
Völlig unzureichend	0

Tabelle 3: Einschätzung Ausschussesekretariat im Haushaltsausschuss

In einem unaufgeforderten Kommentar wurde in Fragebogen 7, von einem Mitglieder der CDU / CSU-Fraktion, zusätzlich zu der Angabe "Hilfreich" noch folgender Kommentar hinzugefügt: „Alle Unterstützung muß selbstverständlich eigenständig abgefordert werden.“

Eine weitere, die vierte und bei der Betrachtung des Bundestages oft übersehene Ebene der Unterstützung der fachlichen Arbeit der Bundestagsabgeordneten erfolgt im Bereich der Bundesregierung in den Bundesministerien. Für den Haushaltsausschuss erfolgt dies im Bundesfinanzministerium. Jedes Bundesministerium verfügt über ein Parlaments- und Kabinettsreferat, das sowohl die Sitzungen des Bundeskabinetts für das jeweilige Ministerium vorbereitet, als auch

Ansprechpartner für die Abgeordneten des Bundestages und vor allem für die im fachlich passenden Ausschuss tätigen Abgeordneten ist. Anders als inoffizielle Kontakte zwischen den Regierungsfractionen und der Bundesregierung, die es vielfach und auf verschiedensten Ebenen und in verschiedener Intensität gibt, stehen die Parlaments- und Kabinettsreferate jedem Abgeordneten des Bundestages zur Verfügung. Sie sollen fachliche Anfragen der Abgeordneten an das jeweilige Ministerium an die Fachreferate weiterleiten, die Antworten ggf. zusammenfassen und an die Abgeordneten zurückleiten. Hierbei ist zu beachten, dass die Bundesministerien unter einer politischen Leitung stehen und es sich somit vereinfachend sagen lässt, dass die Kabinetts- und Parlamentsreferate für die Abgeordneten oft eine gute bis sehr gute Informationsquelle bei Grundlagenfragen sind, die Beantwortung von Abgeordnetenfragen aber eher vage und kurz ausfällt, wenn nach politisch heiklen Themen oder gerade in einer politischen Entscheidungsfindung stehenden Themen gefragt wird.

Eine Einzelmeinung dazu wurde im Fragebogen 12 von einem Abgeordneten der FDP-Fraktion vertreten: „Die Verwaltung des Bundes engt die Arbeit ein.“

Zusammenfassend kann man feststellen, dass jedem Mitglied im Haushaltsausschuss verschiedene Unterstützungsressourcen für die Arbeit im Ausschuss zur Verfügung stehen und dass diese vielfältigen Ressourcen eine Betonung der Arbeitsfähigkeit und der Arbeitsfunktion des Bundestages sind und sich auch im Haushaltsausschuss qualitativ von den in anderen Parlamenten zur Verfügung stehenden Ressourcen positiv unterscheiden.²¹⁹

²¹⁹ Innerhalb dieser Analyse erfolgt kein wissenschaftlicher Vergleich zu anderen Parlamenten auf Landesebene oder im Ausland. Deshalb wird hier auf die Information aus Hintergrundgesprächen mit Abgeordneten zurückgegriffen, die die Ressourcen im Bundestag als sehr gut im Vergleich zu Landesparlamenten, aber auch im internationalen Vergleich bezeichnet haben.

6.5 Formale Entscheidungsstruktur

Der Haushaltsausschuss verfügt über umfangreiche Kompetenzen im Bereich der Haushaltsentscheidung und des Haushaltsvollzugs, seinem Hauptarbeitsgebiet. Entsprechend der Aufgaben ist auch die formale Entscheidungsstruktur im Ausschuss und in den beiden Unterausschüssen gegliedert.

Um die Funktion und den Einfluss des Haushaltsausschusses einordnen zu können, folgt zunächst eine kurze Zusammenfassung der Haushaltsentscheidung. Sie beginnt mit der Aufstellung des Bundeshaushalts im Bereich der Bundesregierung. Auf Bundesebene sind in Deutschland jährliche Haushalte üblich, in einigen Bundesländern wie Berlin sind inzwischen Doppelhaushalte über zwei Kalenderjahre üblich geworden.

Grundlage für die Haushaltsaufstellung sind Artikel 104a, 109 und 110 des Grundgesetzes, wo auch die Aufstellung eines Haushaltsplans vorgeschrieben wird. Dies geschieht dann auf Basis des Haushaltsgrundsätzegesetzes von 1969 sowie der Bundeshaushaltsordnung, die ebenfalls 1969 als Bundesgesetz verabschiedet wurde, und noch detaillierter darauf aufbauend in den Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung.²²⁰

Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts wird im Bundesfinanzministerium ein Entwurf für ein Haushaltsgesetz mit einem Bundeshaushaltsplan als Anlage sowie einem Haushaltsbegleitgesetz entwickelt. Basis für diesen Haushaltsgesetzesentwurf sind innerhalb des Finanzministerium die Gutachten der Sachverständigen zur wirtschaftlichen Entwicklung,

²²⁰ Die üblichen Abkürzungen sind HGrH für das Haushaltsgrundsätzegesetz, BHO für die Bundeshaushaltsordnung und VV-BHO für die Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung.

insbesondere die vom Finanzministerium in Auftrag gegebene Gemeinschaftsdiagnose der sechs Wirtschaftsforschungsinstitute, die durch die alle sechs Monate veröffentlichten Frühjahrs- und Herbstgutachten bekannt ist, sowie weitere Prognosen von beauftragten Forschern, aus dem interministeriellen Arbeitskreis "Gesamtwirtschaftliche Vorausschau" und aus der volkswirtschaftlichen Abteilung des Ministeriums selber. Eine wichtige Rolle hat auch der "Arbeitskreis Steuerschätzung", der die Höhe der Steuereinnahmen prognostiziert. Daneben melden die Ministerien ihren Haushaltsbedarf für das nächste Kalenderjahr an. Praktisch geschieht dies dadurch, dass die Referatsleiter der Ministerien im Februar die Wünsche für das nächste Kalenderjahr zusammenstellen und beim Bundesfinanzministerium anmelden. Danach werden die Verhandlungen auf der Ebene der Abteilungsleiter und Staatssekretäre im Detail weitergeführt, notfalls wird in so genannten Ministergesprächen zwischen dem Bundesfinanzminister und dem entsprechenden Fachminister eine für beide Seiten akzeptable Lösung gesucht. Dieser Teil der Haushaltsaufstellung läuft zumeist von Februar bis Anfang Juni. Der Zeitplan, sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch später im Bereich des Haushaltsausschusses, kann insbesondere in Bundestagswahljahren zeitlich anders ablaufen, so geschehen z.B. im Jahr 2005.

Der Bundesfinanzminister bringt seinen Entwurf des Haushaltsplanes dann im Juni in das Bundeskabinett zur Beschlussfassung ein. Theoretisch braucht der Finanzminister dazu nicht ein Einvernehmen mit den Fachministern über ihre Einzelressorts, da er im Bundeskabinett nur von der Mehrheit inklusive des Bundeskanzlers überstimmt werden kann.²²¹ Praktisch wurde bislang jedoch bis zur Einbringung ins Kabinett immer ein Einvernehmen zwischen den

²²¹ Vgl. Seils 2005, S. 786.

Fachministern und dem Finanzminister hergestellt, gegebenenfalls auch durch Gespräche unter Einbeziehung des Bundeskanzlers. Dies dient vor allem der Außendarstellung der Bundesregierung, die gegenüber der Opposition und den Medien ein geschlossenes Bild darstellen will und daher auch vermeidet, über Konflikte im Zuge der Haushaltsaufstellung öffentlich zu streiten. Dennoch gelangen Konflikte innerhalb der Bundesregierung über die Haushaltsaufstellung zumeist dann an die Öffentlichkeit, wenn sie im Frühjahr immer noch bestehen.²²²

Nach der dann zumeist einstimmigen Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im Bundeskabinett im Juni wird dieses dann parallel an Bundestag und Bundesrat weitergeleitet. Der Bundesrat nimmt innerhalb von sechs Wochen Stellung zu dem Haushaltsgesetz und dem Haushaltsplan. Diese Stellungnahme des Bundesrates wird, zusammen mit einer Gegenäußerung der Bundesregierung, formuliert vom Bundesfinanzministerium, dem Bundestag zugeleitet.

Technisch betrachtet existiert für jede Art von Ausgaben und Einnahmen einer jeden Bundesdienststelle wie der Bundesministerien eine eigene Haushaltsstelle im Haushaltsplan, wobei eine Haushaltsstelle eine zehnstellige Zahl ist, aus der der Einzelplan, also das zuständige Ministerium, das Kapitel und der jeweilige Titel ersichtlich sind. Im Haushaltsplan ist festgelegt, wie hoch die Ausgaben für die Haushaltsstelle im Haushaltsjahr sein sollen und auch, wie hoch die voraussichtlichen Einnahmen sein werden.

²²² Ein Beispiel stellt dafür die Aufstellung des Bundeshaushalts 2009 im Frühjahr 2008 dar, die sich in mehreren Medienberichten relativ detailliert findet, so z.B. bei Seith / Sillgitt 2008.

Im Bundestag bekommen zunächst die Fraktionen Gelegenheit, sich mit dem sehr umfangreichen Haushaltsentwurf auseinanderzusetzen und möglichst eine politische Meinung zum Haushalt oder zu einzelnen Kapiteln oder Titeln zu entwickeln. Es folgt die erste Lesung im Plenum des Bundestages in der ersten so genannten "Haushaltswoche", normalerweise direkt in der ersten Sitzungswoche nach der parlamentarischen Sommerpause im September. In der Plenumsdebatte begründet und verteidigt der Bundesfinanzminister seinen Entwurf und die Bundestagsfraktionen äußern sich zu dem Entwurf. Dies geschieht im Laufe der Haushaltswoche zu allen Einzeletats, wobei es am Mittwoch bei dem Etat des Bundeskanzleramtes traditionell zu einer "Generalabrechnung" der Bundesregierung durch die Oppositionsparteien kommt. Am Ende der Woche und somit der ersten Lesung wird das Haushaltsgesetz und die Stellungnahme des Bundesrates an den Haushaltsausschuss überwiesen.

Im Haushaltsausschuss selber folgt nach der Überweisung aus dem Plenum nun die formale Beschäftigung mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes und der Stellungnahme des Bundesrates. Faktisch sind den einzelnen Abgeordneten im Haushaltsausschuss die Eckdaten des Entwurfs und die für ihren Berichtersterbereich relevanten Einzeldaten spätestens ab der Beschlussfassung im Bundeskabinett bekannt, da es einen permanenten Informationsfluss vom Bundesfinanzministerium zum Haushaltsausschuss gibt. Detailliert wird der Informationsfluss im folgenden Kapitel 6.6 dargestellt und analysiert.

In den Sitzungen des Haushaltsausschusses sprechen die Berichterstatter, also die fachlichen Haushaltsexperten aus den Fraktionen für einzelne Ausgabenbereiche, mit Vertretern der einzelnen Bundesministerien und des Bundesfinanzministerium. Zu

diesen Gesprächen wurde von den Interview- und Gesprächspartnern eine insgesamt weitgehend sachliche und kaum parteipolitisch geprägte Gesprächskultur hervorgehoben. Dazu im Fragebogen Nummer 4 ein Abgeordneter der Unionsfraktion: „Wenn auch nicht die großen Summen bewegt werden können, so hat doch der Haushaltsausschuss vielfältige Möglichkeiten der Mitwirkung und der Kontrolle.“ Deutlich kritischer wird die Situation im Fragebogen Nummer 14 von einem Abgeordneten der Linksfraktion beurteilt, wobei auch hier die Arbeitskultur im Haushaltsausschuss anerkannt wird: „Wenn es um wirklich relevante Entscheidungen geht, ist kaum Handlungsspielraum vorhanden. Koalition hemmt dann. In kleineren Einzelfragen wird sehr gewissenhaft gearbeitet, was allerdings im Gegensatz zum erst genannten absurd erscheint.“

Im Anschluss an diese Beratungen des Haushaltsentwurfes entwickelt der Haushaltsausschuss eine Beschlussempfehlung an das Bundestagsplenum und prüft die Übereinstimmung und die Weiterentwicklung der mittelfristigen Finanzplanung. Zuvor gab es meist auch noch eine Befassung der einzelnen Fraktionen mit dem Stand der Haushaltsberatungen, was vor allem gleiche Positionen zwischen den Haushaltspolitikern und den Fachpolitikern innerhalb der Fraktionen sicherstellen soll. Dies wird allerdings nicht in jedem Fall erreicht. Auch die Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses wird meist nur mit den Stimmen der Abgeordneten der Regierungskoalition im Ausschuss verabschiedet, obwohl die oft zahlreichen kleineren Änderungen am Haushaltsentwurf zuvor oft gemeinsam von Abgeordneten der Regierungsfractionen und der Opposition beraten und beschlossen wurden. Wichtig ist dabei, dass es ein verfassungsrechtliches Koppelungsverbot nach Artikel 110 Absatz 4 Satz 1 Grundgesetz gibt, wonach die Haushaltsbewilligung nicht mit Auflagen oder Bedingungen haushaltsferner oder haushaltsfremder Regelungen

verbunden werden darf.²²³ Außerdem müssen alle Vorschläge für Mehrausgaben oder Mindereinnahmen einen Plan zur Deckung enthalten, wobei der Bundesregierung hierbei ein Vetorecht nach Artikel 113 Grundgesetz zukommt und es im Falle einer Nichteinigung zur Haushaltsdurchführung mittels Nothaushalt kommt.²²⁴

Die Beschlussempfehlung bzw. die für Einzeltitel aufgeteilten Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses werden dann dem Plenum zugeleitet, wo es in einer zweiten Haushaltswoche dann zur zweiten und dritten Lesung des Haushaltsentwurfes kommt.

Die zweite Haushaltswoche findet normalerweise Ende November statt. Haushaltswochen sind besondere Sitzungswochen, da keine Ausschusssitzungen stattfinden und innerhalb der Fraktionen auch die Arbeitskreise und Arbeitsgruppen zumeist nicht tagen. Nach den Reden im Plenum wird dann über die Einzelpläne, die Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses und Änderungsanträge abgestimmt, oft auch durch namentliche Abstimmungen. Am Freitag der zweiten Haushaltswoche ist der Bundeshaushalt dann beschlossen, im Regelfall Ende November vor dem Haushaltsjahr.

Nach der Beschlussfassung des Bundeshaushalts im Bundestag wird er dann für seinen "zweiten Durchgang" an den Bundesrat geleitet. Als Einspruchsgesetz kann der Bundesrat durch Mehrheitsbeschluss seinen Einspruch einlegen. In diesem Fall wird der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat angerufen. Kommt es dort zu keiner Vermittlung, kann der

²²³ Vgl. Frenzel, Eike Michael, 2006: Haushaltsrecht und verfassungsrechtliches Koppelungsverbot: Auch eine Frage des Gesetzgebungsverfahrenrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung (59), Heft 4, S. 158-164.

²²⁴ Vergleiche dazu Seils 2005, S. 787ff.

Bundestag den Einspruch des Bundesrates überstimmen. Falls der Bundesrat jedoch mit einer Zweidrittelmehrheit Einspruch einlegen sollte, so kann dieser Einspruch auch im Bundestag nur von einer Zweidrittelmehrheit zurückgewiesen werden. Nach der Beschlussfassung erfolgt die Gegenzeichnung durch den Bundesfinanzminister und den Bundeskanzler, danach durch den Bundespräsidenten und es wird dann als ausgefertigtes Gesetz im Bundesgesetzblatt verkündet.

Falls es zu keiner Beschlussfassung des Bundestages über einen Entwurf kommt, so ist die Bundesregierung weiterhin handlungsfähig. Ein solcher Budgetkonflikt ist in der Bundesrepublik Deutschland sowohl für den Bund als auch für die Länder zugunsten der Exekutive entschieden. Für den Bund sieht Art. 111 des Grundgesetzes das Recht zur vorläufigen Haushaltsführung durch einen Haushaltsvorgriff vor. Wie das Kapitel 2 jedoch aufgezeigt hat, ist solch ein Budgetkonflikt äußerst unwahrscheinlich, da die Bundesregierung sich auf eine parlamentarische Mehrheit im Bundestag stützt.

Die Arbeit des Haushaltsausschusses lässt sich insgesamt vor allem in zwei große Phasen unterscheiden, die sich zum Teil überlappen und zum Teil formell, zum Teil aber auch informell ablaufen: In der gerade beschriebenen Phase der Haushaltsentscheidung werden von den Berichterstattern neben Gesprächen mit dem Bundesfinanzministerium vor allem auch Gespräche mit den Abgeordneten der jeweiligen Fachausschüsse und mit Vertretern der Bundesministerien bis hin zu den Bundesministern geführt. Dabei umfasst der Zuordnungsbereich eines Berichtstatters einen Einzelplan des Haushalts, zumeist also den Geschäftsbereich eines Bundesministeriums. Für jeden Einzelplan gibt es in jeder Fraktion einen Berichtstatter, weshalb die Ausschussmitglieder der kleinen

Bundestagsfraktionen jeweils ein deutlich größeres Arbeitsgebiet abzudecken haben als die Ausschussmitglieder der großen Bundestagsfraktionen. Die Berichterstatter eines Einzelplanes führen mit der Verwaltungsspitze und der politischen Leitung des jeweiligen Ministeriums "Berichterstattergespräche", die die Grundlage für die Beratungen im Haushaltsausschuss bilden.

Prinzipielles Ziel ist es bei den Haushaltsberatungen im Ausschuss, einen Bundeshaushalt entsprechend der mittelfristigen Finanzplanung und der politischen Schwerpunktsetzung der Regierungskoalition zu beschließen und dabei die finanziellen Risiken des nächsten Haushaltsjahres realistisch zu beachten. Im Laufe dieser Beratungen wird der Entwurf für das Haushaltsgesetz im Haushaltsausschuss oft in vielen kleineren Aspekten, meist auf der Ebene der Einzeltitel, verändert und es werden Sperrvermerke eingearbeitet, wonach einzelne Ausgaben der späteren Zustimmung des Haushaltsausschusses bedürfen. Somit ist jeder Abgeordnete des Haushaltsausschusses als Berichterstatter Spezialist für einen Teil des Bundeshaushalts. Anders lässt sich die Arbeit im Haushaltsausschuss auch deshalb nicht organisieren, da z.B. das Haushaltsgesetz für den Bundeshaushalt 2008 2940 Seiten umfasst und kein einzelner Abgeordnete, auch mit den im Kapitel 6.4 beschriebenen Ressourcen des Haushaltsausschusses, dieses Riesenwerk in seiner Gesamtheit detailliert kennen kann.

Die einzelnen Berichterstatter versuchen, auch das Gesamtvolumen des Haushalts zu beachten. Um dies zu vereinfachen, finden sogenannten "Bereinigungssitzungen" vor der Erstellung der Beschlussempfehlung an das Bundestagsplenum statt, bei denen der Ausschuss in langen Sitzungen eine Vielzahl von Änderungsvorschlägen berät und entscheidet. Für den

Bundeshaushalt 2008²²⁵ hat die Bereinigungssitzung im Haushaltsausschuss am 15. / 16. November 2007 zwölf Stunden gedauert und war erst gegen 3 Uhr morgens beendet.

Das Parlament behält auch nach der Verabschiedung des Haushaltsplanes seinen Einfluss und kontrolliert die Haushaltsführung der Regierung vor allem mit dem Unterausschuss zur Rechnungsprüfung. Auch die Aufhebung der qualifizierten Sperrvermerke im Bundeshaushalt bedarf der jeweiligen Zustimmung im Haushaltsausschuss. Zur Unterstützung der Rechnungsprüfung arbeitet der Haushaltsausschuss bzw. der Unterausschuss zur Rechnungsprüfung mit dem Bundesrechnungshof als unabhängiger Instanz zusammen. Zur ordnungsgemäßen Verwendung der staatlichen Ausgaben legt auch die Bundesregierung vierteljährlich Berichte zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben vor.

Am Ende des Haushaltskreislaufes ist es der Bundestag, der die Regierung auf Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses für ein vorangegangenes Haushaltsjahr förmlich entlastet.

Die Haushaltsberatung als federführender Ausschuss nach §95 der Geschäftsordnung des Bundestages ist zwar die wichtigste einzelne Aufgabe des Haushaltsausschusses. In Zusammenhang mit der Überwachung der Haushaltsführung erfüllt der Ausschuss jedoch auch das ganze Jahr über ein hohes Arbeitspensum. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass jede ausgabenwirksame Vorlage, so genannte Finanzvorlagen, zur Beratung und Beschlussempfehlung an den Haushaltsausschuss überwiesen wird, wobei der Haushaltsausschuss zu prüfen hat, ob die Finanzvorlagen mit dem derzeitigen und den künftigen Bundeshaushalten vereinbar

²²⁵ Entwurf auf Bundestags-Drucksache 16/6000.

sind. Die Behandlung von Finanzvorlagen basiert auf §96 der Geschäftsordnung des Bundestages.

Für Vorlagen der europäischen Gemeinschaftsorgane gibt es im Haushaltsausschuss den Unterausschuss zu Fragen der Europäischen Union. Dort werden diese Vorlagen dann zunächst erörtert und eine Stellungnahme, die primär die haushälterischen Auswirkungen dieser Vorlage beurteilt, erarbeitet und der gesamte Vorgang dann zur Beschlussfassung an den Haushaltsausschuss geleitet, der dann eine Stellungnahme an den federführenden Ausschuss oder das Bundestagsplenum abgibt. Die Arbeit dieses Unterausschusses ist also deutlich anders und sehr viel begrenzter als die Arbeit des Europaausschusses. Seine 13 Mitglieder, alle auch ordentliche Mitglieder im Haushaltsausschuss, sehen, soweit sie im Rahmen von Hintergrundgesprächen mit dem Autor gesprochen haben, selber den Schwerpunkt ihrer Arbeit im Haushaltsausschuss und nicht in dem Unterausschuss.²²⁶ Beide Unterausschüsse des Haushaltsausschusses tagen sehr viel seltener als der Haushaltsausschuss selber: In der 14. Wahlperiode gab es 114 Sitzungen des Haushaltsausschusses, aber nur 37 Sitzungen des Unterausschusses zu Fragen der Europäischen Union und nur 35 Sitzungen des Unterausschusses zur Rechnungsprüfung.²²⁷

Der Haushaltsausschuss ist auch für Grundstücksgeschäfte des Bundes und für die Befassung mit Anträgen der Bundesregierung zur Kreditbeschaffung nach Artikel 115 Absatz 1 Grundgesetz zuständig und führt zu einigen Themen öffentliche Expertenanhörungen durch,

²²⁶ Der Autor dieser Arbeit hat drei Hintergrundgespräche mit Mitgliedern des Unterausschusses zu Fragen der Europäischen Union geführt. Wegen der sehr kleinen Mitgliederzahl im Ausschuss kann die parteipolitische Zugehörigkeit der Gesprächspartner nicht angegeben werden. Vgl. zu Hintergrundgesprächen auch Fußnote 7.

²²⁷ Internetquelle Deutscher Bundestag
<http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=142&id=1003>
[01.03.2008].

die zumindest für die Obleute der Fraktionen auch schon im Vorhinein einen großen Organisationsaufwand bedeuten.²²⁸ Dies alles sorgt insgesamt dafür, dass der Haushaltsausschuss über eine sehr hohe Zahl von Vorlagen beraten muss und damit der wohl arbeitsintensivste Bundestagsausschuss ist.

Eine kritische Sichtweise der formalen Entscheidungsstruktur im Budgetrecht wird von *Keilmann / Sturm* vertreten:

„Der gedankliche Entstehungshintergrund für eine Parlamentarische Steuerungsordnung ist letztlich darin zu sehen, dass das parlamentarische Budgetrecht seinen Status als so genanntes Königsrecht nicht zuletzt durch haushaltsrechtliche Flexibilisierung, Budgetierung sowie die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung immer mehr eingebüßt hat.“²²⁹

Anders wird die Haushaltsentscheidung im Bundestag hingegen von *Meyer* beurteilt:

„Durch Art. 110 GG wird das Budgetrecht fast vollständig dem Gesetzesvorbehalt unterstellt. Es wird vom Haushaltsausschuß, der einer der wichtigsten Ausschüsse des Bundestages ist, sehr ernst genommen. Als Besonderheit findet sich eine aus Art. 110 III GG ableitbare Konzentration des Initiativrechts für das Haushaltsgesetz mitsamt dem Haushaltsplan bei der Regierung. Dies ist auch sinnvoll, weil dem Parlament die hinreichenden Informationen für ein so detailliertes Werk nicht zur Verfügung stehen. Dieses Monopol der Bundesregierung

²²⁸ Im Vergleich zu den Fachausschüssen finden öffentlichen Anhörungen im Haushaltsausschuss relativ selten statt. Eines der besonderen Themen, zu denen es eine öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss gab, war z.B. das Haushaltsbegleitgesetz 2006, zu dem es am 04.05.2006 in Berlin die Anhörung gab.

²²⁹ Keilmann / Sturm 2007, S. 109.

hat jedoch keinerlei Auswirkungen auf die rechtliche Möglichkeit des Parlaments, den Budgetvorschlag nach seinen Vorstellungen zu ändern. Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich der Budgetfunktion des Parlaments eine vernünftige extensive Linie im Hinblick auf die außerplanmäßigen Ausgaben und das Notbewilligungsrecht eingehalten. Seine Entscheidung hat zur Folge, daß anders als früher regelmäßig Nachtragshaushalte anfallen.²³⁰

Angesichts der in Kapitel 6.5 aufgezeigten Ressourcen und der in Kapitel 6.10 bewerteten Kompetenznutzung wird in dieser Analyse zusammenfassend argumentiert, dass sich die Strukturen im Haushaltsausschuss und bezüglich des Haushaltsrechts im gesamten Bundestag ausreichend flexibel an diese Herausforderungen angepasst haben und der Bundestag und insbesondere der Haushaltsausschuss seinen hohen Einfluss auf den Bundeshaushalt erhalten haben und er gerade auf diesem Politikfeld starke parlamentarische Leistungen zeigen.

²³⁰ Meyer, Hans, 1989: Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Schneider, Hans-Peter und Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 117-164, hier S. 137f.

6.6 Informelle Einfluss- und Entscheidungsstrukturen im Umfeld des Haushaltsausschusses

Neben den im Kapitel 6.5 aufgezeigten formalen Entscheidungsstrukturen im und rund um den Haushaltsausschuss wird das politische Alltagsgeschäft der Abgeordneten vor allem von informellen Einfluss- und Entscheidungsstrukturen sowie entsprechenden Diskussionen im Umfeld des Ausschusses geprägt.

Als *Aktiver Ausschuss* suchen auch die allermeisten Abgeordneten des Ausschusses aktiv die Kommunikation mit den Bundesministerien und insbesondere dem Bundesfinanzministerium, um frühzeitig über den Stand der Beratungen und später über Entscheidungen aus der Bundesregierung informiert zu sein. Bei dieser Kommunikation haben die Abgeordneten aus den Regierungsfractionen zumeist bessere informelle Zugänge zu der Leitungsebene der Ministerien und des Bundesfinanzministerium, da es sich aus Sicht der Koalitionsabgeordneten um „unsere Regierung“²³¹ handelt. Dabei gibt es oft auch noch eine parteipolitisch Spezialisierung, bei der Abgeordneten der einen Partei der Regierungskoalition der Zugang zu einem Ministerium oft deutlich leichter fällt, wenn der entsprechende Minister auch von der gleichen Partei stammt, als wenn der entsprechende Minister von der Partei des Koalitionspartners gestellt wird. Unabhängig von der parteipolitischen Zugehörigkeit haben gegenüber dem Autor auch mehrere Gesprächspartner betont, dass die Länge der Zugehörigkeit zum Bundestag auch ein wichtiges Kriterium zur Erlangung von Informationen darstellt. So haben Abgeordnete, die dem Bundestag schon seit mehreren Legislaturperioden angehören, zumeist ein sehr viel umfangreicheres Kontaktnetzwerk im politischen Berlin und

²³¹ Zitat aus einem Hintergrundgespräch zum Verhältnis zwischen Abgeordneten der Regierungskoalition im Bundestag und Mitgliedern der Bundesregierung.

damit im Regelfall auch in die Bundesregierung hinein. Ein solches Netzwerk ist für die Akteure der Haushaltspolitik nicht nur zur Informationsbeschaffung wichtig, sondern zum Teil auch dafür, um das Verhalten anderer Akteure direkt zu beeinflussen. So können erfahrene Berichterstatter im Haushaltsausschuss innerhalb ihres Spezialisierungsgebietes oft sehr gut einschätzen, welche Positionen sowohl im Haushaltsausschuss als auch innerhalb der Fraktionen des Bundestages mehrheitsfähig sind und einzelne Mitarbeiter in den Bundesministerien orientieren sich bei ihren Haushaltsanmeldungen schon an diesen "Machbarkeitseinschätzungen".

Gerade die Berichterstatter im Haushaltsausschuss und vor allem die Berichterstatter der Regierungskoalition werden das Jahr hindurch mit Informationen, Einschätzungen und Wünschen versorgt und konfrontiert, sowohl von Seiten der Bundesregierung aus den Ministerien, aber auch aus den obersten Bundesbehörden, von Forschungsinstituten und Einrichtungen ,aber auch von den entsprechenden Fachpolitikern im Bundestag, auf Länderebene und aus Europa. Da die meisten Abgeordneten im Haushaltsausschuss solch einen Informations- und Urteilsaustausch als für ihre Arbeit notwendig ansehen, suchen sie zumeist auch selber aktiv das Gespräch mit den entsprechenden Akteuren, wie dem Autor sowohl Mitglieder der Bundesregierung als auch Abgeordnete des Haushaltsausschusses bestätigten und wie sich auch im Kapitel 6.8 bei der Selbsteinschätzung der Mitglieder zur Kooperation im Ausschuss zeigt.

Auch die Mitglieder des Haushaltsausschuss werden, wie auch die Mitglieder in den Fachausschüssen, durch externe Akteure wie Lobbyisten, Vertreter von Verbänden und Organisationen und Wissenschaftlern zu Gesprächen und Veranstaltungen eingeladen. Anekdotisch erscheint es, auch auf Grundlage der Hintergrundgespräche mit den Abgeordneten des Haushaltsausschusses, jedoch

so, dass die Mitglieder im Haushaltsausschuss sehr weniger speziell wegen ihrer Funktion zu solchen Gesprächen eingeladen werden als Mitglieder in den Fachausschüssen.

Es scheint dabei das zu gelten, was der Bundesfinanzminister im Interview dazu sagt: „Je weniger während dieses Prozesses öffentlich wird, desto hilfreicher ist das für alles Weitere.“²³²

Somit scheint gerade auf dem Gebiet der Haushaltspolitik zu gelten, dass alle Akteure der haushaltspolitischen Entscheidungen und des haushaltspolitischen Umfeldes stark an intensiven Kontakten interessiert sind. Haushaltsentscheidungen sind wegen der Vielzahl der Akteure, der komplexen Diskussions- und Entscheidungsstrukturen und der oft vielen beteiligten Bundesministerien und Fachausschüssen des Bundestages noch stärker als andere Politikbereiche auf aktive Kommunikation aller Beteiligten miteinander angewiesen. Als Motto im Bereich der informellen Strukturen rund um den Haushaltsausschuss könnte man zusammenfassen: Diskutieren, diskutieren, diskutieren.

6.7 Regierungskontrolle

Wie im Kapitel 2.2 dargestellt, werden Regierungskontrolle und Gesetzgebung allgemein als die wichtigsten Parlamentsfunktionen gesehen, sowohl in klassischen wie auch in den modernen Gewaltenteilungsvorstellungen. Auch in modernen Modellen, die wegen der Zusammenarbeit von Parlamentsmehrheit und Regierung von Gewaltenverschränkung sprechen oder diese beschreiben, gilt die Kontrolle der Regierung als eine wichtige Parlamentsfunktion.

²³² Zitat aus dem Interview im Anhang, Antwort auf Frage 4.

Diese Funktion wird klassischerweise vor allem von den Oppositionsparteien wahrgenommen, gerade im Bundestag sehen jedoch auch relativ viele Mitglieder der Regierungsparteien darin eine ihrer wichtigsten Funktionen, wie *Bayme* nachgewiesen hat.²³³ Im Fall des Haushaltsausschusses zeigt sich dies zum Beispiel daran, wenn der Obmann der Regierungsfraktion SPD im Ausschuss öffentlich in Interviews den Bundesfinanzminister kritisiert.²³⁴ Ein anderes solches Beispiel stellen die Einsparungen der geplanten Info-Box auf dem Berliner Schlossplatz und die Untersuchung des Haushaltsausschusses zu den Kosten einer kompletten Regierungsverlagerung von Bonn nach Berlin dar.²³⁵

Für die Ausschüsse des Bundestages gibt es bislang hierzu keine gesonderten Untersuchungen, die die Wichtigkeit dieser Funktion für die Ausschussmitglieder empirisch untersuchen. Dabei haben die Ausschüsse des Bundestages gute Voraussetzungen, sowohl die Bundestagsfunktion Gesetzgebung maßgeblich vorzubereiten, als auch eine Kontrolle der Regierung für ihr Fachgebiet durchzuführen.²³⁶ Allerdings fällt der Öffentlichkeitsaspekt der Regierungskontrolle in den Ausschüssen weg, da sie in aller Regel in nicht-öffentlichen Sitzungen tagen.

²³³ Vgl. *Bayme* 1993.

²³⁴ Vgl. *Szent-Ivanyi, Timot*, 2006d: SPD kritisiert Steinbrück – Haushaltspolitiker Schneider will mehr sparen, in: *Berliner Zeitung* vom 14.08.2006, S. 5.

²³⁵ Vgl. *Paul, Ulrich*, 2007: Nun können sie kommen – Bundesregierung hält zweite Dienstsitze der Ministerien in Bonn nicht mehr unbedingt für nötig, in: *Berliner Zeitung* vom 13.06.2007, S. 17; *Paul, Ulrich*, 2006a: Pläne für Info-Box gestoppt – Bauminister scheidet mit Vorlage am Veto der Haushälter, in: *Berliner Zeitung* vom 18.05.2006, S. 20; *Paul, Ulrich*, 2006b: Teure Sanierung hat ein Nachspiel, in: *Berliner Zeitung* vom 04.03.2006, S. 22.

²³⁶ Vgl. *Hereth, Michael*, 1992: Zur Kontrolle der öffentlichen Finanzen in Großbritannien, Frankreich und Deutschland, in: *Hartmann, Jürgen und Thaysen, Uwe* (Hrsg.), *Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis – Winfried Steffani zum 65. Geburtstag*, Opladen, S. 175-188.

Die besondere Problematik der Regierungskontrolle im Haushaltsbereich verdeutlicht *König*:

„Zu den Idealvorstellungen von der guten Regierung gehört es, daß Aufgabenpolitik und Finanzpolitik aus einem Guß erstellt sein sollen. Das Budget soll das Regierungsprogramm in Zahlen sein. Ein solches Konzept erscheint von vornherein als plausibel. Öffentliche Ausgaben sind im modernen Staat nicht naturrechtlich vorgegeben.“²³⁷

Dem Haushaltsausschuss des Bundestages fällt eine besondere Form der Regierungskontrolle zu: Eine seiner Aufgaben ist neben der Haushaltsberatung auch die Kontrolle der Haushaltsführung der Bundesregierung, vor allem durch den Unterausschuss für Rechnungsprüfung. Seine 16 Mitglieder, die auch dem Haushaltsausschuss angehören, prüfen primär die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesregierung und bereiten die Entlastung der Regierung durch das Bundestagsplenum vor, wobei insbesondere auch die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes einbezogen und oft einzeln bewertet werden. Zu einzelnen Sitzungen des Unterausschusses werden auch Vertreter des betroffenen Ressorts, des Finanzministeriums und des Bundesrechnungshofs hinzu gebeten. Um alle Titel komplett beurteilen zu können, findet die Entlastung erst im zweitfolgenden Jahr nach einem Haushaltsjahr statt, für den Haushalt 2003 erfolgte die Beschlussfassung zur Entlastung der Regierung so im Haushaltsausschuss erst am 15. Juni 2005.²³⁸

Allerdings ist es inzwischen unumstritten, dass der Unterausschuss zur Rechnungsprüfung kein starker Unterausschuss ist und die

²³⁷ König, Klaus, 1992: Programmfunktion und Budget im Regierungsbereich, in: Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttik (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik 4*, Opladen, S.19-29, S. 19.

²³⁸ Die Rechnungsprüfung kann erst nach Vorlage der Jahresrechnung durch das Bundesfinanzministerium beginnen.

Rechnungsprüfung politisch kaum bedeutsam ist. Dazu *Hölscheidt*: „Der Rechnungsprüfungsausschuß leistet zwar gründliche Detailarbeit [...], setzt aber keine eigenen politischen Akzente. [...] Die Bedeutungslosigkeit des Entlastungsbeschlusses ist systembedingt.“²³⁹

Zusätzlich zu den bislang genannten Aufgaben ist der Haushaltsausschuss auch für die Überwachung von sogenannten "Sperrvermerken" im Bundeshaushalt zuständig. Diese werden bei der Haushaltsaufstellung, in der Regel auf Initiative des Haushaltsausschusses, in den Bundeshaushalt für einzelne Ausgabenposten aufgenommen. Die Ausgaben aus diesen Ausgabenposten dürfen erst verwendet werden, wenn sie vom Haushaltsausschuss freigegeben werden. Dieses parlamentarische Kontrollinstrument wird in verschiedenen Umständen genutzt. Einerseits werden einzelne Ausgabenposten mit einem Sperrvermerk versehen, wenn diese Ausgaben von Entwicklungen wie z.B. Vertragsverhandlungen oder europäischen Absprachen abhängen, deren Ausgang bei der Haushaltsaufstellung noch nicht eindeutig klar sind oder wo den Haushältern des Bundestages von der Bundesregierung noch nicht ausreichende Gründe für diese spezielle Ausgabe oder für die Höhe dieser Ausgabe genannt werden konnten. Zum Anderen werden Sperrvermerke auch eingesetzt, um die finanzpolitischen Rahmendaten erfüllen zu können. Wenn also nach Ansicht der Mehrheit im Haushaltsausschuss große Risiken bei wichtigen Titeln auf der Einnahmeseite des Bundeshaushalts z.B. bezüglich der wirtschaftlichen Wachstumsentwicklung im nächsten Haushaltsjahr vorliegen, dann werden einzelne Ausgabenposten, die als politisch wünschenswert, aber notfalls verzichtbar angesehen werden, mit einem Sperrvermerk versehen und erst im Laufe des

²³⁹ Hölscheidt 1988, S. 131.

Haushaltsvollzuges freigegeben, wenn sich die Einnahmen des Bundes wie erwartet entwickeln und es bei den Ausgaben keine großen Etatüberschreitungen gibt.

Die beiden mächtigsten Einzelinstrumente des Haushaltsausschusses in der Regierungskontrolle stellen eine Beschlussempfehlung zur Nicht-Entlastung für zurückliegende Haushalte und ein Zwang zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts im Laufe eines Haushaltsjahres dar. Da sich die Bundesregierung auf eine parlamentarische Mehrheit im Bundestag und auch im Haushaltsausschuss stützen kann, stellen diese beiden Möglichkeiten Extremfälle dar. Eine Nicht-Entlastung einer Bundesregierung wird auch nicht als politisches Instrument genutzt, da sie bedeutungslos ist und auch keine gute Symbolik bietet.²⁴⁰ Ohne dass es dazu formale Beschlüsse des Haushaltsausschusses gab, so kamen jedoch die Nachtragshaushalte von 2002 und 2007 doch zumindest zum Teil auch auf Grund informellen Einflusses aus dem Haushaltsausschuss zustande. Technisch betrachtet ist die Bundesregierung zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts verpflichtet, wenn es unvorhergesehene Ausgaben von mindestens 5 Millionen Euro gibt und es dazu keine Rechtsverpflichtung gibt. Jede Bundesregierung möchte einen Nachtragshaushalt vermeiden, da er im Regelfall mit negativen Diskussionen in der Öffentlichkeit und einem sehr hohen Arbeits- und Organisationsaufwand vor allem für das Bundesfinanzministerium verbunden ist. 2007 war insofern eine Ausnahme von der Regel, als dass die Netto-Kreditaufnahme des Bundes im Nachtragshaushalt gegenüber dem ursprünglichen Haushalt von 19,6 Milliarden Euro auf 14,4 Milliarden Euro gesenkt werden konnte und der Nachtragshaushalt auch von der Bundesregierung gewünscht wurde.

²⁴⁰ Vgl. Hölscheidt 1988, S. 114f und S. 131.

Die Diskussionen darum, ob die Bundesregierung einen Nachtragshaushalt aufstellen muss, ist sehr stark parteipolitisch geprägt. In fast jedem Haushaltsjahr fordern die Oppositionsparteien oder eine Oppositionspartei von der Bundesregierung die Aufstellung eines Nachtragshaushalts, um die Regierung einer unzulänglichen Haushaltspolitik beschuldigen zu können. Die entsprechenden Anträge werden dann, nach Beratung im Haushaltsausschuss, regelmäßig von den Regierungsfractionen als unbegründet abgelehnt, sofern die Anträge für den Nachtragshaushalt wie 2007 nicht von der Bundesregierung in den Bundestag eingebracht werden.²⁴¹ Entsprechende Ablehnungen von Oppositionsanträgen passierten unter anderem mit Anträgen der Unionsfraktion 2001,²⁴² 2002,²⁴³ 2004²⁴⁴ und 2005²⁴⁵ sowie mit einem Antrag der FDP-Fraktion 2005.²⁴⁶ Ähnlich wie auch der Bundeshaushalt ist somit das Abstimmungsverhalten im Plenum auch bei Nachtragshaushalten in hohem Maße vorhersehbar.

Im Fragebogen wurden die Abgeordneten im Haushaltsausschuss zu der Zusammenarbeit der Koalitionsfraktionen mit der Bundesregierung gefragt. Bei der Frage 10 wurden die Abgeordneten um ihre Einschätzung gebeten, wie sie die derzeitige²⁴⁷ Kooperation der Koalitionsfraktionen mit der Regierung, gerade im Bereich der Gesetzgebung, mit vier vorgegebenen Antwortmöglichkeiten bewerten.

²⁴¹ Bei der Abstimmung zum von der Bundesregierung eingebrachten Nachtragshaushalt 2007 votierten am 30.11.2007 alle Stimmen der Großen Koalition dafür, die Opposition votierte geschlossen dagegen. Am gleichen Tag wurde mit gleicher Stimmverteilung über den Haushalt 2008 votiert.

²⁴² Bundestags-Drucksache 14/5449.

²⁴³ Bundestags-Drucksache 14/8077.

²⁴⁴ Bundestags-Drucksache 15/3096.

²⁴⁵ Bundestags-Drucksache 15/5331.

²⁴⁶ Bundestags-Drucksache 15/5477.

²⁴⁷ Derzeit bezieht sich auf den Befragungszeitraum im Herbst / Winter 2006.

Dabei hat sich das folgende Antwortbild ergeben:

Antwortmöglichkeit	Anzahl der Antworten
Zu stark	2
Teilweise zu stark	5
Angemessen	9
Noch zu gering	0

Tabelle 4: Einschätzung Bundestags-Bundesregierungs-Kooperation im Haushaltsausschuss

In einem Fragebogen wurde diese Frage nicht beantwortet.

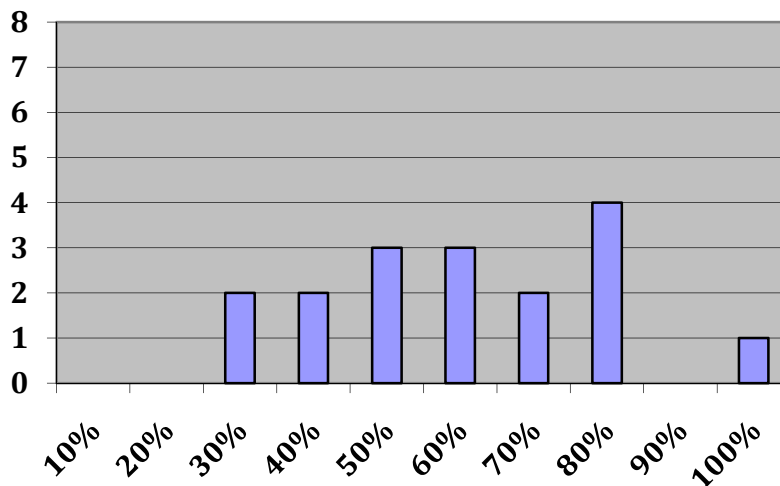
Wenn man beachtet, dass insgesamt elf Fragebögen von Mitgliedern der Koalitionsfraktionen ausgefüllt wurden, ist ersichtlich, dass auf jeden Fall auch von mindestens einem Abgeordneten der Regierungsfaktionen die Kooperation als "teilweise zu stark" oder "zu stark" eingeschätzt wird.

6.8 Selbsteinschätzung der Ausschussmitglieder

In der Selbsteinschätzung der Ausschussmitglieder des Haushaltsausschusses in Bezug auf die Arbeitsleistung des Ausschusses und weiterer Aspekte haben sich neben den Interviews und Gesprächen vor allem die beantworteten Fragebögen der Abgeordneten als sehr informative Quelle erwiesen. Zahlen und Prozentangaben beziehen sich auf die 17 Abgeordneten des Haushaltsausschusses, die den Fragebogen beantwortet haben.

In der Frage, wie viel Prozent ihrer Arbeitszeit in den Berliner Sitzungswochen die Mitglieder im Haushaltsausschuss in direktem Zusammenhang mit ihrer Ausschussarbeit arbeiten, ergab sich die

folgende Anzahl von Antworten, wobei die vorgegebenen Antwortmöglichkeiten in 10%-Schritten erfolgten:



Grafik 1: Arbeitszeiteinschätzung Haushaltsausschuss

Keiner der Abgeordneten hat 10%, 20% oder 90% als Antwort angegeben. Der Durchschnittswert liegt bei 61%, die Abgeordneten geben also an, dass die Ausschussarbeit deutlich mehr als die Hälfte ihrer Arbeitszeit in den Berliner Sitzungswochen einnimmt, fast sogar Zweidrittel.

Bei der allgemeinen Bewertung der Arbeit der Bundestagsausschüsse, der Frage 5 im Fragebogen, zeigt sich ein relativ einheitliches Bild bei den Haushaltspolitikern: Elf Abgeordnete (65%) antworteten "Wie auch die Arbeitsbelastung, so sind auch die Leistungen unterschiedlich", vier (24%) antworteten "Die Leistungen sind sehr unterschiedlich" und jeweils eine Antwort entfiel auf "In allen Ausschüssen wird eine sehr gute Arbeit geleistet" und "Die gesamte Ausschussarbeit ist deutlich verbesserungswürdig". Somit sieht nur eine kleine Minderheit (6%) einen Bedarf für eine deutliche Änderung der Ausschussarbeit.

In der Frage 6 wurde im Fragebogen speziell zu der Situation im Haushaltsausschuss gefragt. Hier zeigt sich ein weitgehend einheitliches Antwortbild mit den folgenden Antworthäufigkeiten:

Sehr zufrieden	0
Zufrieden	14
Neutral	1
Weniger Zufrieden	2
Nicht zufrieden	0
Keine Antwort	0

Tabelle 5: Leistungsbeurteilung Haushaltsausschuss

In den Kommentaren zu dieser Frage finden sich deutlich unterschiedliche Einschätzungen: Im Fragebogen 2 wird aus der Unionsfraktion kommentiert: „noch zu kurz- und mittelfristiges Denken, Generationengerechtigkeit noch wichtiger nehmen“. Ein Abgeordnete, ebenfalls aus der Unionsfraktion, hat die Frage 6 mit „Weniger Zufrieden“ beantwortet und kommentiert: „Kostenträchtige Leistungsgesetze werden hauptsächlich von den Fachpolitikern beraten“. Offensichtlich wird hier eine noch stärkere Einbindung des Haushaltsausschusses gewünscht, als es sie wie im Kapitel 6.5 gezeigt schon gibt.

In Fragebogen 16 (Bündnis 90 / Die Grünen) wurde die Ausschussarbeit mit den Worten „eingespieltes Verfahren / sehr effizient“ zusammengefasst, im Fragebogen 17, ebenfalls von einem Mandatsträger von Bündnis 90 / Die Grünen ausgefüllt, heißt es: „intensive, sachdienliche Arbeit mit klaren Ergebnissen und klaren Differenzen“. Ganz ähnlich wird die Situation im Fragebogen 13 aus der Linksfraktion beurteilt: „Die Möglichkeiten im HHA sind größer, weil Regierungsfaktionen und Opposition gegenüber dem Ministerium ähnliche (finanzpolitische) Interessen haben.“

Für die Arbeitsstruktur des Bundestages kann es kaum eine positivere Einschätzung als die letzten drei Kommentare der Abgeordneten geben, da sie praktisch eine optimale Arbeit in einem Ausschuss zusammenfassen.

Teilweise wird in den Kommentaren in den Fragebögen sogar ein Interessengegensatz von Regierungsfractionen und Oppositionsfractionen verneint. So im Fragebogen 5 aus der Unionsfraction, einer der Regierungsfractionen: „Sachbezogene Arbeit (HH-Konsolidierung), Gemeinsames Vorgehen (Parlament vs. Regierung)“.

Dass Haushaltskonsolidierung immer wieder fraktions- und parteiübergreifend als zentrales politisches Ziel formuliert wird, ohne dass die vorhandenen Optionen auf diesem Feld konsequent genutzt werden, zeigt in der Literatur *Zohlnhöfer* besonders deutlich.²⁴⁸

Angesichts der in den Kapiteln 6.3 bis 6.7 aufgezeigten Möglichkeiten und Arbeitsweisen des Haushaltsausschusses finden sich die wohl realistischsten Einschätzungen in den Kommentaren der Fragebögen 4 und 7. Im Fragebogen 4 aus der Unionsfraction heißt es: „Wenn auch nicht die großen Summen bewegt werden können, so hat doch der Haushaltsausschuß vielfältige Möglichkeiten der Mitwirkung und der Kontrolle“. Im ebenfalls in der Unionsfraction ausgefüllten Fragebogen 7 wird ausführlicher kommentiert: „Die angeforderten Informationen werden durch die Administrative erstellt. Das Querschnittswissen im HHA ist Grundvoraussetzung zur Entscheidungsfindung. Die gesetzlichen Grundlagen (Budgetrecht des Parlaments, BHO [Bundeshaushaltsordnung] u.a. auf Grundlage des GG [Grundgesetzes] ab Art. 104a sind beste Grundlage für Parlamentarismus!“

²⁴⁸ Vgl. Zohlnhöfer, Reimut, 2006: Haushalts- und Steuerpolitik: Zwischen Konsolidierung und Reform?, in: Sturm, Roland und Pehle, Heinrich (Hrsg.), Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition, Opladen, S. 95-111.

Interessant ist hierbei der Vergleich zu vorherigen empirischen Erhebungen im Haushaltsausschuss. *Sturm* stellt auf Grund der von ihm durchgeführten Interviews und Fragebögen für den Ausschuss in im 10. Bundestag fest, dass die Mehrheit der Ausschussmitglieder glaubt, den Haushalt „nicht mehr als in Details beeinflussen zu können“.²⁴⁹ Andererseits stellt er fest, dass vielfach die Erfolge des Haushaltsausschusses „bei der Bürokratiekontrolle und bei der Begrenzung des Ausufers der Staatstätigkeit“ von den Ausschussmitgliedern genannt wurden.²⁵⁰ Auffällig ist, dass diese beiden Aspekten in der aktuellen empirischen Erhebung gar nicht genannt wurden, auch nicht in dem zusätzlichen Interview und den Hintergrundgesprächen. Entweder findet Bürokratiekontrolle und Begrenzung der Staatstätigkeit im Ausschuss nicht mehr statt, oder beides ist für die Haushaltspolitiker eventuell auf Grund der Entwicklung der Staatsfinanzen so selbstverständlich geworden, dass dies nicht mehr extra erwähnt wird.

Bei der Frage 8 wird im Fragebogen konkreter als bei der allgemeinen Frage 6 (Zufriedenheit mit der Ausschussarbeit) nach der Kooperation der Ausschussmitglieder gefragt, insbesondere auch über Partei- und Koalitionsgrenzen hinweg.

²⁴⁹ Sturm 1988, S. 69.

²⁵⁰ Ebd.

Das Antwortbild stellt sich dabei wie folgt dar:

Antwortmöglichkeit	Anzahl der Antworten
Starke Kooperation	2
Teilweise Kooperation	14
Neutral	1
Wenig Kooperation	0
Fast keine Kooperation	0

Tabelle 6: Kooperation im Haushaltsausschuss

Somit sieht die absolute Mehrheit der Abgeordneten eine teilweise Kooperation bei der Arbeit im Haushaltsausschuss, auch über Partei- und Fraktionsgrenzen hinweg.

Auch bei dieser Frage wurden die Abgeordneten wieder aufgefordert, ihre Antwort durch offene Kommentare zu ergänzen und 12 von 17 Fragebögen enthalten auch Kommentare in diesem Feld, in dem gefragt wurde, in welcher Form die Kooperation vor allem stattfindet. Die ausführlichste Antwort findet sich im Fragebogen 7 aus der Unionsfraktion: „Das Berichterstattersystem als Grundlage für die spezialisierte Arbeit ist Basis für ein „menschliches“ Miteinander. Das Falsche an den Zahlengrundlagen ist das heimliche. Eine politische Interpretation läßt selbstverständlich unterschiedliche Bewertungen zu, durch die ständige enge Zusammenarbeit in BE [Berichterstatter]-Gruppen erreicht man eine persönliche Achtung!“

Aufschlussreich sind auch die Antworten auf den Fragebogen 3, 4 und 5 (alle Unionsfraktion), 10 (SPD) und 17 (Bündnis 90 / Die Grünen). Im Fragebogen 3, in dem die Kooperation als stark eingeschätzt wird, heißt es: „Austausch von Informationen, gemeinsames Vorgehen gegenüber der Regierung“. Bei dieser Arbeit zeigt sich also wieder ein Verständnis von einer Trennlinie

zwischen dem Ausschuss und der Bundesregierung. Im Fragebogen 4, in dem die teilweise Kooperation als Antwortmöglichkeit ausgewählt wurde, wird neutraler von „gemeinsame Berichterstattegespräche [,] kollegiale Zusammenarbeit [,] gegenseitiges Verständnis“ gesprochen. Im Fragebogen 5, der die zweite Beantwortung als "starke Kooperation" enthält, wird kommentiert: „Im Rahmen gemeinsamer Berichterstattegespräche [,] gemeinsamer Schwerpunkt auf Ausübung des Budgetrechts des Parlaments“. Etwas pragmatischer wird die "teilweise Kooperation" im Fragebogen 10 aus der SPD-Fraktion beurteilt: „Versuch der gemeinsamen Abstimmung, finden von Übereinstimmungen.“ Auch aus der Opposition wird auf Fragebogen 17 aus der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen nach Auswahl der Antwortmöglichkeit "teilweise Kooperation" kommentiert: „Einigung über gemeinsame Anträge im Ausschuss [,] gemeinsame Prüfkriterien an Rechnungshof“. Auf Grund dieser Antworten, bei denen kein Abgeordneter bei den Antwortmöglichkeiten oder den Kommentaren eine mangelnde oder schlechte Kooperation sieht, kann davon ausgegangen werden, dass nach der Selbsteinschätzung der Mitglieder eine deutliche Kooperation im Haushaltsausschuss stattfindet und somit spricht dieses Kriterium auch entsprechend der Kriterien im Kapitel 4.1 für den Haushaltsausschuss als *Aktiven Ausschuss*.

Um eine Vergleichbarkeit der Einschätzungen herstellen zu können, wurden auch die Mitglieder im Haushaltsausschuss um ihre Einschätzung bezüglich der Anpassung des Bundestages an die Europäisierung gebeten. Bei dieser Frage 9 wurde bewusst auf eine Definierung des Begriffs "Anpassung des Bundestages an die Europäisierung" verzichtet, um den Abgeordneten eine eigenständige Beurteilung zu ermöglichen.

Das Antwortbild ergab sich innerhalb der vier vorgegebenen Antwortmöglichkeiten wie folgt:

Antwortmöglichkeit	Anzahl der Antworten
Der Bundestag hat sich von den Arbeitsabläufen und der Organisation her sehr gut europäisiert	0
Der Bundestag kann seine Europatauglichkeit noch teilweise verbessern	2
Der Bundestag ist noch nicht optimal angepasst, dieses Politikfeld wird von der Regierung dominiert	9
Der Bundestag muss sich noch deutlich stärker an die zeitkritische und komplexe Europapolitik anpassen	7

Tabelle 7: Europäisierungsbeurteilung im Haushaltsausschuss

In diesem Fall ergibt sich bei der Zusammenzählung der Antworten in der Tabelle, dass es 18 Antworten gibt, obwohl im Haushaltsausschuss 17 Abgeordnete geantwortet haben. Dies ergibt sich deshalb, da ein Abgeordneter sowohl die dritte wie auch die vierte Antwortmöglichkeit angekreuzt hat, obwohl er in der Einleitung der Frage auf die Beschränkung auf eine Antwortmöglichkeit gebeten wurde. Ein Abgeordneter aus der Unionsfraktion hat zusätzlich zu seiner Antwort bei der dritten Antwortmöglichkeit noch ungefragt dazu kommentiert „Unterlagen kommen z.T. sehr spät!“.

Inhaltlich zeigt sich deutlich, dass die große Mehrheit der Abgeordneten im Haushaltsausschuss den Bundestag insgesamt für noch unzureichend an die Europäisierung angepasst sieht.

Die Antworten auf die Frage 10 im Fragebogen sind, da sie dort besser in den Zusammenhang eingeordnet werden konnten, im Kapitel 6.7 zu finden.

Aufschlussreich sind insbesondere auch die Antworten auf die Frage 11, einer komplexen, aber, wie sich auch durch die Antworten bestätigt hat, wichtigen Frage. Sie basiert auf dem inzwischen so genannten "Struckschen Gesetz", das auf der Aussage des damaligen SPD-Fraktionsvorsitzenden *Peter Struck* zurückgeht und aussagt, dass kein Gesetz den Bundestag so verlässt, wie es eingebracht wurde. Dementsprechend wurden die Abgeordneten gefragt, zu wie viel Prozent im Durchschnitt ein Gesetz oder der Entwurf des Bundeshaushalts im Haushaltsausschuss verändert wird, wenn der Haushaltsausschuss der federführende Ausschuss ist.

Es wurden keine Antwortmöglichkeiten, sondern nur eine offene Prozentangabe vorgegeben. Die Spannbreite der Antworten liegt sehr hoch, wobei es in einem Fragebogen keine Antwort gab.

Die Antworten von dem Autor in sinnvolle Prozentbereiche eingeteilt: In dem Prozentbereich von 1-10% lagen sieben Antworten, in dem Bereich 11% - 30% gab es fünf Antworten, eine Antwort lag bei 50% und drei Antworten bei 75% oder 80%.

Im Durchschnitt lag die Antwort also bei 28,2%. Interessant ist hierbei, dass der Medianwert 15% beträgt, also deutlich niedriger als der Durchschnittswert ist. Die Standardabweichung ist 27,9%. Während also viele Abgeordnete eine geringe Prozentzahl angeben, verzerren die drei Antworten im 75%-80%-Bereich den Durchschnittswert.

Angesichts der Tatsache, dass z.B. der Haushaltsentwurf für den Bundeshaushalt 2008 im Haushaltsausschuss im Ausgabenvolumen nicht geändert, die Netto-Neuverschuldung jedoch geplanten 12,9 Milliarden Euro auf 11,9 Milliarden Euro gesenkt wurde,²⁵¹ ist davon

²⁵¹ Internetquelle Deutscher Bundestag
<http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2007/haushaltsausschuss2008/index.html>
[10.03.2008].

auszugehen, dass der Medianwert die realistischere Einschätzung als der Durchschnittswert darstellt.

Auch hier ist der Vergleich zum vom *Sturm* untersuchten 10. Bundestag interessant: Er hat festgestellt, dass die Änderungen des Bundestages am Gesamtvolumen des von der Regierung vorgelegten Haushaltsentwurfs im Zeitraum 1977 bis 1984 zwischen 0,003% und 2,92% schwankten, wobei der Durchschnittswert bei 0,66% liegt.²⁵² Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese Zahlen nur das Gesamtvolumen und nicht die zahlreichen Verschiebungen zwischen den einzelnen Titeln des Gesamthaushaltes beschreiben. Im aktuellen Fall des Haushalts 2008 wurden zum Beispiel insgesamt die Investitionen durch die Beratungen im Haushaltsausschuss gegenüber dem Regierungswurf um 362 Millionen Euro auf 24,66 Milliarden Euro erhöht. Ein weiteres Beispiel ist die Beschlussempfehlung zum Einzelplan 7, dem Bundesjustizministerium, auf der Bundestagsdrucksache 16/6407, in der massive Verschiebungen und auch Kürzungen innerhalb dieses Einzelplans ersichtlich sind.

Historisch gesehen gab es in der Vergangenheit sehr viel stärkere Abweichungen: So wurde der Haushaltsentwurf 1950 um 25,03% aufgestockt, insgesamt wurde der Haushaltsentwurf etwa gleich oft aufgestockt wie gekürzt und im Zeitraum von 1949 bis 1999 in vier Fällen im Haushaltsausschuss überhaupt nicht verändert.²⁵³

Somit lässt sich zusammenfassen, dass die Änderungen am Gesamtvolumen des Haushaltsentwurfs im Haushaltsausschuss derzeit jährlich schwankend maximal im einstelligen Prozentbereich liegen, durch Verschiebungen innerhalb des Haushaltsentwurfs die

²⁵² Ebd. S. 66.

²⁵³ Schindler, Peter (Hrsg.) 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999, 3 Bände, Baden-Baden, S. 2783f.

Selbsteinschätzung der Mitglieder mit einem Änderungsvolumen von durchschnittlich zirka 15% jedoch relativ nah an dem realen Wert liegen dürfte.

Die Frage 12 im Fragebogen stellt eine Ergänzung zur Frage 11 in Bezug auf die historische Entwicklung dar. In der Frage 12 wurden die Abgeordneten gefragt, wie sich ihrer Erfahrung nach der Einfluss des Haushaltsausschusses auf die Haushaltsentscheidung und bei Gesetzentwürfen in den vergangenen drei Legislaturperioden entwickelt hat. Konkret wurde für die 15., 14. und 13. Wahlperiode gefragt, ob der Einfluss des Haushaltsausschusses in diesen Wahlperioden stärker oder schwächer als in der derzeitigen 16. Wahlperiode war. Alternativ zu der Beantwortung gab es drei Antwortmöglichkeiten, wenn die Frage nicht beantwortet werden konnte. Dies war einmal "Es gab keine signifikanten Veränderungen", "Ich bin erstmals ordentliches Ausschussmitglied im Haushaltsausschuss" und "Anderes".

Da eine relevante Anzahl von Abgeordneten in den vorherigen Wahlperioden kein Mitglied im Haushaltsausschuss war und da es für diese Frage viele mögliche Antwortkombinationen gibt, ist es nicht überraschend, dass nur ein Teil der Antworten die vorherigen Wahlperioden in den "Stärker"- oder "Schwächer"-Kategorien beantworten. Nur eine Antwort gab an, dass es keine signifikanten Veränderungen gab, zwei Antworten haben wegen der Begründung "Anderes" keine Einschätzung abgegeben.

Für die vergangenen Wahlperioden ergibt sich damit das folgende Antwortbild:

Vorgegebener Antwortzeitraum	Anzahl der Antworten bei "Stärker"	Anzahl der Antworten bei "Schwächer"
Ausschusseinfluss in der 15. WP	4	4
Ausschusseinfluss in der 14. WP	2	4
Ausschusseinfluss in der 13. WP	4	0

Tabelle 8: Einflussentwicklung Haushaltsausschuss

Das Antwortbild ist somit uneinheitlich. Klar ist aus dieser Übersicht nur, dass nach der Selbsteinschätzung der Abgeordneten der Ausschusseinfluss in der 13. Wahlperiode mit der Regierungskoalition von CDU / CSU und FDP nicht geringer war als in der derzeitigen 16. Wahlperiode, für die anderen beiden zurückliegenden Wahlperioden wird der Einfluss unterschiedlich beurteilt.

Als letzte konkrete Frage auf dem Fragebogen wurde in der Frage 13 nach der Übereinstimmung der Ausschussarbeit mit den eigenen Erwartungen gefragt. Um eine sinnvolle Auswertung vornehmen zu können, waren erneut mehrere Antwortmöglichkeiten vorgegeben.

Vorgegebene Antwortmöglichkeit	Anzahl der Antworten
Erwartungen werden weitgehend erfüllt	10
Erwartungen werden teilweise erfüllt, ich erwarte aber <u>positive</u> Änderungen	2
Erwartungen werden teilweise erfüllt, ich erwarte daran auch <u>keine</u> Änderungen	4
Meine Erwartungen werden nur wenig bis gar nicht erfüllt	1
Ich hatte keine Erwartungen an die Ausschussarbeit	0

Tabelle 9: Erfüllung eigener Erwartungen im Haushaltsausschuss

Bei der absoluten Mehrheit der Mitglieder im Haushaltsausschuss werden die eigenen Erwartungen an die Ausschussarbeit somit weitgehend erfüllt.

Als offene Abschlussfrage wurde in dem Fragebogen noch in Frage 14 danach gefragt, welche Änderungen an der Arbeit des Haushaltsausschusses für die Abgeordneten wünschenswert sind. Diese Frage wurde in neun Fragebögen beantwortet. Hier die unsortierten Antworten jeweils mit der vom Autor hinzugefügten Fraktionszugehörigkeit in Klammern:

- „Diskussionen sollten stringenter und zeitlich gestrafter ablaufen. Sonst OK!“ (SPD)
- „Halte es für notwendig, dass sich der Haushaltsausschuss intensiv mit der Finanzplanung befaßt, dass der Ausschuß mit der Veränderung des Haushaltsrechts befaßt – statt Artikel 15 Einführung einer Schuldenbegrenzung [,] außerdem: neue Arbeitsgruppen zur Modernisierung des Haushaltswesens erforderlich in Zusammenarbeit mit dem BMF“; BMF ist die

übliche Abkürzung für das Bundesfinanzministerium (Bündnis 90 / Die Grünen)

- „Organisation und inhaltliche Ausrichtung des HHA [Haushaltsausschuss] sind ok [,] „gefühlter“ Ärger hat im Allgemeinen mit persönlichem, menschlichen Verhalten bzw. Nervosität zu tun“ (CDU / CSU)
- „Das Ritual der Antragsabstimmung kann wesentlich reduziert werden und damit viel Zeit gespart werden“ (CDU / CSU)
- „Dauerredner begrenzen[,], Wiederholungen vermeiden[,], mehr Haushaltsklarheit und –wahrheit[,], stärkere Ordnung der Einzelpläne und der Haushaltsziffern (thematische Ordnung!)[,], Zielvereinbarungen[,], Budgetierung“ (SPD)
- „Mehr realen Veränderungseinfluss in grundsätzlichen Dingen“ (Die Linke)
- „Haushaltsausschuss: mit Zeitplan“ (Die Linke)
- „Die Regierung müsste weniger Einflussmöglichkeiten auf den Etat haben, nachdem das Kabinett ihn verabschiedet hat. Die Beratungen müssten schon im Juli im Ausschuss beginnen und nicht erst im September“ (FDP)
- „Effizientere Arbeitsorganisation mit mehr IT[,], kürzere Redebeiträge“ (Bündnis 90 / Die Grünen)

Diese Übersicht der Antworten zur Frage 14 zeigt, dass individuell deutlich unterschiedliche Veränderungspotentiale und –ziele gesehen werden. Mehrfach genannt wurde eine Begrenzung der Redebeiträge im Ausschuss, somit also eine straffere Ausschussarbeit und von den Oppositionsparteien wird, wie zu erwarten war, tendenziell ein größerer Einfluss auf den Haushalt gewünscht.

Zum Teil sehen sich die Mitglieder im Haushaltsausschuss jedoch durch ihren Gestaltungseinfluss sogar schon von der

Bundesregierung missbraucht. *Steffen Kampeter*, Unionsfraktionsmitglied im Haushaltsausschuss, wird 2006 in der *Berliner Zeitung* zum Abbau von Haushaltsrisiken durch den Haushaltsausschuss zitiert, „es sei erstaulich, dass die Regierung es wieder dem Bundestag überlasse, über die Problembereiche zu verhandeln.“²⁵⁴ Die Einflussmöglichkeiten des Haushaltsausschusses sind natürlich auch im Bundesfinanzministerium bekannt. Dies kann sich in einzelnen Fällen, wie dem hier zitierten zum Bundeshaushalt 2007, auch negativ für den Haushaltsausschuss auswirken. Die für diese Analyse befragten Mitglieder im Haushaltsausschuss sehen darin aber keinen Regelfall. Stattdessen wird mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass der Haushaltsentwurf der Bundesregierung schon bei der Präsentation „vom Parlament im Wesentlichen vorbestimmt worden“ ist, wie *Carsten Schneider* zitiert wird.²⁵⁵

Die Reaktion des Bundesfinanzministers auf solche Zitate ist der Hinweis, dass sich der Abgeordnete wohl „über haushaltspolitische oder steuerliche Fragen zu profilieren“ versuchen,²⁵⁶ dies gehöre auch zum „normalen Geschäft“ dazu.²⁵⁷

Insgesamt deckt sich die Selbsteinschätzung der Ausschussmitglieder damit mit den Erkenntnissen aus anderen Quellen. Im Haushaltsausschuss wird eine zumeist gute Zusammenarbeit auch über Parteigrenzen hinweg hervorgehoben, die von einem leistungsfähigen Ausschussesekretariat unterstützt wird und die vor allem reale Veränderungen in nicht unerheblichem Umfang am Haushaltsentwurf und anderen dem Haushaltsausschuss zugeleiteten Gesetzen zur Folge haben.

²⁵⁴ Szent-Ivanyi, Timot, 2006c: Keine Spielräume, in: *Berliner Zeitung* vom 06.07.2006, S. 5.

²⁵⁵ Mayntz, Gregor, 2006: So arbeitet der Haushaltsausschuss – Skeptiker mit spitzem Bleistift, in: *Blickpunkt Bundestag*, Heft 4/2006, S. 32-34, S.33.

²⁵⁶ Zitat aus dem Interview im Anhang, Antwort auf Frage 1.

²⁵⁷ Zitat aus dem Interview im Anhang, Antwort auf Frage 3.

6.9 Symbolische Funktion

Politische Institutionen haben nicht nur ihre praktische Funktion, wie sie im Kapitel 2.1.1 diskutiert werden. In der politikwissenschaftlichen Forschung wird zunehmend erkannt, dass politische Institutionen auch eine wichtige symbolische Funktion erfüllen.²⁵⁸

Dies gilt sowohl für Parlamente wie den Bundestag insgesamt, auf einem niedrigeren Niveau aber auch für Parlamentsausschüsse. Dieses niedrigere Niveau liegt primär in der geringeren Außendarstellung der Ausschüsse im Vergleich zum Gesamtparlament begründet, was wiederum vor allem an den regelmäßig nicht öffentlichen Ausschusssitzungen liegt.

In dieser Analyse wird argumentiert, dass auch die symbolische Funktion von unterschiedlichen Ausschüssen innerhalb des Bundestages unterschiedlich stark und auch in unterschiedlichen inhaltlichen Ausprägungen genutzt wird.

Nun ist zu fragen, wem gegenüber ein Ausschuss seine symbolische Funktion nutzen kann? Hierbei gibt es für Bundestagsausschüsse vor allem drei mögliche Hauptadressaten:

- (Medien-)Öffentlichkeit
- Bundesregierung
- Andere Bundestagsausschüsse und / oder einzelne MdBs, die nicht Mitglied in dem Bundestagsausschuss sind

Wie sich vor allem in den Antworten im Fragebogen zeigt, sind sich die allermeisten Mitglieder des Haushaltsausschusses der symbolischen Funktion bewusst und nutzen sie auch.

²⁵⁸ Einen Einblick in die Entwicklung und den aktuellen Forschungsstand bietet Patzelt 2003.

Das Verhältnis, auch in der symbolischen Funktion, zwischen Bundestagsausschüssen und der (Medien-)Öffentlichkeit ist kompliziert. Dies liegt vor allem daran, dass die allermeisten Ausschusssitzungen nicht öffentlich sind. Beim Haushaltsausschuss kommt auch noch dazu, dass er im Vergleich zu anderen Bundestagsausschüssen relativ wenige öffentliche Anhörungen durchführt und es keine öffentlichen Ausschusssitzungen gibt. Die Vorgänge im Ausschuss können also nicht direkt von der Öffentlichkeit miterlebt werden und auch Pressevertreter sind auf schriftliche oder mündliche Aussagen der Ausschussmitglieder außerhalb des Ausschusses angewiesen.

Sowohl gegenüber der Öffentlichkeit, gegenüber anderen Bundestagsausschüssen und Abgeordneten, als auch vor allem gegenüber der Bundesregierung hat der Haushaltsausschuss einen gewaltigen Vorteil: Er verwaltet das "Königsrecht" des Parlaments und dies ist sowohl in der Öffentlichkeit wie auch in der Regierung seit langem bekannt. Dadurch besitzt der Haushaltsausschuss ein allgemein hohes Renommee. Es ist weitgehend bekannt, dass der Haushaltsausschuss eine wichtige Rolle bei der Haushaltsentscheidung im Bundestag spielt und auch Veränderungen im Haushaltsentwurf vornimmt. Dadurch passiert es dem Haushaltsausschuss öfter als anderen Bundestagsausschüssen, dass im Nachhinein auch von nicht-öffentlichen Sitzungen berichtet wird, insbesondere nach der Bereinigungssitzung zum Haushaltsentwurf vor der Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum, so z.B. bei Internet-Nachrichtendiensten wie *tagesschau.de*.²⁵⁹ Wie in Hintergrundgesprächen zwischen dem Autor dieser Arbeit und Mitarbeitern der Bundesregierung betont wurde, ist diese sowohl

²⁵⁹ Für den Bundeshaushalt 2008 z.B. die Internetquelle <http://www.tagesschau.de/inland/haushalt6.html> [17.03.2008].

praktische, aber auch dezidiert symbolische Funktion des Haushaltsausschusses auch der Bundesregierung stark bewusst und es wird vom Haushaltsausschuss Änderungen an dem Haushaltsentwurf erwartet. Dies geschehe im Haushaltsausschuss nicht nur aus praktischen finanzpolitischen Gründen, sondern auch, damit der Ausschuss seine symbolische Wichtigkeit demonstrieren könne. Somit sei sicher, dass es im Laufe der Haushaltsberatung im Haushaltsausschuss immer Änderungen am Haushaltsentwurf gebe.

Der Haushaltsausschuss des Bundestages nutzt, wie aufgezeigt werden konnte, somit auch seine symbolischen Funktion als "parlamentarischer Kassenwart" stark. Diese symbolische Funktion wird auch sprachlich deutlich, wenn der Haushalt auch als das „Schicksalsbuch der Nation“²⁶⁰ bezeichnet wird. Dabei wird die symbolische Funktion sowohl gegenüber der Bundesregierung, gegenüber anderen Bundestagsausschüssen und nicht im Haushaltsausschuss vertretenen MdBs als auch gegenüber der Öffentlichkeit und der Medienöffentlichkeit wahrgenommen, obwohl der Ausschuss in aller Regel in nicht-öffentlichen Sitzungen tagt.

²⁶⁰ Szent-Ivanyi, Timot, 2006a: Kein Spielraum für radikale Operationen, in: Blickpunkt Bundestag 1/2006, S. 44-49, S.44.

6.10 Kompetenznutzung

Unter Kompetenznutzung wird in diesem Kapitel verstanden, inwiefern der Haushaltsausschuss als Ganzes bzw. eine wesentliche Anzahl seiner Mitglieder die ihm zugeordneten Kompetenzen nutzt, um seine Aufgaben zu erfüllen oder sogar darüber hinaus zu wirken. Sowohl der Haushalts-, wie auch der Europaausschuss verfügen, wie im Kapitel 3 dargestellt, über jeweils eigene besondere Kompetenzen, die über die Kompetenzen der anderen Bundestagsausschüsse hinausgehen und die es rechtfertigen, diese beiden Ausschüsse als die wohl wichtigsten beiden Bundestagsausschüsse zu bezeichnen.²⁶¹

Wie schon vor dieser Analyse *Beyme* hervorhebt, hat sich der Haushaltsausschuss durch seine Kompetenznutzung als einer mit starkem Gewicht entwickelt und in ihm gebe es „den stärksten Corps-Geist“.²⁶²

Eine ganz besondere Entwicklung wurde vor allem in den Gesprächen zum Haushaltsausschuss von MdBs sowohl aus der Opposition wie auch aus den Regierungsfractionen und auch bei den Gesprächen mit Mitgliedern der Bundesregierung immer wieder betont: Viele Haushaltspolitiker fühlen sich den finanzpolitischen Leitlinien und einer soliden Haushaltsführung verpflichtet, plädieren dabei vor allem für einen raschen Abbau der Netto-Neuerschuldung. In der politischen Realität sorgt dies oft dafür, dass sich die Haushaltspolitiker, oft sogar über Parteigrenzen hinweg, zusammen mit dem Bundesfinanzminister auf einer Seite der politischen Debatte wiederfinden, in der sie für Ausgabendisziplin

²⁶¹ Wobei, wie im Kapitel 3 dargestellt, auch einige wenige andere Ausschüsse wie der Petitionsausschuss oder der Verteidigungsausschuss über besondere Kompetenzen im Vergleich zu den anderen Ausschüssen verfügen.

²⁶² Vgl. *Beyme* 1997 S. 190, in Bezug auf Sturm 1988.

gerade bei der Haushaltsberatung werben. Ihnen gegenüber stehen die anderen Mitglieder des Bundestages, die in den anderen Fachausschüssen tätig sind, sowie die anderen Bundesminister, die für ihr Ressort zusätzliche finanzielle Ressourcen fordern. In diesem Fall, oft während der Haushaltsaufstellung, verläuft die politische Trennlinie also nicht zwischen Regierung und Parlament oder zwischen Regierungsfractionen und Regierung versus Opposition, sondern zwischen Haushältern im Bundestag und in der Bundesregierung versus Fachpolitiker in Bundestag und Bundesregierung. Durch eine Vielzahl von Gesprächen, primär zwischen dem Bundesfinanzministerium und den Fachministerien, aber oft auch zwischen den Haushaltspolitikern im Bundestag und den fachpolitischen Sprechern, Obleuten und Vorsitzenden der Fachausschüsse wird dann versucht, möglichst frühzeitig während der Haushaltsberatung von allen Seiten akzeptierte Kompromisse zu erzielen. Zumindest innerhalb der Regierungsfractionen muss der jeweilige Kompromiss mehrheitsfähig und akzeptabel sein.²⁶³

Gerade weil der Haushaltsausschuss seine im Kapitel 6.3 aufgezeigten Kompetenzen mit den im Kapitel 6.4 aufgezeigten Ressourcen zu einem hohen Grad nutzt und die vielen oft langjährigen Abgeordneten im Haushaltsausschuss ihre Arbeit verantwortungsbewusst und kritisch durchführen wollen, erzielt der Haushaltsausschuss auch erhebliche reale Veränderungen. So wurde der Entwurf des Bundeshaushalts 2008 in der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses am 15. / 16. November 2007 nach mehr als 12-stündigen Beratungen deutlich verändert. Die Neuverschuldung wurde im Vergleich zum

²⁶³ Ein klassisches Beispiel findet sich in der Berichterstattung zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2009 bei der Internetquelle Heller 2008 <http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEHUM55761620080315> [17.03.2008].

Haushaltsentwurf um eine Milliarde Euro gekürzt, die Investitionen wurden gegenüber dem Regierungswurf um 362 Millionen Euro auf 24,66 Milliarden Euro erhöht.²⁶⁴ Nicht in jedem Jahr haben die Änderungen des Haushaltsausschusses ein solch hohes Volumen, allerdings sind sie in jedem Jahr doch beträchtlich.²⁶⁵ Die Änderungen am Gesamtvolumen des Haushaltsentwurfs im Haushaltsausschuss sind jährlich schwankend und in den letzten Jahren insgesamt meist nur im einstelligen Prozentbereich. Durch die erheblichen Verschiebungen innerhalb des Haushaltsentwurfs zeigt sich jedoch, dass die im Kapitel 6.8 aufgezeigte Selbsteinschätzung der Mitglieder mit einem Änderungsvolumen von durchschnittlich etwa 15% in den meisten Jahren relativ nah an dem realen Wert liegt.

Den erheblichen, auf Grund seiner umfangreichen Kompetenzen und Ressourcen nicht nur theoretischen, sondern auch praktischen Einfluss des Haushaltsausschusses auf den Bundestag hebt auch *Beyme* hervor:

„Trotz gewisser Ähnlichkeiten im Organisationsmodus haben nicht alle Ausschüsse gleiches Gewicht. [...] Der Haushaltsausschuß hat eine herausragende Bedeutung für alle Bereiche der Gesetzgebung. Dieser Ausschuß hat im parlamentarischen System die wichtige Aufgabe sicherzustellen, daß andere Ausschüsse keine Beschlüsse fassen, die den haushaltspolitischen Grundkonzeptionen der Bundesregierung widersprechen.“²⁶⁶

Anders als von *Beyme* dargestellt, findet diese Kontrollfunktion nicht nur zur Erhaltung von Grundkonzeptionen der Bundesregierung statt,

²⁶⁴Vgl. Internetquelle Deutscher Bundestag
http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2007/2007_302/01.html [05.03.2008].

²⁶⁵ Vgl. dazu auch Schindler, Peter 1999, S. 2783f.

²⁶⁶ Beyme 1997, S. 190.

sondern die große Mehrheit der Abgeordneten im Haushaltsausschuss sieht sich auch persönlich den Zielen der Haushaltskonsolidierung und solider Haushaltsführung aus altruistischen Motiven oder politischen Überzeugungen heraus verpflichtet.

In den endgültigen Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses an das Bundestagsplenum und vor allem bei den Debatten und Abstimmungen über den Entwurf des Haushaltsgesetzes im Plenum ist von einer fachlichen und parteiübergreifenden Zusammenarbeit natürlich nichts mehr zu sehen und die Abstimmungen folgen in aller Regel klar den parteipolitischen Trennlinien zwischen Opposition und Regierungsfractionen. Ein Beispiel ist in der namentlichen Abstimmung im Bundestagsplenum am 30. November 2007 zum Bundeshaushalt 2008 in der im Internet verfügbaren namentlichen Abstimmungsliste zu sehen.²⁶⁷ Dies ist in parlamentarischen Demokratien auch systemimmanent und sinnvoll. Die Öffentlichkeit und die politikwissenschaftliche Forschung sollte aber dennoch nicht unterschätzen, in wie großem Maße ein als *Aktiver Ausschuss* agierender Bundestagsausschuss wie der Haushaltsausschuss seine Kompetenzen nutzen und Entwicklungen beeinflussen kann. Diese in Teilen hohe Kooperationsbereitschaft liegt zu einem wesentlichen Teil auch in der Nicht-Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen begründet. Die hohe Stellung des Haushaltsausschusses als *Aktiver Ausschuss* innerhalb des Bundestages zeigt sich auch daran, wenn er als „Schlüsselgremium“ oder die Mitglieder des Haushaltsausschusses „immer auch Informationsquelle für andere Gremien der Fraktion“ bezeichnet werden.²⁶⁸

²⁶⁷Internetquelle Deutscher Bundestag

http://www.bundestag.de/parlament/plenargeschehen/abstimmung/20071130_haushalt2008.pdf [15.03.2008].

²⁶⁸ Mayntz, Gregor, 2006: So arbeitet der Haushaltsausschuss – Skeptiker mit spitzen Bleistift, in: Blickpunkt Bundestag, Heft 4/2006, S. 32-34, S.34.

7. Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag, in dieser Arbeit verkürzt EU-Bundestagsausschuss oder EU-Ausschuss genannt, bildet zusammen mit dem Haushaltsausschuss des Bundestages die zentralen Untersuchungsobjekte und beide bieten sich in herausragender Weise für eine vergleichende Leistungsanalyse und damit zum Teil auch über eine Analyse der Entwicklung des Parlamentarismus im Bundestag an.

Die Bedeutung des Europaausschusses zeigt sich besonders, wenn man die „massive Verschiebung von Regelungsmaterien vom nationalen Kompetenzbereich auf die Ebene der Europäischen Union“²⁶⁹ betrachtet. Um daraus keine „Entparlamentarisierung“²⁷⁰ werden zu lassen, wurden im Bundestag im Laufe der Jahrzehnte umfangreiche Anpassungen an diese Herausforderung²⁷¹ vorgenommen. Dieses Kapitel soll vor allem auch klären, ob diese Anpassungen umfassend genug waren und ob sie zukunftsfähige Strukturen im Bundestag in der Form des derzeitigen Europaausschusses geschaffen haben. Diese Herausforderungen bestehen auch darin, dass Europapolitik als „zu komplex, kompliziert und manchmal auch langweilig“²⁷² gilt. Welche parlamentarischen Leistungen zeigt nun der Europaausschuss?

²⁶⁹ Sturm / Pehle 2005, S. 63.

²⁷⁰ Scheuing 1997, S. 92.

²⁷¹ Vgl. zu den allgemeinen Herausforderungen des Parlamentarismus durch die Europäisierung: Bogdandy, Armin von, 2005b: Parlamentarismus in Europa: eine Verfalls- oder Erfolgsgeschichte?, in: Archiv des öffentlichen Rechts (130), Heft 3, S. 445-464.

²⁷² Chatzimarkakis, Jorgo und Dommel, Lutz, 2007: Europäische Politik effizient gestalten – das Beispiel des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, in: integration (30), Heft 2 April, S. 179-188, S. 179.

Analog zu den Unterkapiteln im Kapitel 6 über den Haushaltsausschuss wird daher nun systematisch der EU-Ausschuss analysiert und dabei die in der empirischen Datenerhebung gewonnenen quantitativen und qualitativen Daten für diesen Ausschuss dargestellt.

Der Vergleich der beiden Ausschüsse und eine Bewertung im Hinblick auf das *Neue Ausschussmodell* erfolgt im folgenden Kapitel 8, eine Zusammenfassung und ein Ausblick folgen im Kapitel 9.

7.1 Historische Entwicklung

Im Vergleich zum Haushaltsausschuss verfügt der der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Bundestag über eine relativ kurze Geschichte. Dies ist auch dann noch der Fall, wenn man die Vorläuferorganisationen, die sich institutionell im Bundestag mit der Europäischen Union bzw. zuvor der Europäischen Gemeinschaft beschäftigt haben, betrachtet.

1957 unterzeichnen Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande die Römischen Verträge und gründen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Ab diesem Zeitpunkt wurden europäische Vorlagen wie Entwürfe von Richtlinien und Verordnungen, europäische Verträge oder Mitteilungen der Kommission an den Bundestag geleitet.

Schon nach Abschluss der Römischen Verträge wurde in der Bundesregierung durch einen Kompromiss zwischen Außen- und

Wirtschaftsministerium entschieden, dass es kein Europaministerium geben soll.²⁷³

Bei der Zuleitung europäischer Vorlagen kam es im Laufe der folgenden Jahrzehnte zu einem starken quantitativen Anstieg, zunächst über die EWG, später über die Europäische Gemeinschaft (EG) und zuletzt über die Europäische Union (EU). *Sturm / Pehle* und *Ismayr* zeigen eindrucksvoll auf, wie sehr sich die Anzahl der europäischen Vorlagen gesteigert hat, von wenigen Hundert vom dritten bis zum sechsten Bundestag (1957-1972), zwischen 1000 und 2000 vom siebten bis zum zehnten Bundestag (1972-1987) und zumeist über 2000 Vorlagen vom elften bis zum vierzehnten Bundestag (1987-2002).²⁷⁴ Im zwölften Bundestag (1990-1994) wurden mit 1860 weniger als 2000 europäische Vorlagen behandelt, was vor allem daran lag, dass sich die europäische Politik in dieser Periode primär um den wegweisenden Vertrag von Maastricht kümmerte und es deshalb insgesamt zu einer Abnahme der Anzahl europäischer Vorlagen kam. Der Vertrag von Maastricht wurde am 7. Februar 1992 als "Vertrag über die Europäische Union" unterzeichnet. Er wurde am 2. Dezember 1992 im Bundestag ratifiziert und trat am 1. November 1993 in Kraft.

Bis 1979 bestand das Europäische Parlament aus Abgeordneten der nationalen Parlamente, nach Einführung der Direktwahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments waren Doppelmandate zunächst weiter möglich und in geringerer Anzahl zunächst auch noch üblich, so waren 1979 von den 81 deutschen Abgeordneten 26 auch noch Abgeordnete des Bundestages.²⁷⁵

²⁷³ Harnisch, Sebastian, 2006: Internationale Politik und Verfassung – Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik, Baden-Baden, S. 136.

²⁷⁴ Sturm / Pehle 2005, S. 64; Ismayr 2001, S. 290 ff.

²⁷⁵ Kabel 1995, S. 248 sowie Sturm / Pehle 2005, S. 66.

Im neunten Deutschen Bundestag (1980 bis 1983) wurde auf Beschluss des Ältestenrates durch eine Kommission untersucht, wie das deutsche Parlament auf die europäische Entwicklung reagieren soll und welche institutionellen Anpassungen notwendig sind. Vorgeschlagen wurde, eine permanente "Europa-Kommission" zu gründen. Explizit war geplant, dass sich diese Kommission von Bundestagsausschüssen unterscheiden sollte. Der Hauptgrund dafür war, dass in der Kommission Abgeordnete aus dem Bundestag und dem Europäischen Parlament gleichberechtigt über Europaangelegenheiten und Vorlagen beraten sollten, die von grundsätzlicher Bedeutung sind oder deren Materie sich über die Zuständigkeit eines Fachausschusses hinaus erstreckt.

Im zehnten Bundestag (1983 bis 1987) wurde diese Kommission dann auch eingerichtet. Die Arbeit erwies sich jedoch als problematisch, da sie einerseits dem Bundestag Bericht über die ihr zugeleiteten Vorlagen erstatten sollte, „ihr jedoch das Recht fehlte, dem Plenum Beschlussvorlagen zuzuleiten und Empfehlungen an die mit Europavorlagen befassten Ausschüsse zu richten.“²⁷⁶

Trotz dieser Probleme sahen die Mitglieder dieser Kommission die Arbeit als erfolgreich an und empfahlen dem Bundestag am Ende der Legislaturperiode eine Wiedereinsetzung im elften Bundestag.

In der elften Wahlperiode setzte der Bundestag die "Europa-Kommission" jedoch nicht wieder ein. *Sturm / Pehle* fassen die Argumentation sehr gut zusammen:²⁷⁷

„Dem fraktionsübergreifenden Konsens über das Scheitern des ersten auf EG-Fragen spezialisierten Bundestagsgremiums entsprang allerdings kein von allen parlamentarischen Kräften gemeinsam getragenes Zukunftskonzept. Die SPD-Fraktion warb zwar für die Einsetzung eines eigenständigen EG-

²⁷⁶ Sturm / Pehle 2005, S. 66.

²⁷⁷ Sturm / Pehle 2005, S. 67.

Ausschusses, scheiterte mit diesem Ansinnen trotz Unterstützung durch den damaligen Bundestagspräsidenten Philipp Jenninger (CDU) allerdings an der Regierungsmehrheit. Die Gründe, warum sich die Koalitionsfraktionen der Einsetzung eines EG-Ausschusses verweigerten, sind bis heute unklar.“

Wichtig zum Verständnis der damaligen Situation ist, dass seit 1957 die europäische Politik für viele Jahre sowohl in der Bundesregierung wie auch im Bundestag als Außenpolitik behandelt wurde. Da der Auswärtige Ausschuss traditionell ein sehr renommierter und begehrter Bundestagsausschuss ist und seine Mitglieder als meist langjährige Parlamentarier oft über starken Einfluss innerhalb ihrer Bundestagsfraktion verfügen, ist es wahrscheinlich, dass die Blockade eines EG-Ausschusses vor allem von Außenpolitikern sowie von FDP-Politikern ausging, da die FDP zum damaligen Zeitpunkt den Außenminister stellte.²⁷⁸

Auf Grund der starken Stellung des Auswärtigen Ausschusses ist es wenig verwunderlich, dass die dann gefundene Lösung 1987 direkt mit dem Auswärtigen Ausschuss verbunden ist: Ein "Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaft" wird gegründet und mit jeweils 13 Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses und 13 deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlaments besetzt, wobei die Abgeordneten aus dem Europäischen Parlament nun allerdings kein Stimmrecht und kein Recht auf das Einbringen von Anträgen mehr hatten. Allgemein wird dieser Unterausschuss in der wissenschaftlichen Literatur als gescheiterter Versuch angesehen, europäischen Vorlagen im Ausschusssystem des Bundestages besser zu bearbeiten. *Sturm /*

²⁷⁸ Die Position des Auswärtigen Ausschusses, zusammen mit dem Haushaltsausschuss sehr renommiert zu sein und meist langjährige Abgeordnete anzuziehen, stellen auch Münzing / Pilz 2002 fest.

Pehle sprechen davon, dass dieser Unterausschuss praktisch alle nur möglichen Schwächen vereinte: Einerseits war er als Unterausschuss darauf angewiesen, dass der Auswärtige Ausschuss ihm Vorlagen überwies, andererseits wurden dem Auswärtigen Ausschuss nicht alle europäischen Vorlagen überwiesen. Außerdem verfügt ein Unterausschuss oft generell über ein geringes Prestige und wird von den Mitgliedern anderer ordentlicher Bundestagsausschüsse kaum zur Kenntnis genommen.²⁷⁹

Die schwachen Leistungen des Unterausschusses wurden auch von den Fraktionsspitzen erkannt und im Ältestenrat diskutiert. Daher wurde 1991 auf Basis eines fraktionsübergreifenden Antrags erstmals ein ordentlicher Ausschuss zur Behandlung der EU-Materien eingesetzt, der "Europaausschuss" bzw. "EG-Ausschuss", der sich am 4. September 1991 konstituierte. In ihm waren 33 Abgeordnete des Bundestages und elf deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments vertreten.

Allerdings waren die parlamentarischen Leistungen auch dieses ersten speziellen Bundestagsausschusses zu Europa enttäuschend. Seine Stellungnahmen blieben „weitgehend unbeachtet“²⁸⁰, er hatte keinen „nennenswerten Einfluss“²⁸¹ und er konnte insgesamt „die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllen, da ihm selten führende Beratungszuständigkeiten übertragen wurden“²⁸². Besonders bezeichnend für die schwache Leistung dieses Ausschusses sind der Umstand, dass „ihm in der gesamten Zeit des Bestehens nur eine einzige EG-Vorlage zur Federführung überwiesen wurde“²⁸³ und dass zum parlamentarischen Ratifizierungsverfahren des Maastricht-Vertrages ein eigener "Sonderausschuss Europäische Union

²⁷⁹ Sturm / Pehle 2005, S. 68.

²⁸⁰ Hauck 1999, S. 33.

²⁸¹ Sturm / Pehle 2005, S. 68f.

²⁸² Ismayr 2001, S. 294.

²⁸³ Vgl. Hauck 1999, S. 34; Sturm / Pehle 2005, S. 69.

(Vertrag von Maastricht)“ mit 39 Mitgliedern eingerichtet wurde. Hauptgrund für diese Funktionsschwäche war der fraktionsübergreifende Kompromiss zur Einrichtung des Ausschusses. Die FDP setzte durch, dass der Ausschuss nur für die EG-Vorlagen zuständig war, wenn diese Vorlagen nicht in die Zuständigkeit anderer Bundestagsausschüsse fielen. Somit wurden fast alle Vorlagen federführend an einen Fachausschuss überwiesen und der eigentlich speziell für europäische Vorlagen eingerichtete Ausschuss war nur mitberatend und konnte somit keine Beschlussempfehlungen an das Bundestagsplenum geben. Hinzu kam noch eine Art von Selbstbeschränkung des Ausschusses, da er „92% der ihm zur Mitberatung überwiesenen Vorlagen [...] lediglich zur Kenntnis“²⁸⁴ nahm und er „damit von vornherein auf jeden Versuch inhaltlicher Einflussnahme auf die Willensbildung des Parlaments“²⁸⁵ verzichtete.

Diese erneut schwache Leistung sahen auch die Fraktionsspitzen und einigten sich zu Beginn des 13. Bundestages (1994 bis 1998) auf sehr umfangreiche Änderungen bei der Bearbeitung europäischer Angelegenheiten. Damit wurden auch die Änderungen in Grundgesetz im Zuge des Vertrages von Maastricht umgesetzt, wonach im neu formulierten Artikel 45 Grundgesetz festgelegt worden war, dass es immer einen "Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union" geben müsse. Diese Änderung des Grundgesetzes war, wie auch der neue Artikel 23 Grundgesetz über die Europäische Union, am 21. Dezember 1992 vom Bundestag beschlossen worden.²⁸⁶ Im Anschluss wurde 1993 das "Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und

²⁸⁴ Hauck 1999, S. 34.

²⁸⁵ Sturm / Pehle 2005, S. 70.

²⁸⁶ Die 1992 in das Grundgesetz aufgenommene Formuliert war rechtlich erst für den folgenden, den 13. Bundestag, ab 1994 gültig.

Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union" (EUZBBG) verabschiedet, das zu einer „wirkungsvollen Mitwirkung“²⁸⁷ des Bundestages in der Formulierungsphase europäischer Entscheidungen führen sollte. Hinzu kamen Änderungen in der Geschäftsordnung des Bundestages im Dezember 1994, um die Regelungen des EUZBBG auch in der Geschäftsordnung zu verankern. Somit konnte der EU-Ausschuss am 14. Dezember 1994 eingerichtet werden.²⁸⁸

Durch diese umfangreichen Veränderungen konnte der ab jetzt "Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union" genannte Ausschuss nach Ansicht von *Ismayr* „wirkungsvoll arbeiten“.²⁸⁹ Neben den genannten Änderungen hätte sich auch positiv ausgewirkt, dass die Mitglieder des EU-Ausschusses in der Regel auch noch reguläres Mitglied in einem weiteren Bundestagsausschuss waren und dass die zunächst elf mitwirkungsberechtigten, aber nicht abstimmungsberechtigten deutschen MdEP im EU-Ausschuss für eine effiziente Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Europäischem Parlament gesorgt hätten, auch wenn ihre faktische Präsenz oft gering war. Differenzierter wird der Erfolg der umfangreichen Änderungen von *Sturm / Pehle* beurteilt. Sie verweisen insbesondere auf den ungewöhnlichen Umstand, dass die Änderungen der Bundestagsgeschäftsordnung 1994 nur von den Regierungsfractionen beschlossen wurden und dass es eine kontroverse Diskussion darüber gibt, inwiefern konkret der Bundestag „umfassend“ und „frühestmöglich“ von der Bundesregierung informiert werden muss und ob die Stellungnahmen des Bundestages von der Bundesregierung nur

²⁸⁷ Vgl. *Sturm / Pehle* 2005, S. 71.

²⁸⁸ Vgl. *Töller* 2004, S.38.

²⁸⁹ *Ismayr* 2001, S. 295.

„berücksichtigt“ oder „zugrunde gelegt“ werden müssen.²⁹⁰ Die unterschiedlichen Interpretationen über die konkreten Mitwirkungsrechte des Bundestages hätten zu einem zunächst schwachen EU-Ausschuss geführt. Dies liege zum einen daran, dass die Bundesregierung dem Bundestag vor einer europäischen Entscheidung ausreichende „Gelegenheit zur Stellungnahme geben [müsse], sich mit der Vorlage zu befassen“²⁹¹. Zum anderen sind die Stellungnahmen des Bundestages für die Bundesregierung rechtlich nicht verpflichtend, solange sie nicht durch ein förmliches Gesetz im Einzelfall ausdrücklich beschlossen seien. So ein förmliches Gesetz wird der Bundestag aber nur in außergewöhnlichen Umständen verabschiedet, da die Regierungsfractionen der von ihnen gestützten Bundesregierung solch eine öffentliche „Zurschaustellung“ und europapolitische Bindung in aller Regel ersparen möchte.

Die Arbeit des EU-Ausschusses in der 13. Wahlperiode (1994 bis 1998) kann als insgesamt eher erfolgreich angesehen werden. Die neuen Mitwirkungsrechte wurden zwar nur sehr vorsichtig genutzt, zumindest aber der „Vertrag von Amsterdam“ und einige andere europäische Vorlagen von grundsätzlicher Bedeutung wurden intensiv beraten.²⁹²

Im 14. Bundestag (1998 bis 2002) gab es eine wesentliche formale Änderung an der Arbeit des EU-Ausschusses: Seine Mitglieder waren nun in aller Regel nur im Europaausschuss ordentliche Mitglieder und nicht mehr, wie bislang in vielen Fällen, auch noch ein einem weiteren Bundestagsausschuss. Darüber hinaus gab es aber

²⁹⁰ Sturm / Pehle 2005, S. 72f.

²⁹¹ Der Hintergrund für diese Formulierung ist vor allem, dass die Bundesregierung den Bundestag in der Vergangenheit oft erst in einem sehr späten Stadium der Beratung oder sogar erst nach der Entscheidung über europäische Vorlagen informiert hatte. Zwischen 1980 bis 1986 waren, wie Ismayr 2001 S. 293 zeigt, bereits zirka zwei Drittel in Kraft getreten, bevor sie im Bundestag beraten wurden. Zitat: Sturm / Pehle 2005, S. 72.

²⁹² Vgl. Hölscheidt 2000, S. 35.

andere nicht unerhebliche Veränderungen. Die wohl wichtigste ist der Umzug des Bundestages von Bonn nach Berlin im Sommer 1999 gewesen. Durch die Eröffnung des Paul-Löbe-Hauses 2001 in Berlin konnte der Europaausschuss in den für ihn an exponierter Stelle direkt neben der Spree gelegenen Europasaal umziehen und bekam hierdurch eine architektonisch hervorgehobene Stellung im Vergleich zu den anderen Bundestagsausschüssen, siehe dazu auch das Kapitel 7.9. Mit 36 ordentlichen Mitgliedern und 14 mitberatenden deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlaments war der Europaausschuss in dieser Zeit bei Mitberücksichtigung der MdEP-Mitglieder den Ausschuss mit den meisten Mitgliedern. Vor allem nutzten die Mitglieder, wie in mehreren Gesprächen von damals und noch in der 16. Wahlperiode vertretenen Mitgliedern betont wurde, ab 1998 die Rechte des Bundestages deutlich stärker als zuvor. In der neuen rot-grünen Regierungskoalition war vor allem mit Bündnis 90 / Die Grünen auch ein Koalitionspartner in der Regierung vertreten, dessen Abgeordnete im Bundestag auch zu einer kritischeren Arbeit der Bundestages gegenüber der "eigenen Bundesregierung" motiviert waren und damit eine tendenziell kritischere Arbeit des Europaausschusses gegenüber der Bundesregierung und auch gegenüber dem grünen Bundesaußenminister beigetragen haben. Wesentliche institutionelle Reformen der Europapolitik ergaben sich in dieser Wahlperiode jedoch nicht und die von der Öffentlichkeit am stärksten wahrgenommen Änderung, die Einführung des Euro-Bargeldes, war schon Jahre zuvor beschlossen worden. Der Ausschuss nutzte in dieser Wahlperiode aber seine Kompetenzen wie niemals zuvor: Der ebenfalls 1994 eingeführte Paragraph 93a der Bundestagsgeschäftsordnung ermöglicht dem Europaausschuss als einzigem Bundestagsausschuss, gegenüber der Bundesregierung eine Stellungnahme zu einer Unionsvorlage als "plenarersetzenden Beschluss" abzugeben, wenn kein anderer fachlich betroffene

Bundestagsausschuss dem widerspricht. Dies kann man als „Generalermächtigung“²⁹³ bezeichnen. Erstmals genutzt hat der Europaausschuss dieses Recht 1999 und in dieser Wahlperiode auch noch jeweils einmal in den Jahren 2000, 2001 und 2002. Besonders der Beschluss 2001 zum Verfassungskonvent kann als Erfolg des Bundestages angesehen werden: „In Bezug auf dessen Beschickung konnte der EU-Ausschuss gegenüber der Regierung insofern einen Erfolg verbuchen, als er nach Verabschiedung eines entsprechenden Beschlusses in Kooperation mit anderen mitgliedstaatlichen Parlamenten eine bessere Vertretung der nationalen Volksvertretungen durchsetzen konnte als vom Bundeskanzler ursprünglich gewollt.“²⁹⁴

Die 15. Wahlperiode (2002 bis 2005) war europapolitisch vor allem durch die Diskussion um die Europäische Verfassung geprägt. Im Zuge der Verkleinerung des Bundestages hat sich proportional auch die Zahl der Mitglieder im Europaausschuss im Vergleich zur vorherigen Wahlperiode verringert. Er umfasste nun 33 ordentliche Mitglieder des Bundestages und 15 mitwirkungsberechtigte deutsche Mitglieder aus dem Europäischen Parlament. Unter dem Vorsitz von *Matthias Wissmann*, einem Bundesminister a.D., und mit *Kurt Bodewig*, ebenfalls einem Bundesminister a.D., als stellvertretenden Vorsitzenden begannen auch Diskussionen, ob der Bundestag als ganzes oder speziell der Europaausschuss über die Beteiligung der deutschen MdEP hinaus noch weiter seine von der Bundesregierung unabhängige Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen in Brüssel ausbauen sollte. Dabei wurde auch die 2007 schließlich verwirklichte Idee eines Büros des Bundestages in Brüssel diskutiert.

²⁹³ Sturm / Pehle 2005, S. 75.

²⁹⁴ Vgl. Sturm / Pehle 2005 S. 76 in Bezug auf Fuchs 2004, S. 17.

Die Entwicklungen und die Situation in der 16. Wahlperiode seit 2005 bilden den zeitlichen Rahmen für die anderen Kapitel dieser Untersuchung und werden jeweils einzeln, wo sinnvoll auch mit Vergleichen und Bezügen zu der historischen Entwicklung, in den anderen Kapiteln dargestellt, eingeordnet und analysiert sowie bewertet.

Beachtenswert bei der historischen Entwicklung des Europaausschusses ist auch, dass einige EU-Länder schon deutlich vor dem Bundestag entsprechende Ausschüsse eingerichtet haben, im Britischen House of Lords wurde zum Beispiel schon 1974 ein "European Union Committee" erstmals eingerichtet.²⁹⁵

Bei der Untersuchung der Geschichte des Europaausschusses zeigt sich eine dynamische Entwicklung der Behandlung von Europapolitik im Bundestag. Auf Grund vielfältiger Widerstände konnten wichtige Fortschritte bei der Einbindung des Bundestages in die europapolitische Willensbildung jedoch erst in den 1990er Jahren verwirklicht werden und ihre praktische Anwendung begann oft erst seit der Jahrtausendwende. Viele dem Europaausschuss zur Verfügung stehenden Instrumentarien und Rechte werden jedoch auch weiterhin nur sehr zögerlich genutzt, die Situation in der 16. Wahlperiode, die Gründe hierfür und mögliche Schlussfolgerungen finden sich in den folgenden Kapiteln.

7.2 Zusammensetzung

Wie bei allen Bundestagsausschüssen, so sind auch im Europaausschuss die Fraktionen des Bundestages proportional zur Zusammensetzung des Gesamtplenums vertreten.

²⁹⁵ Vgl. Tordoff, Lord, 2005: The Role of Select Committees in the House of Lords, in: Baldwin, Nicolas D. J., Parliament In The 21st Century, London, S. 164-183.

Die derzeit 33 ordentlichen Mitglieder setzen sich wie folgt zusammen: CDU / CSU-Fraktion 12 Mitglieder, SPD-Fraktion 12 Mitglieder, FDP-Fraktion 3 Mitglieder, Fraktion Die Linke 3 Mitglieder und Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen 3 Mitglieder.

Der Anteil weiblicher Abgeordneter beträgt im Europaausschuss derzeit²⁹⁶ nur 9,1% und ist damit noch deutlich niedriger als der Anteil im Haushaltsausschuss. Bei den 33 ordentlichen Mitgliedern des Bundestages finden sich nur drei weibliche Abgeordnete. Anders als beim Haushaltsausschuss zeigen sich hier vor allem die kleinen Fraktionen männerdominiert: Sowohl bei den Abgeordneten der FDP, der Linkspartei wie auch bei Bündnis 90 / Die Grünen findet sich jeweils keine einzige weibliche Abgeordnete bei den ordentlichen Mitgliedern des Europaausschusses. In der Unionsfraktion findet sich mit *Veronika Bellmann* eine einzelne Abgeordnete als ordentliches Mitglied im Europaausschuss, in der SPD-Fraktion die beiden anderen weiblichen Abgeordneten.

Damit sind die weiblichen Abgeordneten im Europaausschuss gegenüber dem gesamten Bundestag, wo der Anteil weiblicher Abgeordneter bei 31,6% liegt, deutlich unterrepräsentiert.²⁹⁷ Der Anteil weiblicher Abgeordneter im Europaausschuss ist dabei auch sehr viel niedriger als im Haushaltsausschuss, wo der Anteil 26,8% beträgt.

Eine Besonderheit im Europaausschuss besteht darin, dass nicht nur die 33 ordentlichen Mitglieder und, wenn diese verhindert sind, die 33 stellvertretenden Mitglieder, mitwirkungsberechtigt sind, sondern auch 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments, wobei sich hier die parteipolitische Zuordnung wie folgt darstellt: CDU / CSU 8, SPD 4, FDP 1, Die Linke 1 und Bündnis 90 / Die Grünen 2. Bei den mitwirkungsberechtigten MdEP, die vom Bundestagspräsidenten

²⁹⁶ Stand 01.04.2008.

²⁹⁷ Vgl. Feldkamp 2006, S. 7.

nach Absprache mit den Fraktionen benannt werden, beträgt der Anteil weiblicher Abgeordnete übrigens 25% und ist damit deutlich höher als bei den ordentlichen Bundestagsabgeordneten im Ausschuss.

Die Abgeordneten aus dem Europäischen Parlament sind zwar mitwirkungsberechtigt, sie sind jedoch nicht abstimmungsberechtigt. Zählt man beim Europaausschuss die mitwirkungsberechtigten 16 deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments zu den ordentlichen Mitgliedern hinzu, so ist der Europaausschuss der Ausschuss mit den meisten Mitgliedern, sogar noch vor dem Haushaltsausschuss, der die meisten Mitglieder hat, wenn man nur die ordentlichen Mitglieder zählt.

Die Gründe für die Einbindung der Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) in den Europaausschuss sind vor allem in der gewünschten "Verzahnung" der Arbeit des Bundestages mit der Arbeit des Europäischen Parlaments in Angelegenheiten der Europäischen Union zu finden, aber auch in den im Kapitel 7.1 beschriebenen historischen Gründen wie den ehemaligen Doppelmandaten in Bundestag und Europäischem Parlament. Wie *Sturm / Pehle* zeigen, ist die Einbindung der MdEP in den Europaausschuss eines von mehreren Beispielen von verfehlten Regelungen im Zusammenhang mit dem Europaausschuss:

„Die Bestimmungen über die Mitwirkung von EU-Parlamentariern sind nur ein Beispiel unter mehreren für die praktische Bedeutungslosigkeit detaillierter prozeduraler Regelungen in dem umfassenden Normgefüge, das eine effiziente Mitwirkung des Bundestages am europäischen Willensbildungs- und Normsetzungsprozess sicherstellen soll.“²⁹⁸

²⁹⁸ Sturm / Pehle 2005, S. 75.

Wenn man die nur mitwirkungsberechtigten MdEP im Ausschuss nicht mit betrachtet, ist der Europaausschuss einer der personell großen Ausschüsse,²⁹⁹ allerdings hat selbst der Auswärtige Ausschuss, der sich bis zur Einrichtung des Europaausschusses um die Europapolitik gekümmert hat, mit 36 Abgeordneten noch mehr Mitglieder als der Europaausschuss. Dies erscheint angesichts des Umfangs und der Komplexität des jeweiligen Aufgabengebiets wenig angemessen.

In seiner historischen Entwicklung zeigt sich dabei, dass die Zahl der Mitglieder in den Wahlperioden schwankt.³⁰⁰

Wahlperiode	13.	14.	15.	16.
MdB	39	36	33	33
MdEP	11	14	15	16

Tabelle 10: Entwicklung der Mitgliederzahl Europaausschuss

Offenbar ist auch immer noch die Zugehörigkeit zum Auswärtigen Ausschuss bei den Abgeordneten beliebter, da *Münzing / Pilz* von der dort äußerst begehrten Mitgliedschaft und dem sehr hohen Renommee von Auswärtigem- und Haushaltsausschuss sprechen.³⁰¹

Auch *Grünhage* spricht vom mangelnden Prestige des Europaausschusses, das unter anderem dazu führt, dass nicht die „profilertesten Abgeordneten“ der Fraktionen in den Europaausschuss gehen.³⁰²

²⁹⁹ Vgl. Schnapp / Harfst S. 355.

³⁰⁰ Die Werte für 13. bis 15. Wahlperiode stammen aus Grünhage 2007, S. 163.

³⁰¹ Münzing, Ekkehard und Pilz, Volker, 2002: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages – unter besonderer Berücksichtigung der 12. und 13. Wahlperiode, in: Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin (Hrsg.); Der Deutsche Bundestag im Wandel - Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 63-86, S. 63.

³⁰² Grünhage 2007, S. 172.

Zur Vergleichbarkeit der Daten werden mit dem Haushaltsausschuss aus dem Kapitel 6.2 wird in der folgenden Tabelle die durchschnittliche Mandatsdauer der Abgeordneten im Europaausschuss zum Zeitpunkt der Befragung dargestellt. Dabei wird einerseits zwischen der Angehörigkeit zu den Bundestagsfraktionen einerseits und andererseits auf den Durchschnittswert innerhalb der Fraktionen im Europaausschuss und den Durchschnittswert der Abgeordneten, die den Fragebogen beantwortet haben, unterschieden.

Die Befragung fand im Herbst 2006 statt, etwa ein Jahr nach der Bundestagswahl am 18. September 2005. Zu diesem Zeitpunkt waren die Mitglieder im Europaausschuss im Durchschnitt 6,48 Jahre Mitglieder des Bundestages. Interessant ist, dass die Abgeordneten, die den Fragebogen beantwortet haben, im Duraufschnitt 6,94 Jahre Mitglied des Bundestages sind.

Beim Europaausschuss ist die durchschnittliche Mandatslänge der Abgeordneten, die geantwortet haben, somit näher als beim Haushaltsausschuss an der durchschnittlichen Mandatslänge aller Abgeordneten im Ausschuss. Sowohl im Europaausschuss wie auch im Haushaltsausschuss sind die Abweichungen aber signifikant. Im Gegensatz zum Haushaltsausschuss liegt die durchschnittliche Mandatslänge der Abgeordneten, die den Fragebogen beantwortet haben, sogar noch etwas über der durchschnittlichen Mandatslänge aller Abgeordneten im Europaausschuss.

Aufgeteilt auf die einzelnen Fraktionen ergibt sich bei den Durchschnittswerten das folgende Antwortbild:

Fraktionszugehörigkeit	Durchschnittliche Länge des Mandats, Fraktion im Ausschuss insgesamt	Durchschnittliche Länge des Mandats, Fragebogen beantwortet
CDU / CSU	7,2	11,7
SPD	8,6	7,6
FDP	2,0	2,5
Die Linke	2,0	1,0
Bündnis 90 / Die Grünen	2,0	1,0

Tabelle 11: Durchschnittliche Mandatslänge Europaausschuss, nach Fraktionen aufgeteilt

Bei der Betrachtung der Werte fällt auf, dass in diesem Ausschuss die durchschnittliche Mandatsdauer bei der SPD bei allen Abgeordneten im Ausschuss höher ist in der Unionsfraktion. Dies war beim Haushaltsausschuss genau andersrum. Bei den kleinen Fraktionen zeigt sich, dass sie relative Parlamentsneulinge in den Europaausschuss schicken; dies wiederum im Gegensatz zum Haushaltsausschuss, wo alle Fraktionen eher erfahrenere Abgeordnete mit der Mitarbeit mittels ordentlicher Ausschussmitgliedschaft beauftragen. Bei der Fraktion Die Linke ist erneut zu beachten, dass sie erst seit 2005 erneut in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten ist.

Sowohl bei dem Gesamtdurchschnittswert wie auch bei Betrachtung der einzelnen Fraktionen fällt auf, dass die durchschnittliche Mandatsdauer im Europaausschuss deutlich niedriger ist als die im Kapitel 6.2 aufgezeigte durchschnittliche Mandatsdauer im

Haushaltsausschuss. Entsprechend dem Erkenntnis von *Beyme*, dass die durchschnittliche Mandatsdauer ein Indikator für die Wichtigkeit und auch die Beliebtheit eines Ausschusses bei den Bundestagsabgeordneten darstellt,³⁰³ lässt sich im Vergleich der Daten zwischen Europaausschuss und Haushaltsausschuss klar feststellen, dass der Europaausschuss nach diesem Indikator weniger wichtig und weniger beliebt zu sein scheint als der Haushaltsausschuss.

7.3 Kompetenzen

Die Kompetenzen des Europaausschusses sind einerseits in den allen Bundestagsausschüssen zur Verfügung stehenden Kompetenzen zu finden, sie werden jedoch noch um einige nur dem Europaausschuss für seine Aufgabenerfüllung zustehende weitere Kompetenzen ergänzt.

Entsprechend §62 der Geschäftsordnung des Bundestages sind Ausschüsse „vorbereitende Beschlussorgane“, die „dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen“ haben und die sich dabei nur auf „mit diesen in unmittelbaren Sachzusammenhang stehenden Fragen beziehen dürfen“.³⁰⁴ Allerdings dürfen sie sich mit dem Selbstbefassungsrecht nach Artikel 62, Absatz 1, Satz 3 der Geschäftsordnung auch ohne Überweisung mit „anderen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich befassen“.

Dem Bundestag, also dem Bundestagsplenum, kann jeweils nur der federführende Ausschuss eine Beschlussempfehlung aussprechen. Die Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse gehen nur an

³⁰³ Vgl. *Beyme* 1997, S. 188.

³⁰⁴ §62 Absatz 1 Satz 2 GOBT.

den federführenden Ausschuss und dieser beachtet sie in seiner Beschlussempfehlung.

Der Europaausschuss ist zuständig für Grundsatzfragen der europäischen Integration und die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der Mitgliedsstaaten. Die meisten europäischen Vorlagen werden somit federführend an die entsprechenden Fachausschüsse überwiesen und der Europaausschuss wird nur mitberatend beteiligt. So war der Europaausschuss nur bei wenigen Gesetzen federführend, zum Beispiel zum "Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung von Rechtsvorschriften des Bundes infolge des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union"³⁰⁵, zur Einrichtung der europäischen Grundrechteagentur,³⁰⁶ zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung,³⁰⁷ bei der europäischen Transparenzinitiative³⁰⁸ und bei "Anträgen und Programm der Bundesregierung zur deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union - 1. Januar bis 30. Juni 2007"³⁰⁹.

Die Sonderregelungen für den Europaausschuss finden sich vor allem in den Artikeln 93 und 93a der Geschäftsordnung des Bundestages.

Dem Bundestag vom Europäischen Rat oder der Bundesregierung zugeleitete Unionsvorlagen kommen über den Direktor des Bundestages in die zentrale Eingangsstelle für alle Zuleitungen von EU-Dokumenten, das im Sekretariat des Europaausschusses angesiedelte Europabüro. Das Europabüro nimmt für den Bereich

³⁰⁵ Bundestagsdrucksache 16/2954, Beschlussempfehlung auf Bundestagsdrucksache 16/3147.

³⁰⁶ Bundestagsdrucksachen 16/150 und 16/4246.

³⁰⁷ Bundestagsdrucksachen 16/1207 und 16/3639.

³⁰⁸ Bundestagsdrucksachen 16/2203, 16/2518 und 16/5287.

³⁰⁹ Bundestagsdrucksachen 16/3327, 16/3680, 16/3796, 16/3808, 16/3832 und 16/4453.

der Unionsvorlagen die Funktionen entsprechend §75 der Geschäftsordnung des Bundestages wahr, bei nationalen Vorlagen macht dies das Parlamentssekretariat. Bei den Unionsvorlagen gibt es eine Unterscheidung zwischen der "förmlichen Zuleitung" und "allgemeine Zuleitung". "Förmliche Zuleitungen" betreffen direkt das Gemeinschaftsrecht, dies sind zirka 1000 Vorlagen pro Jahr, die Anzahl der "allgemeinen Zuleitungen" ist ein vielfaches davon. Das Europabüro erarbeitet Vorschläge, welche Ausschüssen die jeweiligen Unionsvorlagen federführend und mitberatend behandeln sollen. Diese Vorschläge werden im Namen des Vorsitzenden des Europaausschusses dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übermittelt. An die Ausschüsse werden diese Unionsvorlagen dann nach Zustimmung des Ältestenrates in Form einer Sammelliste zur Beratung überwiesen. Die Vorlagen werden zu Sammellisten zusammengefasst, da es sich jährlich um mehr als 4000 Dokumente handelt.

Entsprechend der am 28. September 2006 unterzeichneten "Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union" hat die Bundesregierung den Bundestag frühzeitig und umfassend über europäische Vorlagen und Rechtsetzungsakte zu informieren und muss eine „geeignete politische Vertretung“ der Bundesregierung in den Bundestagsausschüssen sicherstellen.

Entsprechend der Vereinbarung gibt die Regierung dem Bundestag in einem „frühen Verhandlungsstadium“ Gelegenheit zur Stellungnahme und „legt die Stellungnahme des Deutschen Bundestages bei ihren Verhandlungen zugrunde.“³¹⁰ Die Abgeordneten haben sogar die Möglichkeit, die Regierung im Vorfeld

³¹⁰ Absatz II in der Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28.09.2006, Bundestags-Drucksache 16/2620.

von europäischen Entscheidungen „durch eine Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG politisch zu binden“.³¹¹ Diese Kompetenz stellt jedoch einen Extremfall dar, da die Regierungsmehrheit im Ausschuss "ihre Bundesregierung" in aller Regel politisch nicht so stark einschränken will.

Kommt es zur Beratung von Unionsvorlagen im Europaausschuss, so kann dieser entsprechend Artikel 93, Absatz 5 der Geschäftsordnung des Bundestages gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments beraten.

Die besonderen Kompetenzen des Europaausschusses, die weit über die Kompetenzen der anderen Bundestagsausschüsse und, obwohl er auch über besondere Kompetenzen verfügt, in diesem Fall über die Kompetenzen des Haushaltsausschusses hinausgehen, werden 2002 sehr gut in *Der Spiegel* zusammengefasst:³¹²

„Das Fachgebiet ist schwierig, das Medieninteresse entsprechend gering. Und doch hat der Europaausschuss des Bundestages Geschichte gemacht – dank eines verbrieften Sonderrechts. Als einziger Parlamentsausschuss darf er Stellungnahmen verabschieden, die für die Bundesregierung genauso verbindlich sind wie die Beschlüsse des Bundestags. Mit diesem Privileg hat der Europaausschuss schon jetzt wesentlich zur Weiterentwicklung der Europäischen Union beigetragen.“

Diese plenarersetzenden Beschlüsse wurden 1994 durch den Paragraph 93a der Bundestagsgeschäftsordnung ermöglicht. Der Europaausschuss ist der einzige Bundestagsausschuss, der gegenüber der Bundesregierung eine Stellungnahme zu einer

³¹¹ Töller 2004, S. 39.

³¹² Der Spiegel vom 09.02.2002.

Unionsvorlage als "plenareretzenden Beschluss" abgeben kann, wenn kein anderer fachlich betroffene Bundestagsausschuss bei der einzuholenden Stellungnahme dem widerspricht.

In diesem Kapitel konnte aufgezeigt werden, dass der Europaausschuss über umfangreiche Kompetenzen verfügt, die zum Teil auch deutlich über den anderen Bundestagsausschüssen zur Verfügung stehenden Kompetenzen liegen. Inwieweit der Europaausschuss seine Kompetenzen jedoch auch nutzt, wird in den folgenden Kapiteln weiter untersucht.

7.4 Ressourcen

Dem Europaausschuss stehen vielfältige Ressourcen zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Ein Teil dieser Ressourcen ist für alle Bundestagsausschüssen und alle Bundestagsabgeordneten verfügbar, ein anderer Teil steht dem Europaausschuss und seinen Mitgliedern exklusiv und zusätzlich zu vergleichbaren Ressourcen anderer Bundestagsausschüsse zur Verfügung.

Neben technischen und administrativen Ressourcen stellen personelle Ressourcen die für die Arbeit eines Bundestagsausschusses wichtigste einzelne Ressourcenart dar. Dabei stehen jedem Abgeordneten im Europaausschuss wie jedem Abgeordneten im Bundestag zunächst die Mitarbeiterpauschale für persönliche Hilfskräfte im Bundestagsbüro und im Wahlkreisbüro bzw. den Wahlkreisbüros zur Verfügung. Diese kann im Jahresdurchschnitt maximal 13.660 € im Monat als Arbeitnehmerbrutto betragen. Neben studentischen Hilfskräften, Sekretären und Sachbearbeitern werden daraus vor allem auch die persönlichen Wissenschaftlichen Mitarbeiter bezahlt. Dabei hat, je

nach persönlicher Einteilung der Mittel zwischen den Bürostandorten und den Mitarbeiterkategorien, ein Bundestagsabgeordneter im Europaausschuss einen oder zwei Wissenschaftliche Mitarbeiter, wobei einer dann auch gleichzeitig noch der Büroleiter des Berliner Bundestagsbüros ist.

Daneben haben die Fraktionen in ihren Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen Mitarbeiter zur Unterstützung der Abgeordneten eingestellt. Bei den großen Fraktionen, in denen es für jeden Bundestagsausschuss eine entsprechende Arbeitsgruppe in der Fraktion mit eigenem Personal gibt, besteht diese Ressource aus Sekretären, Sachbearbeitern und Referenten, letztere entsprechen dem Qualifikationsniveau von Wissenschaftlichen Mitarbeitern in den Abgeordnetenbüros. Für die inhaltliche Arbeit der Abgeordneten sind seine persönlichen Wissenschaftlichen Mitarbeiter und die Referenten innerhalb der Fraktion die wichtigste Ressource. Soweit sind die Ressourcen von Europaausschuss und dem Haushaltsausschuss, wie im Kapitel 6.4 dargestellt, fast identisch.

Die nächste Ebene der personellen und organisatorischen Ressourcen stellt das Ausschussesekretariat dar, wobei es hier durch die Einbindung des Europabüros in das Sekretariat eine besondere Situation für den Europaausschuss im Vergleich zu den übrigen Ausschüssen gibt. Das Sekretariat kümmert sich um die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Ausschusssitzungen. Es unterstützt den Vorsitzenden, die Obleute sowie alle Mitglieder des Ausschusses in der Ausübung ihres Mandats.

Dazu gehören neben der Sitzungsvorbereitung auch die organisatorische Vorbereitung von Delegationsreisen des Ausschusses, die Betreuung von ausländischen Delegationen, die Organisation von Anhörungen und die Vorbereitung von offiziellen Gesprächen, zum Beispiel durch das Zusammenstellen von Hintergrundinformationen. Das Ausschussesekretariat wird derzeit von

einer Beamtin des höheren Dienstes geleitet, die insbesondere für den Ausschussvorsitzenden organisatorische und inhaltliche Arbeiten übernimmt.³¹³ Unterstützt wird sie dabei von zwei weiteren Beamten des höheren Dienstes als Referenten, einer Büroleiterin, zwei Ausschussekretärinnen und studentischen Hilfskräften. Davon noch getrennt, aber im Ausschussekretariat des Europaausschusses angesiedelt, ist das Europabüro mit vier Mitarbeitern.³¹⁴ In das Europabüro als zentrale Eingangsstelle werden dem Bundestag alle EU-Vorlagen und EU-Dokumente zugeleitet.³¹⁵

Im Fragebogen wurde in Frage 7 auch im Europaausschuss danach gefragt, für wie hilfreich in der Unterstützung ihrer Ausschussarbeit die Abgeordneten die Verwaltung des Bundestages und insbesondere das Ausschussekretariat einschätzen. Dabei ergab sich das folgende Antwortbild:

<u>Vorgegebene Antwortmöglichkeit</u>	<u>Anzahl der Antworten</u>
Sehr hilfreich	1
Hilfreich	10
Neutral	5
Wenig Hilfreich	2
Völlig unzureichend	0

Tabelle 12: Einschätzung Ausschussekretariat im Europaausschuss

³¹³ Im Bundestag gibt es einen "Leitfaden für die Arbeit in den Ausschussekretariaten", der zusammen mit der Stellenbeschreibung die Arbeit bestimmt. Vgl. zur Funktion des Leiters eines Ausschussekretariats auch Oertzen: Oertzen, Jürgen von, 2006: Das Expertenparlament – Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente, Baden-Baden, S. 225-233.

³¹⁴ Stand 2006.

³¹⁵ Weitere Informationen zur Arbeit des Europabüros finden sich im folgenden Kapitel 6.5.

In einem unaufgeforderten Kommentar wurde in Fragebogen 7 von einem Mitglieder der SPD-Fraktion zusätzlich zu der Angabe "Neutral" noch folgender Kommentar hinzugefügt: „Keine Angebote übers Intranet des Bundestages.“

Somit zeigt sich im Vergleich zu den Angaben aus dem Haushaltsausschuss im Kapitel 6.4 ein deutlicher Unterschied: Dort waren 65% der Abgeordneten der Ansicht, dass die Unterstützung "Sehr hilfreich" ist, im Europaausschuss waren dies nur 6%. Bei beiden Ausschüssen waren aber die deutliche Mehrheit der Antworten in der "Sehr hilfreich" oder "Hilfreich"-Kategorien zu finden, die meisten Abgeordneten sind also mit der Unterstützung ihrer Arbeit durch die Bundestagsverwaltung und insbesondere durch die Ausschussesekretariate insgesamt zufrieden.

Die nächste Ressourcenquelle für die Abgeordneten im Europaausschuss ist der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages, ein vollwertiger wissenschaftlicher Hilfsapparat. Wie auch mit den anderen hier genannten Ressourcen, so wird auch mit dem Wissenschaftlichen Dienst vor allem die Struktur des Bundestages als Arbeitsparlament gefördert; Teil des Wissenschaftlichen Dienstes ist auch die Bundestagsbibliothek.

Daneben nutzten die Abgeordneten, auf Grund ihrer zeitlichen Beschränkungen oft durch ihre Wissenschaftlichen Mitarbeiter vertreten, als Ressource auch die aktuellen wissenschaftliche Veröffentlichungen zur Europapolitik und die verschiedenen sozialwissenschaftlichen Forschungseinrichtungen in Berlin wie das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und die Universitäten im direkten Umfeld des Bundestages, dabei vor allem die Freie Universität Berlin und die Humboldt Universität zu Berlin. Insbesondere durch Besuch entsprechender Veranstaltungen und persönlicher Gespräche haben diese Forschungseinrichtungen einen nicht zu unterschätzenden

Einfluss auf die Abgeordneten im Europaausschuss, sie bieten den Abgeordneten aber auch eine wertvolle externe Informations- und Beurteilungsressource.

Eine indirekte Ressource für die Mitglieder des Europaausschusses stellt die Änderung der Dienstreisereglung dar, nach der für dienstliche Reisen nach Brüssel wie bei Inlandsdienstreisen keine Dienstreisegenehmigung des Bundestagspräsidenten notwendig ist, wenn es keine Übernachtung in Brüssel gibt. Dadurch können alle Mitglieder des Bundestages problemlos persönlichen Kontakt zu den europäischen Institutionen und Akteuren halten und sich "vor Ort" über aktuelle Diskussionen und den Verhandlungsstand aktueller Regelungsprojekte informieren. Besonders relevant ist dies für die Abgeordneten im Europaausschuss, die dadurch die Möglichkeit erhalten, sich sehr viel stärker als in der Vergangenheit unabhängig von der Bundesregierung zu informieren und vor allem auch den Standpunkt des Bundestages oder ihrer Bundestagsfraktion in die Diskussionen in Brüssel einzubringen. Das am 5. Februar 2007 von Bundestagspräsident *Lammert* eröffnete Verbindungsbüro des Bundestages in Brüssel kann diese Diskussionen zusätzlich unterstützen. In dem Verbindungsbüro des Bundestages arbeiten 2007 drei Mitarbeiter des Bundestagsverwaltung sowie sechs Vertreter der Bundestagsfraktionen, die zumeist auf der Ebene der Referenten qualifiziert sind. 2007 sind damit 22 nationale Parlamente der Europäischen Union in Brüssel vertreten, der Bundestag als eines der größten und wichtigsten nationalen Parlament der Europäischen Union ist in dieser Angelegenheit also ein "Nachzügler".³¹⁶ Die dortigen Mitarbeiter arbeiten primär für den Europaausschuss, auch wenn das Bundestagsbüro in Brüssel und

³¹⁶ Den Beschluss zur Einrichtung eines Verbindungsbüros in Brüssel hat der Bundestag am 12. Mai 2005 gefasst, zu finden ist er auf der Bundestagsdrucksache 15/5493.

die dortigen Fraktionsreferenten formal dem ganzen Bundestag und allen Ausschüssen zur Verfügung stehen.

Wie den Abgeordneten in allen anderen Bundestagsausschüssen, so steht dem Europaausschuss in begrenztem Umfang auch die Bundesregierung als Ressource zur Verfügung. Einerseits muss die Bundesregierung entsprechend der Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union für alle Sitzungen des Europaausschusses eine angemessene Vertretung der Regierung im Ausschuss sicherstellen. Dies geschieht in aller Regel mindestens mit Mitarbeitern auf Abteilungsleiterebene aus den Ministerien, in sehr vielen Fällen aber auch durch die Staatssekretäre, oftmals aus dem Auswärtigen Amt, oder sogar durch die Bundesminister selber. Auch die Bundeskanzlerin war im 16. Bundestag schon mehrfach im Europaausschuss.³¹⁷

Bei Auslandsdienstreisen können die Abgeordneten des Europaausschusses auf die Ressourcen der deutschen Botschaften vor Ort zurückgreifen, im Inland steht ihnen in jedem Ministerium das Kabinetts- und Parlamentsreferat als Informationsressource zur Verfügung, im Fall des Europaausschusses insbesondere das Referat im Auswärtigen Amt. Daneben gibt es, insbesondere für die Mitglieder der Regierungsfractionen, noch vielfältige inoffizielle Kontakte in die Bundesregierung und zu den Ministerien und Botschaften, wie im Kapitel 6.6 noch weiter erläutert wird.

Zur besseren Koordinierung der Arbeit mit den europäischen Institutionen und primär zur Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament gehören die deutschen MdEP im Ausschuss, die über ein

³¹⁷ So z.B. am 4. Juli 2007 im Nachgang des EU-Gipfels und der deutschen Ratspräsidentschaft.

Mitwirkungsrecht verfügen, jedoch nicht abstimmungsberechtigt sind. Im Kapitel 7.1 werden die Gründe für die Einbindung der MdEP in den Europaausschuss mit der geschichtlichen Entwicklung des Europaausschusses begründet. Faktisch sind die MdEP jedoch selten bei Ausschusssitzungen des Europaausschusses anwesend, die Zusammenarbeit findet primär in nicht-formalisierter Form durch persönliche oder telefonische Gespräche oder Schriftverkehr statt.

Ein ständiges Thema bei den Gesprächen der deutschen Abgeordneten mit den MdEP und vor allem auch im Gespräch mit der Bundesregierung und der Europäischen Kommission stellt die Fragen nach der deutschen Übersetzung von EU-Vorlagen und Dokumenten dar. Die Mehrheit im Europaausschuss findet die derzeitige Situation, in der viele Dokumente ohne deutsche Übersetzung beraten werden sollen, äußerst unbefriedigend und im Europaausschuss wurde dazu gefordert, die Übersetzungskapazitäten des Bundestages erheblich zu erweitern oder vereinzelt wurde sogar die Nicht-Beratung von nicht übersetzten Vorlagen angedroht. Diese nach Ansicht vieler Ausschussmitglieder unzureichende Ressource wurde besonders deutlich und kontrovers beim Besuch des EU-Kommissars für Mehrsprachigkeit, *Leonard Orban*, am 25. April 2007 im Europaausschuss diskutiert. Auch 2008 setzt sich diese Diskussion noch weiter fort.³¹⁸

Noch eine formale Informationsressource für die Mitglieder des Europaausschusses bzw. die der deutschen Delegation angehörigen Mitglieder des Europaausschusses steht in Form der COSAC-Konferenz zur Koordination der nationalen Parlamente der Europäischen Union, der Beitrittsländer und –kandidaten sowie des

³¹⁸ Vgl. <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/0,1518,541659,00.html> [16.03.2008].

Europäischen Parlaments zur Verfügung.³¹⁹ Seit der Gründung 1989 tagen die Parlamentarier der Ausschüsse für Europa- oder Gemeinschaftsangelegenheiten zwei Mal im Jahr, jeweils in dem Land, das die EU-Ratspräsidentschaft innehält. Vom 13. bis 15. Mai 2007 fand das 37. COSAC-Treffen in Berlin statt und bot den Abgeordneten im Europaausschuss eine weitere Gesprächs- und Informationsressource. Zur Vorbereitung der deutschen COSAC verfügte das Ausschusssekretariat des Europaausschusses bis Ende 2007 auch über einen zusätzlichen Mitarbeiter.

7.5 Formale Entscheidungsstruktur

Die formale Entscheidungsstruktur im Europaausschuss ist direkt mit den im Kapitel 7.3 aufgezeigten Kompetenzen verknüpft.

Bei den Funktionen des Europaausschusses es gibt den dort beschriebenen Unterschied zwischen Unionsvorlagen und Vorlagen aus dem Bundestagsplenum.

Vorlagen aus dem Bundestagsplenum, die entsprechend der Absprache des Ältestenrates dem Europaausschuss federführend oder mitberatend zugeleitet werden, werden wie in jedem Fachausschuss des Bundestages behandelt und beraten. Im Anschluss wird entweder eine Stellungnahme an den federführenden Ausschuss abgegeben oder es wird, wenn der Europaausschuss federführend ist, eine Beschlussempfehlung an das Plenum unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse abgegeben.

³¹⁹ Zu den Details der rechtlichen Grundlage der COSAC sei auf eine Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages verwiesen, Internetquelle http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/0202/ausschuesse/archiv15/a20/cosac/cosac_11.html [20.03.2008].

Dazu stehen dem Europaausschuss neben der eigenen Beratung auf Grundlage der zwischen den Obleuten vereinbarten Tagesordnung öffentlichen Anhörungen, öffentliche Sitzungen, die Befragung der Bundesregierung oder Gespräche mit europäischen Vertretern zur Verfügung. Auch die Möglichkeit von öffentlichen Sitzungen wird vom Europaausschuss öfter als vom Haushaltsausschuss genutzt, so etwa 2006 für zwei gemeinsame Sitzungen der Europaausschüsse des Deutschen Bundestages und der Assemblée Nationale in Paris und Berlin und für eine Sitzung mit *José Barroso*, dem Präsidenten der Europäischen Kommission am 30. November 2006.

Für einen Teil von europäischen Vorlagen verfügt auch der gesamte Europaausschuss nach §93, Absatz 1 der Geschäftsordnung des Bundestages über besondere Rechte. Die folgenden Vorlagen werden dem Europaausschuss unmittelbar zur Beratung zugeleitet:

- Vorhaben gemäß §§3 bis 5 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union³²⁰
- Vorhaben gemäß Artikel 2 des Gesetzes zu den Verträgen zur Gründung der EWG und EURATOM
- Unterrichtungen des Europäischen Parlaments. Diese werden Unionsvorlagen genannt.

Diese Vorlagen, vor allem die zahlreichen Unionsvorlagen, werden vom Europabüro im Sekretariat des Europaausschusses zu Sammel Listen zusammengestellt und der Vorsitzende des Europaausschusses schlägt dem Bundestagspräsidenten dann einen entsprechenden Fachausschuss als federführenden Ausschuss vor, relativ selten ist dies auch der Europaausschuss selber. Fachausschüsse können Unionsvorlagen auch „vor und unabhängig

³²⁰ Zu dem EUZBBG abgekürzten und 1993 verabschiedeten Gesetz vergleiche Kapitel 7.1.

von der förmlichen Unterrichtung des Bundestages“ in ihre Verhandlungen aufnehmen, müssen dann jedoch den Bundestagspräsidenten und den Vorsitzenden des Europaausschusses darüber informieren.³²¹

Somit hat der Vorsitzende des Europaausschusses eine herausgehobene Stellung bei der Behandlung von Unionsvorlagen, der Europaausschuss selber jedoch mehr eine formal in der Geschäftsordnung hervorgehobene Stellung als eine real hervorgehobene Stellung.

Neben der Beratung bzw. Mitberatung überwiesener Vorlagen steht dem Europaausschuss wie jedem anderen Ausschuss das in Kapitel 7.3 beschriebene beschränkte Selbstbefassungsrecht zu und exklusiv kann nur der Europaausschuss die ebenfalls in Kapitel 7.3 dargestellten plenareretzenden Beschlüsse zu Unionsvorlagen abgeben.

Durch die aufgrund der Forderungen des Bundestages 2006 geschlossenen Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung zur Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten soll einerseits eine umfassende und frühzeitige Information des Bundestages und insbesondere des Europaausschusses, andererseits eine Beachtung der Stellungnahmen aus dem Bundestag bei europäischen Verhandlungen sicherstellen. Diese von allen Fraktionen des Bundestages mitgetragene Vereinbarung hat in der Selbsteinschätzung der Ausschussmitglieder, wie im Kapitel 7.8 detailliert dargestellt, zu erheblichen Verbesserungen geführt, in der formalen Entscheidungsstruktur bedeutet sie jedoch nur, dass der Bundestag nun frühzeitiger von Vorhaben auf EU-Ebene durch die Bundesregierung unterrichtet werden sollte. Den Informationsfluss

³²¹ Art. 93, Abs. 2, Satz 1 der Geschäftsordnung des Bundestages.

zwischen Europaausschuss und europäischer Ebene, unabhängig von der Bundesregierung, soll auch die Einrichtung des Bundestagsbüros in Brüssel im Jahr 2007 dienen.

Für die Vergangenheit wird die Rolle des Bundestages und damit auch des Europaausschusses von *Oberreuter / Kranenpohl / Sebaldt* sehr kritisch betrachtet: „Dem Bundestag verbleibt im Rahmen der Gesetzgebung häufig nur die Rolle des legislativen Notars, welcher die bereits beschlossenen EU-Richtlinien per Anpassungsgesetz in nationales Recht umzusetzen hat.“³²²

Wie diese Betrachtung jedoch gezeigt hat, hat sich die Situation in den letzten Jahren subsektive verbessert, hat jedoch noch lange nicht zu einer optimalen Funktionserfüllung und guten Leistungen des Europaausschusses geführt.

7.6 Informelle Einfluss- und Entscheidungsstrukturen im Umfeld des Europaausschusses

Die Europapolitik, wohl sogar noch stärker als andere Politikbereiche, ist durch informelle Prozesse von „Verhandlungen und Rücksichtnahmen“³²³ geprägt.

Politische Entscheidungsprozesse laufen in relevanten demokratischen Strukturen wie dem Bundestag so ab, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht nur für die formale Entscheidungsfindung, sondern zusammen mit externen Ressourcen auch im Rahmen von informellen Einfluss- und

³²² Oberreuter / Kranenpohl / Sebaldt 2002, S. 11.

³²³ Scharpf, Fritz W., 1993b: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland und Schmidt, Manfred G. (Hrsg.); Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch, Opladen 1993, S. 25-50, S.25.

Entscheidungsstrukturen genutzt werden.³²⁴ Dabei steht eine formale Entscheidung in aller Regel am Ende dieses politischen Entscheidungsprozesses, teilweise zusätzlich auch am Anfang oder bei wesentlichen Zwischenschritten. Die im Kapitel 7.5 dargestellte formale Entscheidungsstruktur wird also durch informelle Einfluss- und Entscheidungsstrukturen ergänzt, zum Teil kann man die Vorgänge dabei als Rückkopplungssystem bezeichnen.³²⁵ Wie *Grünhage* dabei zeigt, hat der Europaausschuss als „Integrations-, Querschnitts- und Fachausschuss“ vielfältige Möglichkeiten, auch informell an Entscheidungen beteiligt zu werden.³²⁶

In den letzten Jahren gab es verstärkt Diskussion, sowohl in der Öffentlichkeit wie auch innerhalb der Politikwissenschaft um diese zahlreichen informellen Strukturen und die Beeinflussung der Entscheidungen z.B. durch Lobbyismus. Es ist Stand der Forschung, dass informelle Strukturen politische Entscheidungen, gerade in solchen Multiakteursystemen wie dem politischen System in Deutschland, entscheidend mitprägen und in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen erhebliche Konsequenzen für das Endergebnis eines Entscheidungsprozesses haben. Auch alle Bundestagsausschüsse sind Teil dieser informellen Informations-, Einfluss- und Entscheidungssysteme. Zum Teil wird in der Forschung sogar ein Konzept von Deutschland als Verhandlungsdemokratie vertreten.³²⁷ Gerade für das Feld der Gesetzgebung wird

³²⁴ Vgl. Beyme, Klaus von, 1991a: Informelle Komponenten des Regierens, in: Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttrik (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik 2 - Formale und informale Komponenten des Regierens*, Opladen, S.31-50.

³²⁵ Vgl. Mittrücker, Norbert, 2005: *Rückkopplungssysteme in parlamentarischen Prozessen*, Berlin, insbesondere S.22.

³²⁶ Vgl. *Grünhage* 2007, S. 170ff.

³²⁷ Beispielhaft und besonders klar zu finden bei Czada 2004 und 2002:

Czada, Roland, 2004: *Verhandlungsdemokratie und Machtteilung – Form, Genese und Betriebsweise eine politischen Systemtypus*, in: Marschall, Stefan und Strünck, Christoph (Hrsg.), *Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch – Festschrift für Ulrich von Alemann zum 60. Geburtstag*, Baden-Baden,

argumentiert, „dass die Verhandlungen zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren Teil eines Entscheidungsprozesses sind, der auf eine konsensuale Übereinkunft hin zielt.“³²⁸

Dabei haben die unterschiedlichen externen Strukturen einen deutlich unterschiedlichen Einfluss auf verschiedene Politikbereiche und damit auch auf die jeweiligen Bundestagsausschüsse.

Einige der externen Strukturen und Formen haben einen erheblichen Einfluss auf den Europaausschuss. Dabei sind vor allem informelle Kontakte von Ausschussmitgliedern in die Bundesregierung oder zu europäischen Institutionen wie dem Europäischen Parlament oder der Europäischen Kommission, innerhalb des Bundestages, zu anderen Parlamenten innerhalb der EU sowie zu Journalisten und Lobbyisten zu nennen. Ein weiterer Aspekt dieser informellen Kontakte sind die inoffiziellen Kontakte der Ausschussmitglieder untereinander, zu anderen Mitgliedern des Bundestages, die nicht Mitglieder im Europaausschuss sind, sowie in geringerem Umfang innerhalb ihrer jeweiligen Bundestagsfraktion zur Fraktionsführung. Im Hinblick auf den Austausch mit Mitgliedern der Europaausschüsse der anderen nationalen Parlamente der EU und des Europäischen Parlaments bietet die offizielle Plattform der COSAC eine sehr gute Gelegenheit, sich auszutauschen und den Kontakt dann auf informeller Ebene weiterzuführen.

Eine wichtige Informationsquelle, der aber auch ein hohes Einflusspotential zukommt, stellt die Bundesregierung dar. Dabei ist es in einem parlamentarischen Regierungssystem üblich, dass die

S. 145-163; Czada, Roland, 2002: Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre – Eine Einführung, Wiesbaden, S. 292-318.

³²⁸ Leunig, Sven, 2003: Föderale Verhandlungen – Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess, Frankfurt am Main, S. 35.

Abgeordneten der Regierungskoalitionen über einen besseren informellen Kontakt in die Regierung und damit zumeist auch in die Bundesministerien verfügen als die Abgeordneten der Oppositionsparteien. Dies hat sich auch für diese Untersuchung in der Selbsteinschätzung der Mitglieder im Kapitel 7.8 bestätigt, wie auch in den Hintergrundgesprächen und bei der eigenen empirischen Beobachtung des Autors. Ähnlich wie auch bei *Töller* hat sich gezeigt, dass man nicht von einem systematischen Widerstand der Bundesregierung gegenüber dem Europaausschuss sprechen kann.³²⁹ Allerdings besteht weiterhin die Herausforderung, dass dem Europaausschuss auf Seiten der Bundesregierung kein Ministerium direkt und exklusiv gegenübersteht, auch wenn es, vor allem aus den Koalitionsfraktionen, eine erhebliche Zahl von Gesprächen mit dem Bereich der Regierung und der Ministerien gibt. Aus den meisten Fachausschüssen gibt es sehr gute inoffizielle Verbindungen in das entsprechende Bundesministerium. Dem Europaausschuss steht innerhalb der Bundesregierung vor allem die Europaabteilung im Auswärtigen Amt gegenüber, die nur Teil eines großen Ministeriums ist, trotzdem ist die Regierung selbstverständlich in den Ausschusssitzungen und teilweise bei den Europa-Arbeitsgruppen der Fraktionen vertreten. Aus diesen Gründen sind die inoffiziellen Kontakte des Europaausschusses zur Regierung mehr von individuellen guten Kontakten von einzelnen Ausschussmitgliedern mit einzelnen Kontaktpersonen in der Regierung geprägt als durch gute informelle Kontakte der ganzen (Regierungs-)Fraktionen zur Regierung. Wie *Töller* zeigt, sind überraschenderweise gerade auch die Fraktionsarbeitsgruppen ein „wesentlicher Ort parlamentarischer Einflussnahme“.³³⁰ In den Fraktionsarbeitsgruppen der Regierungsfractionen ist die Bundesregierung am ehesten bereit, Kompromisse mit den Wünschen der Ausschussmitglieder

³²⁹ Vgl. Töller 1995, S. 155f.

³³⁰ Töller 2004, S.41.

einzufragen. Die Fraktionsarbeitsgruppen eignen sich auch deshalb für intensive politische Gespräche und als informelle Einflussstruktur, da sie nicht-öffentlich tagen und jeweils nur ein kleiner Kreis von Abgeordneten und direkten Mitarbeitern aus der eigenen Fraktion und der Regierung anwesend ist, andererseits sie aber in der Regel alle wesentlichen Akteure eines Themengebiets, zumindest aus einer Partei, zusammenbringen und somit zum Teil besser als in Zweierdiskussionen die Beschlussfähigkeit einer bestimmten Lösung besprochen werden kann.³³¹ Dabei nehmen in den Diskussionen die Arbeitsgruppenvorsitzenden die zentrale Stelle ein.³³²

Auch das Thema externer Lobbyismus gehört zu den informellen Einfluss- und Entscheidungsstrukturen im Umfeld des Europaausschusses, während es im Haushaltsausschuss praktisch keine Rolle spielt.³³³ Durch den Bundestagsumzug von Bonn nach Berlin ist die Intensität des Lobbyismus stark gewachsen.³³⁴ Dies wirkt sich vor allem bei den Fachausschüssen aus.³³⁵ Da der Europaausschuss relativ selten federführend bei der Beratung von Vorlagen ist, sind klassische Verbände, Gewerkschaften oder Firmen kaum am Lobbyismus exklusiv gegenüber dem Europaausschuss

³³¹ Anwesend sind bei den regelmäßigen Arbeitsgruppensitzungen der Regierungsfractionen in aller Regel neben den Abgeordneten aus der Arbeitsgruppe die Büroleiter der Abgeordneten, die entsprechenden Fraktionsreferenten, Vertreter der thematisch beteiligten Bundesministerien, zum Teil die jeweiligen Berichterstatter der gleichen Fraktion aus anderen Ausschüssen sowie zum Teil Referenten aus dem Parteivorstand.

³³² Dies zeigen besonders eindrucksvoll: Petersen, Anne Sophie und Kaina, Viktoria, 2007: „Die Fäden halte ich in der Hand“: Arbeitsgruppenvorsitzende der SPD- und CDU/CSU-Bundestagsfractionen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (38) Heft 2, S. 243-260; Oertzen 2006, S. 106-145.

³³³ Vgl. Speth, Rudolf, 2006: Wege und Entwicklungen der Interessenpolitik, in: Leif, Thomas und Speth, Rudolf (Hrsg.), Die fünfte Gewalt – Lobbyismus in Deutschland, Bonn, S. 38-52.

³³⁴ Vgl. Schumacher, Hajo, 2006: "Die ewig netten Herren" – Berlin ist die Hauptstadt eines wild wachsenden Lobbyismus, in: Leif, Thomas und Speth, Rudolf (Hrsg.), Die fünfte Gewalt – Lobbyismus in Deutschland, Bonn, S. 78-87.

³³⁵ Vgl. Winter, Thomas von, 2004: Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (35) Heft 4, S. 761-776.

beziehungsweise gegenüber seinen Mitgliedern interessiert, hier geraten die Mitglieder des Europaausschusses eher trotz, als wegen ihrer Mitgliedschaft im Europaausschuss in das Interesse von Lobbyisten. Hingegen wurde in den Hintergrundgesprächen von den Abgeordneten mehrfach eine andere Form des Lobbyismus beschrieben: Politischer Lobbyismus durch Botschaften. Gerade im Zuge von Beitrittsverhandlungen in die Europäische Union kommt dem Europaausschuss ein großes Einflusspotential zu. Die Botschaften der entsprechenden Länder und auch von weiteren Ländern, die ein Interesse an einem bestimmten Ausgang der jeweiligen Beitrittsverhandlungen haben, betreiben dann intensiven Lobbyismus gegenüber und auch in Zusammenarbeit mit den Abgeordneten des Europaausschusses.

Es gibt insbesondere auch eine Diskussion, inwiefern Debatten aus den Parlamenten hinaus verlagert werden.³³⁶ Eine dieser dabei diskutierten Strukturen stellen externe Kommissionen bzw. Räte dar,³³⁷ eine andere Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden.³³⁸ Zu den Kommissionen, gerade während der rot-grünen Bundesregierung, liefert *Siefken* einen wichtigen Beitrag.³³⁹ Er zeigt dabei auf, dass keine der 29 in dieser Zeit eingerichteten Kommissionen direkt mit Europapolitik oder anderweitig mit dem

³³⁶ Vgl. Puhl, Thomas, 2005: Entparlamentarisierung und Auslagerung staatlicher Entscheidungsverantwortung, in: Isensee, Josef und Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III Demokratie – Bundesorgane, Dritte Auflage, S. 639-682.

³³⁷ Vgl. zu Räten: Heinze, Rolf G., 2002: Die Berliner Räterepublik: Viel Rat – wenig Tat?, Wiesbaden sowie Anderl, Thorsten, 2006: Gesetzgebung und kooperatives Regierungshandeln – Eine rechtstatsächliche und verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel des 14. und 15. Deutschen Bundestages, Berlin.

³³⁸ Vgl. Schreckenberger, Waldemar, 1994: Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (25) Heft 3, S. 329-346.

³³⁹ Vgl. Siefken, Sven T., 2006: Regierten die Kommissionen? Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierungen 1998 bis 2005, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (37), Heft 3, S. 559-581.

Aufgabengebiet des Europaausschusses befasst ist. Der Europaausschuss ist also von solchen außerparlamentarischen Kommissionen von 1998 bis 2005 und, wie die Forschung für diese Arbeit ergab, auch seit 2005 "verschont geblieben".

Andererseits gibt es Diskussionen um die Rolle der Medien, zum Teil innerhalb einer allgemeinen "Niedergang der Parlamente"-Diskussion, die, wie schon im Kapitel 2 vorgestellt, immer wieder aufkommt.³⁴⁰ Lucke beschreibt dabei den hohen Einfluss der Medien:

„Heute drohen die Parteien selbst zu Opfern wachsender Medialisierung und Personalisierung zu werden – auf Kosten inhaltlicher Debatten. Indem *Sabine Christiansen* [kursiv im Original] immer mehr zum Ersatzparlament der Republik avanciert, gerät die Sachdiskussion nicht nur im Bundestag, sondern auch in den Parteien zunehmend ins Hintertreffen.“³⁴¹

Umstritten ist dabei neben der Transparenz der Entscheidungen auch ihre Effizienz.³⁴²

Insgesamt zeigt die Forschung, dass der Europaausschuss die informellen Strukturen in Ergänzung der formellen Strukturen immer noch nicht ausreichend nutzt, so wie es für die Situation bis 2005 auch *Sturm / Pehle* sehen, die einen „misfit“ in der Anpassung des Bundestages und dabei insbesondere auch der informellen Strukturen erkennen.³⁴³

³⁴⁰ Vgl. für den Bereich der Transnationalen Politik und dabei auch der Europapolitik: Obrecht, Marcus, 2006: Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale, Würzburg.

³⁴¹ Lucke, Albrecht von, 2005: Parteien in die Produktion, in: Berliner Republik (7) 5/2005, S. 18-22, S. 20.

³⁴² Vgl. Rudzio, Wolfgang, 2001: Transparenz und Effizienz. Entscheidungen im demokratischen Verfassungsstaat, in: Dicke, Klaus (Hrsg.), Politisches Entscheiden - Veröffentlichung der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP) Band 17, Baden-Baden, S. 41-51.

³⁴³ Vgl. Sturm / Pehle 2005, S. 359-365.

In der empirischen Untersuchung und bei den Gesprächen bewerten die Abgeordneten des Europaausschusses die informellen Einfluss- und Entscheidungsstrukturen als sehr wichtig und zumeist hilfreich für ihre persönliche Arbeit im Europaausschuss. Wie *Stüwe* zeigt, lassen sich umfangreiche informelle Strukturen unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung nicht vermeiden und sie gab es durchaus auch schon in Zeiten, als Regierung und Parlament noch in Bonn waren.³⁴⁴ Die Bundestagsausschüsse bzw. ihre Mitglieder müssen sich bei diesen Strukturen beteiligen und sie nutzen, wollen sie nicht von einem wesentlichen Teil der Entscheidungsfindung und des Informationsflusses abgeschnitten sein. Jedoch ist auch zu beachten, dass gerade die informellen Strukturen im Umfeld des Europaausschusses insgesamt betrachtet noch stark für den Europaausschuss als *Reaktiven Ausschuss* sprechen.

7.7 Regierungskontrolle

Teil der Aufgaben des Europaausschusses ist eine Regierungskontrolle, wie sie auch jeder anderer Bundestagsausschuss und insbesondere Untersuchungsausschüsse durchführen. Diese Aufgabe basiert auf §54 der Geschäftsordnung des Bundestages, da auch die Regierungskontrolle zu den "Vorbereitungen der Verhandlungen" gehört. Dabei gab es innerhalb der letzten Jahrzehnte einen erheblichen „Wandel politischer

³⁴⁴ Vgl. Stüwe, Klaus, 2006: Informales Regieren. Die Kanzlerschaften Gerhard Schröders und Helmut Kohls im Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (37), Heft 3, S. 544-559, insbesondere S. 556f.

Zu den Bonner Zeiten: Rudzio, Wolfgang, 1991: Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen, in: Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttrik (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik 2 - Formale und informale Komponenten des Regierens, Opladen, S. 125-141.

Kontrolle“, wie *Helms* zeigt, auch in der parlamentarischen Kontrolle.³⁴⁵

Steffani unterscheidet in Sach-, Leistungs- und Richtungskontrolle.³⁴⁶ Die Regierungsfractionen führen dabei, basierend auf gemeinsamen politischen Richtungsentscheidungen, Sach- und Leistungskontrolle der Regierung durch, die Oppositionsfractionen hingegen eine Richtungskontrolle.³⁴⁷ Parlamentsausschüsse sind hierbei eines der Kontrollinstrumente, insbesondere auch auf Grund der Spezialisierung ihrer Mitglieder.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Maastricht-Urteil eine substantielle Einbeziehung des Bundestages in die Aufgaben und Befugnisse der Europapolitik festgelegt.³⁴⁸ Für den Bereich Regierungskontrolle ergeben sich die Befugnisse des Europaausschusses vor allem aus dem "Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union" vom 12.03.1993 und der "Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union"³⁴⁹, die am 28.09.2006 von Bundestagspräsident Dr. Norbert Lammert und Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel unterzeichnet wurde, nachdem sie am 22.09.2006 vom Bundestag einstimmig beschlossen wurde.

³⁴⁵ Vgl. *Helms, Ludger*, 2005a: Der Wandel politischer Kontrolle in den parlamentarischen Demokratien Westeuropas, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36) Heft 2, S. 390-410.

³⁴⁶ Vgl. *Steffani, Winfried*, 1989: Formen, Verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle, in: *Schneider, Hans-Peter und Zeh, Wolfgang* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Baden-Baden 1989, S. 1325 – 1367, S. 1331.

³⁴⁷ Vgl. *Schnapp / Harfst* 2005, S. 350.

³⁴⁸ BVerfGE 89, 186.

³⁴⁹ Langfassung des Namens: Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union.

Die Regierungskontrolle findet in allen Bundestagsausschüssen und damit auch im Europaausschuss vor allem durch das Befragen von Mitgliedern der Bundesregierung sowie die Bewertung von schriftlichen Dokumenten, die die Bundesregierung dem Ausschuss zuleitet, statt.³⁵⁰ Zwar muss die Bundesregierung für Befragungen durch Ausschüsse grundsätzlich personell zur Verfügung stehen, nach Absprache der Obleute verzichten viele Ausschüsse wie auch der Europaausschuss aber oft auf das persönliche Erscheinen und geben sich mit schriftlichen Berichten zufrieden. Dies erfolgt vor allem bei solchen Angelegenheiten, die die Ausschussmitglieder als wenig kontrovers oder politisch nicht besonders bedeutsam einstufen, oft z.B. zu einzelnen Europäischen Räten. Regierungskontrolle stellt primär ein Instrument der Oppositionsparteien dar, die angesichts der nicht vorhandenen Öffentlichkeit in den Ausschusssitzungen auf Fensterreden weitgehend verzichten und stattdessen durch die Vor- und Nachberichterstattung der Bundesregierung von Minister- und Allgemeinen Räten vielmehr versucht, Argumente für die öffentlichkeitswirksame Kritik und Kontrolle der Regierung im Bundestagsplenum zu erlangen. Regierungskontrolle sollt daher bei den Bundestagsausschüssen eher als „kritische Begleitung der Regierung“ verstanden werden.³⁵¹

Eine ganz besondere Form der Regierungskontrolle, die es nur für den Europaausschuss gibt, findet sich in dem Recht des Europaausschusses, die Bundesregierung im Vorfeld von europäischen Entscheidungen „durch eine Stellungnahme nach Art.

³⁵⁰ Deutlich umfangreicher als in normalen Ausschüssen erfolgt die Regierungskontrolle in Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen.

³⁵¹ Sontheimer, Kurt und Bleck, Wilhelm, 2000: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 303.

23 Abs. 3 Satz 2 GG politisch zu binden".³⁵² Wie *Töller* jedoch auch ausführt, wird von diesem mächtigen Instrument nur sehr selten Gebrauch gemacht,³⁵³ es würde dem Europaausschuss aber umgehend stärkere Aufmerksamkeit der Exekutive und der Medien bescheren.

In der Literatur wird die Regierungskontrolle als eine wichtige Funktion des Europaausschusses eingeschätzt, die dabei allerdings nicht falschverstanden werden darf. Besonders deutlich formulieren dies *Sturm / Pehle*:

„Der EU-Ausschuss erscheint in dieser Sichtweise konsequenterweise nicht als Fach- oder Gesetzgebungsausschuss, sondern primär eben als Kontrollausschuss. [...] Die Tätigkeit des EU-Ausschusses ist dementsprechend nicht an der Frage zu messen, ob es ihm gelingt, die Mitglieder der Bundesregierung einem imperativen Integrationsmandat zu unterwerfen, sondern daran, ob das Plenum durch seine Vorarbeiten in die Lage versetzt wird, die Aktivitäten der Bundesregierung in den Institutionen der Europäischen Kommission – also dem Europäischen Rat, dem Ministerrat, dem Ausschuss der Ständigen Vertreter und den Komitologieausschüssen – öffentlichkeitswirksam kritisch zu begleiten.“³⁵⁴

Die Regierungskontrolle im Europaausschuss findet also in einer deutlich anderen Form als im Haushaltsausschuss statt, angepasst an die Besonderheiten der europäischen Entscheidungsstrukturen.

³⁵² Töller 2004, S. 39.

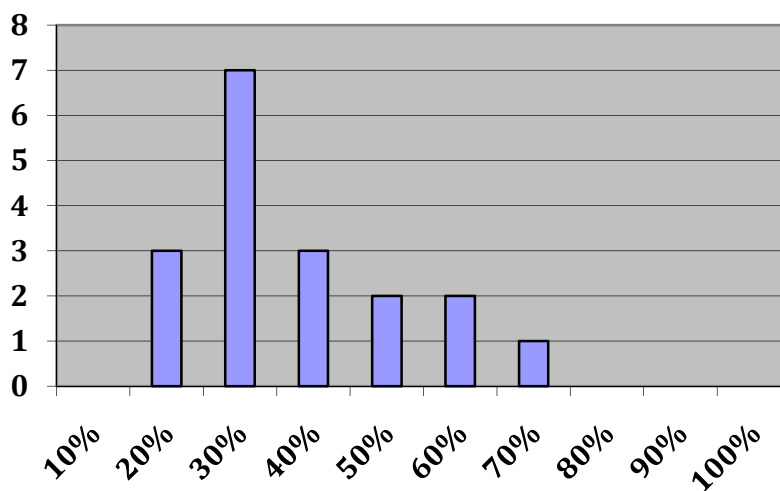
³⁵³ Ebd.

³⁵⁴ Sturm / Pehle 2005, S. 82.

7.8 Selbsteinschätzung der Ausschussmitglieder

Bei der Selbsteinschätzung der Ausschussmitglieder des Europaausschusses zeigen sich bei der Bewertung der Arbeitsleistungen des Ausschusses zum Teil Differenzen zu dem Bild, dass der Europaausschuss in der öffentlichen Wahrnehmung einnimmt und auch deutliche Unterschiede zu den im Kapitel 6.8 gezeigten Werten im Haushaltsausschuss. Wie im Kapitel 6.8 beziehen sich Zahlen- und Prozentangaben auf die Abgeordneten des Ausschusses, die einen Fragebogen ausgefüllt haben.

In der Frage, wie viel Prozent ihrer Arbeitszeit in den Berliner Sitzungswochen die Mitglieder im Haushaltsausschuss in direktem Zusammenhang mit ihrer Ausschussarbeit arbeiten, ergab sich die folgende Anzahl von Antworten, wobei die vorgegebenen Antwortmöglichkeiten in 10%-Schritten erfolgten:



Grafik 2: Arbeitszeiteinschätzung Europaausschuss

Keiner der Abgeordneten hat 10%, 80%, 90% oder 100% als Antwort angegeben. Der Durchschnittswert liegt bei 38%, die Abgeordneten geben also meist selber an, dass die Ausschussarbeit deutlich weniger als die Hälfte ihrer Arbeitszeit in den Berliner Sitzungswochen einnimmt.

Bei den Antworten nach der Einschätzung der allgemeinen Arbeitsleistung der Bundestagsausschüsse, der Frage 5 auf dem Fragebogen, ergibt sich ein vergleichbares Bild zu den Antworten aus dem Haushaltsausschuss, auch wenn die Europapolitiker die Ausschussarbeit insgesamt etwas erfolgreicher betrachten: Auch im Europaausschuss sind elf Abgeordnete der Ansicht, dass es in der Arbeitsbelastung und den Leistungen der Ausschüsse Unterschiede gibt. Allerdings sind hier auch vier Abgeordnete der Ansicht, alle Ausschüsse leisten eine sehr gute Arbeit, im Haushaltsausschuss gab es nur eine entsprechende Antwort. Im Europaausschuss war kein Abgeordneter der Meinung, dass die gesamte Ausschussarbeit deutlich verbesserungswürdig sei.

Bei den Fragen speziell zu der Situation im Europaausschuss, wird ein überwiegend positives Bild der eigenen Leistungserfahrungen gezeichnet, das sich jedoch in Teilaspekten deutlich unterscheidet:

Bei den Antworten zur Frage 6 ergibt sich die folgende Antworthäufigkeit:

Sehr zufrieden	1
Zufrieden	7
Neutral	4
Weniger Zufrieden	5
Nicht zufrieden	0
Keine Antwort	1

Tabelle 13: Leistungsbeurteilung Europaausschuss

Somit sind die Abgeordneten im Europaausschuss insgesamt mit der Ausschussarbeit weniger zufrieden als die Abgeordneten im Haushaltsausschuss.³⁵⁵

Bei der Frage 8 wird im Fragebogen konkreter als bei der allgemeinen Frage 6, wo es um die Zufriedenheit mit der Ausschussarbeit geht, nach der Kooperation der Ausschussmitglieder gefragt, insbesondere auch über Partei- und Koalitionsgrenzen hinweg. Das Antwortbild stellt sich dabei wie folgt dar:

Antwortmöglichkeit	Anzahl der Antworten
Starke Kooperation	3
Teilweise Kooperation	12
Neutral	1
Wenig Kooperation	2
Fast keine Kooperation	0

Tabelle 14: Leistungsbeurteilung Europaausschuss

Somit sieht die absolute Mehrheit der Abgeordneten eine teilweise Kooperation, auch über Partei- und Fraktionsgrenzen hinweg, bei der Arbeit im Europaausschuss. Dies ist auch wenig überraschend, da eine vielfältige Zusammenarbeit der Fraktionen, gerade im Bereich der Ausschüsse, in der Forschung vielfach nachgewiesen ist.³⁵⁶

Im Vergleich zu den Antworten aus dem Haushaltsausschuss aus dem Kapitel 6.8 zeigt sich, dass nur beim Europaausschuss in zwei Fragebögen angegeben wird, dass "wenig Kooperation" stattfindet.

³⁵⁵ Vergleiche Kapitel 6.8 für die entsprechenden Ergebnisse des Haushaltsausschusses.

³⁵⁶ Vgl. dazu Homann, Oliver, 2005: Die Zusammenarbeit der Fraktionen im Deutschen Bundestag – Geschichte und Gegenwart, Berlin, insbesondere S. 251ff. sowie Schüttemeyer 1998.

Somit wird die Zusammenarbeit im Europaausschuss von den Abgeordneten ein wenig schlechter eingeschätzt als im Haushaltsausschuss. Vergleicht man die Zahlen hingegen mit der parlamentsweiten Untersuchung von *Lemke-Müller*, die eine Befragung Ende 1996 durchgeführt hat, so zeigt sich insgesamt eine stabile Einschätzung der Kooperation zwischen den beiden Erhebungen.³⁵⁷

Auch bei dieser Frage wurden die Abgeordneten wieder aufgefordert, ihre Antwort durch offene Kommentare zu ergänzen. 14 von 18 Fragebögen enthalten auch entsprechende Kommentare in diesem Feld, in dem gefragt wurde, in welcher Form die Kooperation vor allem stattfindet.

Die meisten Antworten fallen sehr kurz und pragmatisch aus, dabei findet sich „von Fall zu Fall“, „Gespräche und Absprache bei Anträgen“, „Gespräche“, „Themenbezogene Gespräche, Informelle Gespräche, Konkrete Beratung von Positionen“, „es gibt mehrere interfraktionelle Anträge und Initiativen“, „Gemeinsame Anträge“, „Berichterstattegespräche nicht allzu scharf“, und „Obleutegespräch[,] Treffen zu einzelnen anstehenden Anträgen“.

Die ausführlichste Antwort findet sich im Fragebogen 22 aus der SPD-Fraktion: „Gute Beratung in Obleute-Besprechung und bei gemeinsamer Wahrnehmung der Außenvertretung (Delegationsreisen u.a.). Mehr inhaltliche Kooperation als in anderen Ausschüssen.“

Genau zu dem letzten Punkt gibt es diametral unterschiedliche Einschätzungen. Im Fragebogen 23, ebenfalls innerhalb der SPD-Fraktion ausgefüllt, heißt es: „Bemühen um Konsens bei zahlreichen Vorhaben“. Eine ganz andere Einschätzung findet sich im Fragebogen 32, ausgefüllt von einem Mitglied der Linksfraktion:

³⁵⁷ Vgl. Lemke-Müller 1999, S. 190ff.

„Kooperation lediglich in Terminfragen. Teilweise Kooperation in Fragen der Erstellung der Tagesordnung“. Angesichts dieser Antwort ist es wenig verwunderlich, dass in dem Fragebogen 32 auch das Feld "Wenig Kooperation" angekreuzt ist.

Wahrscheinlich liegt angesichts der deutlich unterschiedlichen Selbstwahrnehmungen die Wahrheit in der Mitte, wie sie im Fragebogen 30, ausgefüllt von einem Mitglied der FDP-Fraktion und somit auch der Opposition, zu finden ist: „Innerhalb der Opposition, vor allem mit den Grünen, aber bei wichtigen Themen auch mit den Regierungsfractionen.“

Die Antworten sind somit uneinheitlich, die Kooperation scheint jedoch auf einem niedrigeren Niveau als im Haushaltsausschuss abzulaufen.

Praktisch als die Experten für den Einfluss der Europäisierung auf den Bundestag wurden die Mitglieder im Europaausschuss auch um ihre Einschätzung diesbezüglich gebeten. Bei dieser Frage 9 wurde bewusst auf eine Definierung des Begriffs "Anpassung des Bundestages an die Europäisierung" verzichtet, um den Abgeordneten eine eigenständige Beurteilung zu ermöglichen.

Das Antwortbild ergab sich innerhalb der vier vorgegebenen Antwortmöglichkeiten wie folgt:

Antwortmöglichkeit	Anzahl der Antworten
Der Bundestag hat sich von den Arbeitsabläufen und der Organisation her sehr gut europäisiert	0
Der Bundestag kann seine Europatauglichkeit noch teilweise verbessern	7
Der Bundestag ist noch nicht optimal angepasst, dieses Politikfeld wird von der Regierung dominiert	6
Der Bundestag muss sich noch deutlich stärker an die zeitkritische und komplexe Europapolitik anpassen	8

Tabelle 15: Europäisierungsbeurteilung Europaausschuss

In diesem Fall ergibt sich bei der Zusammenzählung der Antworten in der Tabelle, dass es 21 Antworten gibt, obwohl im Haushaltsausschuss 18 Abgeordnete geantwortet haben. Dies ergibt sich, da in diesem Ausschuss sogar drei Abgeordnete jeweils zwei Felder angekreuzt haben, obwohl sie in der Einleitung der Frage auf die Beschränkung auf eine Antwortmöglichkeit gebeten wurden. Dabei hat ein Abgeordneter aus der SPD-Fraktion die dritte und vierte Antwortmöglichkeit angekreuzt, eine weitere Antwort aus der SPD-Fraktion hat die zweite und dritte Antwort angekreuzt und eine Antwort aus der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen hat ebenfalls die dritte und vierte Antwort angekreuzt.

Inhaltlich zeigt sich ein gespaltenes Bild im Vergleich zu den Antworten aus dem Haushaltsausschuss, die überwiegend Anpassungsbedarf beim Bundestag erkannten. Im Europaausschuss haben die zweite, dritte und vierte Antwortmöglichkeit annähernd

gleich viele Antworten bekommen. Jedoch gab es auch im Europaausschuss keinen Abgeordneten, der durch die Wahl der ersten Antwort die Meinung vertreten hätte, dass der Bundestag sich sehr gut europäisiert hätte.

Im Fragebogen wurden die Abgeordneten im Europaausschuss ebenfalls zu der Zusammenarbeit der Koalitionsfraktionen mit der Bundesregierung gefragt. Bei dieser Frage 10 wurden die Abgeordneten um ihre Einschätzung gebeten, wie sie die Kooperation der Koalitionsfraktionen mit der Regierung, gerade im Bereich der Gesetzgebung zum Zeitpunkt der Befragung³⁵⁸ mit vier vorgegebenen Antwortmöglichkeiten bewerten.

Dabei hat sich das folgende Antwortbild ergeben:

Antwortmöglichkeit	Anzahl der Antworten
Zu stark	5
Teilweise zu stark	2
Angemessen	11
Noch zu gering	0

Tabelle 16: Einschätzung Bundestags-Bundesregierungs-Kooperation im Europaausschuss

Der Vergleich mit den Antworten im Haushaltsausschuss im Kapitel 6.8 zeigt auch, dass sich erneut die Mehrheit der Antworten bei der Antwortmöglichkeit "Angemessen" finden, allerdings gibt es mit fünf deutlich mehr Abgeordnete, die die Kooperation als "zu stark" einschätzen, während dies im Haushaltsausschuss nur zwei Abgeordnete angaben. Wie beim Haushaltsausschuss fällt auch bei den Antworten im Europaausschuss wieder auf, dass mindestens

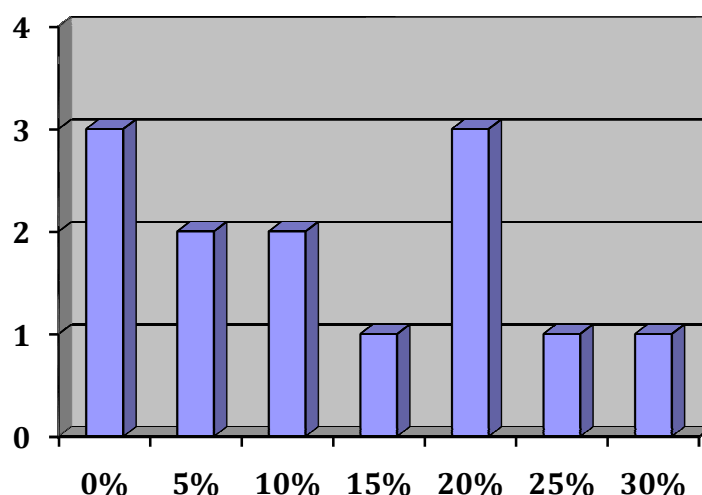
³⁵⁸ Derzeit bezieht sich auf den Befragungszeitraum im Herbst / Winter 2006.

von einem Abgeordneten der Regierungsfractionen die Kooperation als "teilweise zu stark" oder "zu stark" eingeschätzt wird.

Auch beim Europaausschuss sind die Antworten auf die Frage 11 aufschlussreich, der wichtigen Frage nach dem Einfluss des Ausschusses auf die Gesetzgebung, hier also bezogen auf den Europaausschuss. Die Frage basiert auf dem inzwischen so genannten "Struckschen Gesetz", wonach kein Gesetz den Bundestag so verlässt, wie es eingebracht wurde. Da keine Antwortmöglichkeiten, sondern nur eine offene Prozentangabe vorgegeben wurden, ließ sich erneut so eine große Spannweite der Antworten wie beim Haushaltsausschuss vermuten.

Der von den Abgeordneten im Europaausschuss angegebene Bereich der Antworten ist jedoch deutlich kleiner als beim Haushaltsausschuss. Beim Europaausschuss gab es in fünf Fragebögen keine Antwort auf diese Frage, was sich damit zu tun hat, dass der Europaausschuss nur relativ selten als federführender Ausschuss bei Beratungen eingesetzt wird.

Hier eine Übersicht über die übrigen Antworten:



Grafik 3: Beurteilung Gesetzesbeeinflussung Europaausschuss

Im Europaausschuss war somit der höchste Antwortwert 30%, eine deutlich niedrigere Prozentzahl als der im Haushaltsausschuss angegebene Maximalwert von 80%.

Der Durchschnitt liegt bei 14%, einem deutlich niedrigen Wert als dem Durchschnittswert von 28% im Haushaltsausschuss und sehr viel näher am dortigen Median am 15%.

Da es im Europaausschuss kein solches Instrument wie die Haushaltsberatung gibt, an der sich relativ leicht der Umfang der Änderungen an einem Gesetzentwurf innerhalb des Ausschusses beurteilen lässt, sollte eigentlich davon ausgegangen werden, dass dieser Wert von 15% realistisch ist. Auch wenn dazu keine belastbaren Daten vorliegen, so lassen doch alle Gespräche des Autors mit Mitgliedern im Europaausschuss vermuten, dass der reale Wert deutlich unter den angegebenen 15% liegt.

Im Fragebogen wurde die Frage 11 noch um eine Einschätzung der historischen Entwicklung im Ausschuss erweitert. Dies ist die Frage 12. Dort wurden die Abgeordneten gefragt, wie sich ihrer Erfahrung nach der Einfluss des Europaausschusses auf die Gesetzentwürfe in den vergangenen drei Legislaturperioden entwickelt hat. Konkret wurde für die 15., 14. und 13. Wahlperiode gefragt, ob der Einfluss des Europaausschusses in diesen Wahlperioden stärker oder schwächer als in der derzeitigen 16. Wahlperiode war. Alternativ zu der Beantwortung gab es drei Antwortmöglichkeiten, wenn die Frage nicht beantwortet werden konnte. Dies war, entsprechend der Antwortmöglichkeiten im Haushaltsausschuss, einmal "Es gab keine signifikanten Veränderungen", "Ich bin erstmals ordentliches Ausschussmitglied im Europaausschuss" und "Anderes".

Da eine relevante Anzahl von Abgeordneten in den vorherigen Wahlperioden kein Mitglied im Europaausschuss war und da es für diese Frage viele mögliche Antwortkombinationen gibt, ist es erneut nicht überraschend, dass nur ein Teil der Antworten die vorherigen

Wahlperioden in den "Stärker"- oder "Schwächer"-Kategorien beantwortet. Nur eine Antwort gab an, dass es keine signifikanten Veränderungen gab, zwei Antworten haben wegen der Begründung "Anderes" keine Einschätzung abgegeben. Für die vergangenen Wahlperioden ergibt sich damit das folgende Antwortbild:

Vorgegebener Antwortzeitraum	Anzahl der Antworten bei "Stärker"	Anzahl der Antworten bei "Schwächer"
Ausschusseinfluss in der 15. WP	6	0
Ausschusseinfluss in der 14. WP	2	0
Ausschusseinfluss in der 13. WP	3	0

Tabelle 17: Einflussentwicklung Europaausschuss

Das Antwortbild ist deutlich klarer als beim Haushaltsausschuss. Die elf Antworten auf diese Frage fallen alle in die "stärker"-Kategorie, andererseits haben aber auch fünf Abgeordnete geantwortet, dass es keine signifikanten Veränderungen gab.

Daraus lässt sich feststellen, dass trotz unterschiedlicher Meinungen darüber, ob der Europaausschuss in der 16. Wahlperiode stärkere Veränderungen an Gesetzentwürfen erreicht, feststeht, dass keiner der Abgeordneten den Ausschuss als "schwächer" als in den letzten drei Wahlperioden einschätzt. Somit wird allgemein eine Entwicklung hin zu einem stärkeren Einfluss des Europaausschusses in der Gesetzgebung gesehen. Hingegen gab es beim Haushaltsausschuss für die 15. und 14. Wahlperiode jeweils vier Antworten in der Kategorie "schwächer".

Bei der Frage 13, der letzten konkreten Frage auf dem Fragebogen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten, wurde nach der Übereinstimmung der Ausschussarbeit mit den eigenen Erwartungen gefragt. Um eine sinnvolle Auswertung vornehmen zu können, waren erneut mehrere Antwortmöglichkeiten vorgegeben. Das Antwortbild zeigt sich hierbei folgendermaßen:

Vorgegebene Antwortmöglichkeit	Anzahl der Antworten
Erwartungen werden weitgehend erfüllt	6
Erwartungen werden teilweise erfüllt, ich erwarte aber <u>positive</u> Änderungen	8
Erwartungen werden teilweise erfüllt, ich erwarte daran auch <u>keine</u> Änderungen	4
Meine Erwartungen werden nur wenig bis gar nicht erfüllt	0
Ich hatte keine Erwartungen an die Ausschussarbeit	0

Tabelle 18: Erfüllung eigener Erwartungen im Europaausschuss

Bei den Antworten auf Frage 13 zeigt sich, dass die Übereinstimmung zwischen den Erwartungen und der Realität bei den Mitgliedern im Europaausschuss etwas niedriger ist als bei den Mitgliedern im Haushaltsausschuss. Im Europaausschuss sehen nur sechs von 18 geantworteten Abgeordneten ihre Erwartungen weitgehend erfüllt, im Haushaltsausschuss waren dies zehn von 17. Nach den Gründen konnte, um den Fragebogen wie im Kapitel 5.1 erläutert kompakt zu halten, nicht gefragt werden. Es ist zu vermuten, dass sich auch einige Abgeordnete die Arbeit in so einem wichtigen Feld wie der Europapolitik in dem dafür zuständigen Ausschuss besser erwarteten als sie sie dann wirklich vorfanden.

Am Ende des Fragebogens wurde den Abgeordneten in einer offene Abschlussfrage die Gelegenheit geboten aufzuzeigen, welche Änderungen an der Arbeit des Europaausschusses für sie wünschenswert wären und wie sie die neue Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung bewerten. Mit der Vereinbarung ist die am 28. September 2006 unterzeichnete "Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union" gemeint, nachdem der Bundestag im Frühjahr 2005 eine Ausweitung und Stärkung seiner Rechte gegenüber der Bundesregierung angemahnt hatte. Der Zeitpunkt der Fragebogenbefragung war kurz nach dem Abschluss dieser Vereinbarung. Diese Frage wurde in zwölf Fragebögen beantwortet. Hier die unsortierten Antworten jeweils mit der vom Autor hinzugefügten Fraktionszugehörigkeit in Klammern:

- „Die Vereinbarung muß mit Leben gefüllt werden. Das wird die Hauptaufgabe in dieser Legislaturperiode sein.“ (FDP)
- „Sorgfältige Umsetzung der jüngsten Arbeitsvereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung“ (CDU / CSU)
- „Sinnvoll ja, ausreichend wird sich zeigen, wenn alle Strukturen in Berlin und Brüssel, die in der Vereinbarung festgeschrieben sind mit Leben gefüllt und funktionsfähig sind (Aufbau Europareferat im BT, Europabüro des BT in Brüssel)“ (FDP)
- „Die Vereinbarung wird von uns begrüßt – ist sinnvoll. Aber die Umsetzung muss erst beweisen, wie tauglich diese ist und ob die Akteure (Bundesrat + Bundestag-Verwaltung) ihre Rolle neu definieren wollen.“ (Bündnis 90 / Die Grünen)
- „Die neue Vereinbarung muss sich im „Praxistest“ erweisen. Die Möglichkeiten sind besser als bisher. Entscheidend ist aber, was die Abgeordneten und die Fraktionen daraus machen.“ (Die Linke)

- „Die Vereinbarung ist eine Chance, muss jedoch nun vom EU-Ausschuss praktisch angegangen werden“ (SPD)
- „Pro-aktive Vorbereitung durch das EU-Ausschussesekretariat notwendig. Nach Abschluss der Vereinbarung Bundesregierung und Bundestag muß Arbeit auf Grund des Votums stärker strukturiert werden.“ (SPD)
- „Die Zusammenarbeitsvereinbarung schafft neue Möglichkeiten, genauso wie das neue Büro des BT in Brüssel und die größere Sensibilität gegenüber Subsidiaritätsprüfungen“ (Bündnis 90 / Die Grünen)
- „Die Vereinbarung muss sich noch beweisen. Und Verbesserungsvorschläge traue ich mir derzeit noch nicht zu.“ (Bündnis 90 / Die Grünen)
- „Jeder Ausschuss entwickelt im Laufe der Legislaturperiode seine Eigenheiten im Umgang miteinander, mit der Bundesregierung und den Berichterstattern untereinander. Ist das Verhältnis offen, kommunikativ im Sinne der spezifischen Verantwortlichkeiten und fordernd wie selbstbewußt gegenüber der Bundesregierung erwächst daraus auch eine gute Gesetzgebungsarbeit in den sogenannten Fachausschüssen. Im Europaausschuss sehe ich keine Notwendigkeiten den schon vereinbarten Regelungen noch weitere folgen zu lassen.“ (SPD)
- „Öffentliche Sitzungen als Regel, bessere Einbeziehung der MdEPs, regelmässige Zusammenkünfte mit den europapolitischen Berichterstattern anderer Ausschüsse“ (SPD)
- „Die Zahl der Themen ist zu umfangreich. Die Vereinbarung ist in Ordnung“ (SPD)

Aus den Kommentaren zeigt sich, dass einige Abgeordnete im Europaausschuss selber Verbesserungspotential sehen. Es zeigt

sich aber auch deutlich, dass große Erwartungen in die Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung über eine bessere Zusammenarbeit gesetzt werden, was aber auch nicht verwunderlich ist, da diese Vereinbarung insbesondere auch durch den Europaausschuss vorbereitet wurde und einen wichtigen Teil der Ausschussarbeit 2006 darstellte. Somit besteht also nicht nur der Wunsch, die Arbeit des Europaausschusses zu verbessern, sondern durch Maßnahmen wie die Vereinbarung 2006 gibt es auch konkrete Fortschritte.

Allerdings zeigen einige Abgeordnete auch eine deutliche Selbstkritik an der bisherigen Arbeitsweise des Europaausschusses. Diese Ansicht wird zumeist von Abgeordneten der Oppositionsparteien vertreten, wie in einer früheren Untersuchung mit Interviews schon *Demuth* festgestellt hat und wie sich exemplarisch an einem Zitat aus einem seiner Interviews zeigt:

„Die Dienstleistungsrichtlinie hat (...) [dieses Problem] ziemlich deutlich gemacht. In den ersten Anläufen, als es hier noch kein Thema war, ist es auf den Fachausschüssen auf der Sammelliste durchgesaut und zur Kenntnis genommen worden. Und keiner wusste was! Das macht das so richtig deutlich. [...] Das hat sich *keiner* [kursiv im Original] angekuckt! Das ist gruselig. Aber es ist so.“³⁵⁹

In den Fragebögen wurden keine so eindeutigen Aussagen getroffen, die Selbstkritik in Form von dem Benennen von Verbesserungspotentialen ist bei einigen Abgeordneten aber dennoch sehr deutlich. In schriftlicher Form findet es sich zum Beispiel zur Zukunft des Ausschusses in einem Beitrag des

³⁵⁹ Demuth 2007, S. 644. Dieses Zitat stammt aus einem Interview mit einem MdB von Bündnis 90 / Die Grünen, einem Mitglied des Europaausschusses, am 12. Mai 2005.

Abgeordneten *Thomas Silberhorn*³⁶⁰ oder, mit einem optimistischen Zukunftsausblick versehen, bei *Schäfer, Roth* und *Thum*.³⁶¹

Bei der Selbsteinschätzung werden, insbesondere auch in den Gesprächen mit den Abgeordneten, die im Kapitel 7.4 benannten, im Laufe der letzten Jahre immer weiter ausgebauten Ressourcen positiv benannt. Besonders oft wurden dabei neben der Einrichtung des Bundestagsbüros in Brüssel vor allem auch die Änderung in der 15. Wahlperiode, wonach Reisen nach Brüssel ohne Übernachtung wie Inlandsmandatsreisen behandelt werden und somit keiner Dienstreisegenehmigung mehr bedürfen sowie natürlich die Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung genannt.

Das Verbindungsbüro in Brüssel wurde am 05.02.2007 von Bundestagspräsident *Lammert* eröffnet, nachdem der Bundestag am 12.05.2005 die Einrichtung beschlossen hatte. Den Hauptzweck des Verbindungsbüros bezeichnet *Lammert* folgendermaßen: „Mit dem neuen Büro wolle das deutsche Parlament möglichst frühzeitig in europäischen Rechtsetzungsfragen und Gesetzesinitiativen einbezogen werden. Wir müssen uns zu einem Zeitpunkt damit beschäftigen, wenn noch Gestaltungsspielraum besteht“³⁶² Gerade diese Aussage haben zwei Gesprächspartner bei Gesprächen im März 2007 von sich aus angesprochen und dies als Beleg gewertet, dass der Europaausschuss in seiner Arbeitsfähigkeit große

³⁶⁰ Vgl. Silberhorn, Thomas, 2006: Die Neugestaltung der Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Busek, Erhard und Hummer, Waldemar (Hrsg.), Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union - Rechtliche, politische und ökonomische Konsequenzen der neuen Verfassung der EU, Wien, S. 173-196.

³⁶¹ Vgl. Schäfer, Axel, Roth, Michael und Thum, Christoph, 2007: Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages, in: *integration* (30), Heft 1, S. 44-49. Axel Schäfer und Michael Roth sind SPD-Abgeordnete im Europaausschuss.

³⁶² Internetquelle Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2007, http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2007/bruessel_mo/index.html [01.12.2007].

Fortschritte macht und dass sich dies sicher auch mit einer zeitlichen Verzögerung in einer besseren Leistung des Europaausschusses zeigen werde.³⁶³

7.9 Symbolische Funktion

Das Kapitel 6.9 hat gezeigt, dass Parlamente und in geringerem Umfang auch Parlamentsausschüsse wie die Bundestagsausschüsse auch eine symbolische Funktion erfüllen.

Konkret bezogen auf den Europaausschuss lässt sich feststellen, dass es eine Diskrepanz zwischen Anspruch und feststellbaren Fakten gibt. Im Zuge der europäischen Integration spielten symbolische Akte immer eine wichtige Funktion und vielfach erfolgten symbolische Aktionen im Vorfeld oder in der Frühphase einer faktischen Entwicklung.

Diesen Umständen ist sich auch der Europaausschuss bewusst und viele Mitglieder, das Ausschussesekretariat und vor allem die Leitungsebene des Ausschusses mit dem Vorsitzenden, dem stellvertretenden Vorsitzenden und den Obleuten bemüht sich, den Europaausschuss auch symbolisch zu nutzen, um europäische Themen auf die Agenda der Medienöffentlichkeit oder des gesamten Bundestages zu heben und damit der europapolitischen Entwicklung insgesamt auch zu einer größeren Aufmerksamkeit zu verhelfen.

Dieses Bemühen zeigt vielfach keine großen Erfolge in der Öffentlichkeit. Die Gründe dafür sind vielfältig. Ein wichtiger Grund liegt darin, dass Bundestagsausschüsse als Arbeitsstruktur des

³⁶³ Die beiden Abgeordneten gehören der SPD-Fraktion und der CDU / CSU-Fraktion an. Da die Gespräche in der Form von Hintergrundgesprächen geführt wurden, können diese Gespräche nicht schriftlich vorgelegt werden.

Parlaments nicht für symbolische Funktionen, sondern primär für die Funktionserfüllung im Bereich der Gesetzgebung und der Regierungskontrolle konzipiert und organisiert sind. Aus diesem Grund finden die allermeisten Ausschusssitzungen, auch die des Europaausschusses, in nichtöffentlichen Sitzungen statt. Dadurch und durch viele Entscheidungen, die in der Europapolitik durch die Regierungsebene, wie z.B. bei den Europäischen Ministerräten oder bei den Treffen der Staats- und Regierungschefs, erzielt werden, finden die Sitzungen des Europaausschusses in aller Regel nur ein sehr geringes Interesse bei den Medienvertretern.³⁶⁴ Oft wird die Arbeit des Europaausschusses von Medienvertretern, die für diese Arbeit befragt wurden, als das "Abstempeln" bereits woanders getroffener Entscheidungen und damit als sehr geringer Nachrichtenwert beurteilt. Darüber hinaus wurde von den Mitgliedern des Europaausschusses im Fragebogen und von weiteren Gesprächspartnern hervorgehoben, dass sie die symbolische Funktion des Europaausschusses kritisch sehen. Als Hauptgrund wird angegeben, dass sie auch selber die symbolische Funktion innerhalb der Europapolitik einerseits auf der Ebene der Regierungen wie bei den Europäischen Ministerräten oder im Europäischen Rat oder auf der Ebene des Bundestagsplenums wie bei den Debatten zu europäischen Verträgen oder bei Feierstunden zu europäischen Jubiläen sehen. Dem Europaausschuss wird somit oftmals auch von seinen eigenen Mitgliedern eine symbolische Funktion negiert.

³⁶⁴ Ein Treffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist offiziell ein "Europäischer Rat", als "Ministerrat" wird umgangssprachlich der "Rat der Europäischen Union" bezeichnet, das Entscheidungsorgan der Europäischen Union auf Ministerienebene. Da der "Rat der Europäischen Union" in den unterschiedlichen Politikbereichen in unterschiedlichen Zusammensetzungen auftritt, wird er von den deutschen Europapolitikern meist in der Pluralform als "Europäische Ministerräte" oder auch etwas verwirrend als "Europäische Räte" bezeichnet.

Eine besondere Symbolik beim Europaausschuss stellt der Sitzungssaal dar. Er repräsentiert die besondere Stellung des Europaausschusses, indem er deutlich größer und von seiner besonderen Lage her hervorgehoben ist. Als einziger Ausschuss hat er seinen Sitzungssaal nicht in einem der acht zylinderförmigen Türme des Paul-Löbe-Hauses des Bundestages, sondern in der großen Rotunde, von wo aus man unter anderem einen hervorragenden Ausblick über Teile von Berlin Mitte genießen kann. Die anderen in den zylinderförmigen Türmen untergebrachten Bundestagsausschüsse verfügen nur über einen im Vergleich sehr eingeschränkten Ausblick und sind, sowohl was die Ebene für die Abgeordneten und anderen direkten Mitarbeiter als auch was die Besuchertribüne angeht, sehr viel kleiner und räumlich beschränkter.

7.10 Kompetenznutzung

Nach den Unterkapiteln 7.1 bis 7.9 stellt sich nun zusammenfassend die Frage, wie stark der Europaausschuss seine Kompetenzen nutzt? Wie schon im Kapitel 2.1.3 dargestellt, ist die Nutzung von relevanten Kompetenzen das beste einzelne Kriterium, um die Leistung eines Parlamentsausschusses und damit auch eines Bundestagsausschusses zu bewerten, auch wenn die komplexen Entscheidungsprozesse selten zu klar skalierbaren Untersuchungsergebnissen führen.³⁶⁵

Für den Europaausschuss lässt sich auf Grund des verfügbaren Forschungsstandes und vor allem auf Grund der in dieser Arbeit

³⁶⁵ Zu der Problematik bezüglich des Grades politischer Einflussnahme in Bundestagsentscheidungen vergleiche auch: Steinack, Katrin, 2007: Auf verlorenem Posten? Eine Untersuchung zu Einflussmöglichkeiten der Opposition im Bayerischen Landtag?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (38), Heft 2, S. 327-348, S. 331.

gewonnenen Erkenntnisse durch die Fragebögen und das Interview feststellen, dass der Europaausschuss sein Potential und damit seine Kompetenzen als Querschnittsausschuss derzeit nur unzureichend nutzt.

Dieser, wie Kapitel 7.1 aufgezeigt, relativ junge Bundestagsausschuss besitzt Kompetenzen und Ressourcen, die weit über das anderen Bundestagsausschüssen zur Verfügung stehende Maß hinausgehen, wie die Kapitel 7.2 und 7.3 gezeigt haben. Hierbei sei beispielhaft darauf verwiesen, dass er plenareretzende Beschlüsse gegenüber der Bundesregierung abgeben kann, dass er die Regierung durch seine Beschlüsse politisch binden kann und dass er außerdem Änderungsanträge zu Beschlussempfehlungen der federführenden Fachausschüsse in das Bundestagsplenum einbringen kann. Auch ist er mit 33 Mitgliedern als einer der großen Bundestagsausschüsse personell stark besetzt und verfügt neben dem Ausschussesekretariat auch noch über das Europabüro des Bundestages. Hinzu kommt noch, dass er seit 2007 auch auf die Ressourcen des neuen Bundestagsbüros in Brüssel und seit einigen Jahren auf die großzügige Dienstreiseregulierung für Tagesreisen nach Brüssel zurückgreifen kann.

Auch international ist der Europaausschuss gut vernetzt: Einerseits durch die mitwirkungsberechtigten 16 deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments und in der Kooperation der Europaausschüsse der nationalen Parlamente der EU in der COSAC.

Allerdings nutzt der Europaausschuss diese Einbindung unzureichend. Ebenso nutzt der Ausschuss seine Möglichkeiten zur Regierungskontrolle unzureichend, wie auch *Demuth* nachweist.³⁶⁶

³⁶⁶ Vgl. Demuth 2005, S. 245.

Zu einem Bild von mangelhafter Einbindung des Europaausschusses kommt bei einem Vergleich von nationalen Parlamenten in Hinblick auf die Europapolitik auch *Kietz* im Jahr 2005:

„Der Deutsche Bundestag gehört zu den formal mit weitreichenden Mitwirkungsmöglichkeiten ausgestatteten europäischen Parlamenten. Er schöpft seine Möglichkeiten in der Praxis der EU-Gesetzgebung jedoch nicht annähernd aus. [...] Dazu ist eine aktive Mitwirkung des Parlaments erforderlich, dessen Fokus auf einer antizipativen und kontinuierlichen *Begleitung* [kursiv im Original] der EU-Politik der Regierung liegen sollte.“³⁶⁷

Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt *Michael Roth*, zum Zeitpunkt der Veröffentlichung selber Mitglied im Europaausschuss:

„Wer mehr Demokratie in Europa haben will, muss die Parlamente stärken. [...] Der Deutsche Bundestag wird in weiten Teilen seiner Verantwortung nicht gerecht, er lässt die Europapolitik einfach laufen, obgleich die Regierung gegenüber dem Bundestag zur Rechenschaft über Entscheidungen im Ministerrat verpflichtet wäre – wenn es denn der Bundestag und seine Ausschüsse einforderten.“³⁶⁸

Wie die vorherigen Kapitel auch gezeigt haben, nutzt der Europaausschuss seine Kompetenzen in vielen Fällen nur schwach und vor allem wenig pro-aktiv.

Die Sonderrechte und Sonderregelungen für den Ausschuss, wie die Einbindung der MdEP oder die Möglichkeit, plenarersetzen Beschlüsse zu fassen oder die Regierung durch seine Beschlüsse

³⁶⁷ Kietz, Daniela, 2005: Der Bundestag in der Europapolitik, SWP-Aktuell 19, Berlin, S.8.

³⁶⁸ Roth, Michael, 2005: Das Monster hinter dem Tellerrand, in: Berliner Republik (7) 6/2005, S. 38-40, S. 39.

für Verhandlungen politisch zu binden, werden von dem Ausschuss nicht oder völlig unzureichend genutzt. Ähnlich urteilen auch *Sturm / Pehle*³⁶⁹. Der Europaausschuss verhält sich bei vielen Fragen scheinbar abwartend, bis er von der Bundesregierung oder europäischen Institutionen zu einem so späten Zeitpunkt an der Diskussion beteiligt wird, dass kaum noch relevante Änderungen am Diskussions- und Entscheidungsstand vorgenommen werden können. Der Ausschuss verhält sich oftmals als *Reaktiver Ausschuss*, der nicht ausreichend auf eine frühzeitige Mitgestaltungsrolle drängt. Ähnliche Defizite sieht auch *Grünhage*, wobei er zusätzlich auch das mangelnde Prestige des Europaausschusses hervorhebt.³⁷⁰

Das Bild ist jedoch auch nicht ganz einheitlich und in letzter Zeit zeigen sich verstärkt Anstrengungen, die Situation zu verbessern und die ausgebauten Ressourcen für eine produktive Arbeit des Ausschusses stärker zu nutzen. Auch ist zu fragen, warum der Europaausschuss in so wenigen Fällen der federführende Ausschuss für Vorlagen zu europapolitischen Themen ist.

³⁶⁹ Vgl. Sturm / Pehle 2005, S. 75f.

³⁷⁰ Vgl. Grünhage 2007, S. 171f.

8. Bewertung der Ergebnisse in Anbetracht des Neuen Ausschussmodells

Bei der Bewertung des Ergebnisses dieser Analyse zeigt sich, dass Bundestagsausschüsse ein sehr relevantes und der politikwissenschaftlichen Forschung noch nicht hinreichend gewürdigtes Forschungsgebiet darstellen.

Durch die bewusste Begrenzung dieser Untersuchung auf die beiden wohl wichtigsten, aber dennoch sehr unterschiedlichen Bundestagsausschüsse konnte eine klare Fokussierung auf die Leistungen der beiden Ausschüsse und vor allem auf die Ursache der aufgezeigten Leistungsunterschiede gelenkt werden.

Das im Kapitel 4 entwickelte *Neue Ausschussmodell* stellt eine sinnvolle und erkenntnisfördernde Weiterentwicklung bestehender Parlamentarismusmodelle dar und es eignet sich gut, die in den Kapiteln 6 und 7 aufgezeigten Unterschiede, die es trotz sehr ähnlicher Arbeitsbedingungen und der ähnlichen Regelungen in der Bundestagsgeschäftsordnung gibt, zu erklären.

Bei Betrachtung des Europaausschusses lässt sich feststellen, dass er bzw. seine Mitglieder im Untersuchungszeitraum und in der davor betrachteten Zeitspanne weitgehend dem Modell des *Reaktiven Ausschusses* entsprechen. Zu einer der politischen Realität angemessenen Betrachtung gehört jedoch auch die Frage, inwieweit der Europaausschuss oder sogar der gesamte Bundestag in europapolitischen Fragen überhaupt noch handlungsfähig ist. Hierzu bemerken *Oberreuter, Kranenpohl* und *Sebaldt*:³⁷¹

„Die Vertragswerke von Maastricht und Amsterdam haben einen Großteil der klassischen Politikfelder in die grundsätzliche

³⁷¹ Oberreuter / Kranenpohl / Sebaldt 2002, S. 11; dort in Bezug auf Wessels 1999, S. 716 und Kielmannsegg 1996.

Kompetenz der Gemeinschaft überführt, und nur Außen-, Sicherheits- und wesentliche Teile von Innen- und Rechtspolitik unterliegen nach wie vor der intergouvernementalen Abstimmung. [...] Insgesamt aber ist die normative Regelungsdichte durch europäisches Recht exponentiell gewachsen und hat damit zu einer nachhaltigen „Europäisierung der öffentlichen Aufgaben“³⁷² geführt. Dem Bundestag verbleibt im Rahmen der Gesetzgebung häufig nur die Rolle des legislativen Notars, welcher die bereits beschlossenen EU-Richtlinien per Anpassungsgesetz in nationales Recht umzusetzen hat. Nicht von ungefähr erhebt sich gerade gegen diesen Sachverhalt zunehmende Kritik, denn die Aushöhlung parlamentarischer Mitwirkung am ureigensten Recht auf Gesetzgebung durch Brüsseler Vorabentscheide wirft in der Tat demokratietheoretische Probleme auf.“

Ohne Zweifel bestehen diese Herausforderungen durch die europapolitischen Entscheidungsabläufe. Logischerweise machen sie sich auch in der Arbeit des Europaausschusses sehr viel stärker bemerkbar als in der Arbeit des Haushaltsausschusses, der zwar ein klassisches nationales Politikfeld bearbeitet, aber auch nicht frei von europäischem Einfluss ist.

Gerade diese Herausforderungen lassen die Frage aufkommen, warum der Bundestag und seine einzelnen Akteure es zulassen, auf so einem wichtigen Zukunftsfeld wie der Europapolitik mit einem *Reaktiven Ausschuss* zu arbeiten, anstatt noch stärker als in der Vergangenheit darauf zu dringen, dass aus dem Europaausschuss

³⁷² Vgl. Schmidt, Manfred G., 1999: Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, in: Ellwein, Thomas und Holtmann, Everhard (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 385-394.

ein *Aktiver Ausschuss* im Rahmen der europapolitischen Möglichkeiten wird?

Die Gründe hierfür sind sicher vielfältig und zu einem großen Teil wurden die Erklärungshypothesen aus dem Kapitel 1, als Arbeits- und Erklärungsthesen im Kapitel 1.6 benannt, durch die Untersuchung bestätigt. Es hat sich gezeigt, dass die Arbeit des Europaausschusses durch die drei folgenden Hauptfaktoren beeinflusst wird:

- Europapolitik ist ein relativ junges Politikfeld, das ursprünglich vor allem gouvernemental ausgerichtet war und in welchem Parlamente immer noch dabei sind, sich Einfluss und Entscheidungskompetenzen zu erstreiten, auf europäischer Ebene durch das Europäische Parlament, auf nationaler Ebene im Bundestag und dort primär im Europaausschuss
- Innerhalb des Ausschusswesens des Bundestages stellt der Europaausschuss zwar einen großen und formal mächtigen Ausschuss dar. Viele Fachausschüsse sehen Europapolitik vor allem jedoch als Fachpolitik und wollen den Europaausschuss höchstens als mitberatenden Ausschuss akzeptieren. Einige langjährige Abgeordnete des Bundestages sind auch noch durch die alten Vorstellungen von Europapolitik als Außenpolitik geprägt und sehen nicht den Bedarf für einen eigenständigen Europaausschuss. Bei dieser Argumentation wird oft darauf verwiesen, dass es von Seiten der Bundesregierung ja auch kein "Europaministerium" gebe.
- Viele Bundestagsabgeordnete haben erst seit ihrem Mandat im Bundestag regelmäßig mit Europapolitik zu tun. Daher haben sie auf diesem hochkomplexen Politikfeld oft erst im Europaausschuss die Notwendigkeit und Gelegenheit, sich detailliert mit europäischen Entscheidungsstrukturen auseinanderzusetzen. Obwohl dem Europaausschuss

insgesamt betrachtet relativ viele langjährige Abgeordnete des Bundestages angehören, so haben sie ihr Expertenwissen und ihr Kontaktnetzwerk doch zumeist auf anderen Politikfeldern als der Europapolitik aufgebaut, auch wenn der europäische Einfluss und europäische Entscheidungen heutzutage sicher auch jedes andere Politikfeld zu unterschiedlich starken Anteilen beschäftigen.

Betrachtet man die Arbeits- und Erklärungsthesen aus dem Kapitel 1.6 nun noch einmal detaillierter, so zeigt sich, dass sich die entwickelte Arbeitsthese in dieser Analyse also vollständig bestätigt hat. Die Arbeitsthese lautete:

Im Fall des Haushaltsausschusses zeigt sich bei dieser vergleichenden Leistungsanalyse, dass dort von den Mitgliedern die parlamentarischen Kompetenzen sehr viel stärker genutzt werden als im Fall des Europaausschusses. Dies, so die These, lässt sich, mit der historischen Entwicklung und vor allem mit dem Selbstverständnis der jeweiligen Ausschussmitglieder begründen.

Betrachtet man die im Kapitel 1.6 aufgestellten möglichen Erklärungsthesen, so ergeben sich für die einzelnen Thesen unterschiedliche Einschätzungen nach der Analyse:

- Erklärungsthese 1 war: Historische Gründe: Da das Haushaltsrecht das klassische "Königsrecht" von Parlamenten darstellt und andererseits der Europaausschuss erst durch die Grundgesetzänderung 1992 eingerichtet wurde, gibt es bei den Mitgliedern der beiden Ausschüsse sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, wie man als Parlamentarier, gerade auch wenn man zu den die Regierung stützenden Koalitionsfraktionen gehört, die parlamentarischen Kompetenzen im Ausschuss nutzen sollte.

- Beurteilung der Erklärungsthese 1: Gerade bei den Parlamentariern im Haushaltsausschuss ist das Gefühl, dass sie das "Königsrecht" des Parlaments wahrnehmen und durch ihre oft intensive und zeitaufwendige Arbeit erhebliche Änderungen an Vorlagen erreichen, stark ausgeprägt. Es gibt im Haushaltsausschuss ein starkes parteiübergreifendes Verständnis, dass einen starken und selbstbewussten Ausschuss fordert und fördert. Im Europaausschuss hingegen gibt es den starken Willen, die Europapolitik positiv zu beeinflussen und dem Bundestag dabei auch zu mehr Gewicht zu verhelfen. Allerdings ist im Europaausschuss, wie in der These vermutet, gerade bei den Abgeordneten der Regierungsfraktion stark die Meinung vertreten, dass man eher auf inoffiziellen Kanälen außerhalb der Ausschusssitzungen Einfluss auf die Bundesregierung nehmen sollte und den Oppositionsparteien im Ausschuss ein möglichst geschlossenes Bild von Bundesregierung und Abgeordneten der Regierungskoalition bieten sollte. Dieses "geschlossene Bild" führt zu einem weniger kooperativen Handeln der Abgeordneten im Europaausschuss im Vergleich zum Haushaltsausschuss.
- Erklärungsthese 2: Inhaltliche Gründe: Das Haushaltsrecht ist für Parlamentarier sehr viel stärker als die Europapolitik "erlernbar", da in praktisch jeder parlamentarischen Versammlung haushaltspolitische Entscheidungen getroffen werden müssen und somit viele Parlamentarier schon vor dem Eintritt in den Bundestag auf Kommunal- und / oder Landesebene mit Haushaltsentscheidungen mehr oder minder direkt beschäftigt waren, dies für das Feld der Europapolitik aber nur für einen kleinen Teil der Bundestagsabgeordneten zutrifft.

- Beurteilung der Erklärungsthese 2: Diese Erklärungsthese konnte nicht direkt bestätigt werden, da es keine direkt darauf bezogene Frage im Fragebogen gab. Durch viele indirekte Indikatoren und auf Grund der Gespräche mit den Abgeordneten ist der Autor jedoch auch bei dieser Erklärungsthese zu der Auffassung gelangt, dass sie zutrifft. Praktisch jeder Abgeordnete hat vor seinem Mandat im Bundestag schon mit Haushaltspolitik direkt zu tun gehabt. Hingegen macht es einen großen Unterschied, ob man als Fachpolitiker mal in einer Fachfrage mit europäischen Entscheidungen konfrontiert ist, was vielen Fachpolitikern auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen in den letzten Jahren passiert ist, oder ob man sich ständig mit komplexen europapolitischen Fragen wie z.B. den europäischen Verträgen wie dem Lissaboner Vertrag oder EU-Beitrittsverhandlungen sehr ausführlich und sogar als Berichterstatter beschäftigt, so wie es den Abgeordneten im Europaausschuss ständig passiert. Auch ist nicht zu vergessen, dass der europäische Einfluss außerhalb des Agrarbereichs vor dem Vertrag von Maastricht relativ bescheiden war und dass er somit vor einigen Jahren noch deutlich geringer als gegenwärtig war. Wie die Ergebnisse der Befragung der Abgeordneten jedoch zeigen, ist diese Erklärungsthese gegenüber den anderen Thesen der wohl schwächste Grund für die deutlichen Leistungsunterschiede zwischen Haushalts- und Europaausschuss.
- Erklärungsthese 3: Zuordnungsgründe: Viele Bürger und die Berichterstattung in den Medien ordnen die Europapolitik fast ausschließlich dem Kompetenzbereich der Bundesregierung zu. Dies ist bei der Haushaltspolitik nicht so stark der Fall. Zwar wird auch die Haushaltspolitik in der Öffentlichkeit mehr vom Bundesfinanzminister und dem Bundeskanzler bzw. der

Bundeskanzlerin vertreten, dennoch ist der Einfluss des Bundestages in der Haushaltsentscheidung, auch durch die meist zwei jährlichen "Haushaltswochen" im Plenum, in der Öffentlichkeit und auch durch das "Königsrecht" der parlamentarischen Entscheidung über den Haushalt der Öffentlichkeit gut bekannt. Dieses Bild aus der Öffentlichkeit spiegelt sich im Verhalten der Bundestagsabgeordneten, die somit auch weitgehend das Haushaltsrecht der Parlamentsebene, die Europapolitik hingegen primär dem Kompetenzbereich der Bundesregierung zuordnen.

- Beurteilung der Erklärungsthese 3: Diese These hat sich ebenfalls als zutreffend erwiesen. Gerade die Entwicklung des Europaausschusses aus dem Aufgabenfeld des Auswärtigen Ausschusses heraus und die Tatsache, dass Außenpolitik sehr viel stärker als Innenpolitik dem Ermessensbereich der Bundesregierung zugeordnet wird, erklärt, warum Europapolitik von vielen Beobachtern, zum Teil aber sogar von den Bundestagsabgeordneten selber, vor allem dem Entscheidungs- oder Ermessensbereich der Bundesregierung zugeordnet wird. Hinzu kommt, dass Europapolitik oft als zu komplex oder in der wichtigen Entscheidungsphase als zu wenig konkret angesehen wird, als dass sich viele Abgeordnete oder die Öffentlichkeit besonders dafür interessieren. In der Haushaltspolitik, in der es prinzipiell um relativ leicht verständliche Finanzdaten geht, ist das Interesse der Öffentlichkeit und auch aller Bundestagsabgeordneten meist sehr viel stärker.
- Erklärungsthese 4: Als weitere Möglichkeit kann es so sein, dass die drei vorgenannten Gründe alle gleichzeitig zutreffen und die Mitglieder des Europaausschusses des Bundestages deshalb ihre parlamentarischen Kompetenzen so viel weniger als die Mitglieder des Haushaltsausschusses nutzen, sie diese

Kompetenzen auch nicht nutzen *wollen* und es somit zu einer schlechteren Leistung des gesamten Europaausschusses im Vergleich zum Haushaltsausschuss kommt.

- Beurteilung der Erklärungsthese 4: Diese zusammenfassende These hat sich durch die Forschung dieser Arbeit als weitestgehend zutreffend herausgestellt. Alle drei voran genannten Gründe treffen einzeln zu, müssen aber vor allem in ihrer gemeinsamen Entscheidungsdynamik und als sich gegenseitig sogar meist noch verstärkend gesehen werden. Das Politikfeld Haushaltspolitik ist für Politiker und die Öffentlichkeit relativ leicht durchschaubar und trotz der teilweisen kollegialen Kooperation im Haushaltsausschuss zeigt sie sich in den Haushaltswochen und bei den Abstimmungen im Bundestagsplenum als ein konfrontatives Politikfeld. In der Europapolitik gibt es eine Vielzahl von Akteuren und hochkomplexe Entscheidungsstrukturen. Die Grundzüge der Europapolitik und die europäische Einigung sind hingegen in den wesentlichen Grundzügen in Deutschland traditionell konsensual von allen Bundestagsfraktionen beschlossen und mitgetragen worden. Auch da somit das öffentlichkeitswirksame Streit- und Konfliktpotential fehlt, hat sich der Europaausschuss bislang nicht in einen *Aktiven Ausschuss* entwickelt, da in den letzten Jahrzehnten alle relevanten Parteien prinzipiell Pro-Europa und auch für eine Erweiterung und Vertiefung Europas waren. Vielleicht ändert sich die Situation im Europaausschuss in den kommenden Jahren aber, wenn erstmals wirklich kontroverse europapolitische Entscheidungen wie die Fragen nach einem EU-Beitritt der Türkei oder prinzipiell den Grenzen der europäischen Erweiterungspolitik stärker auf der politischen Agenda stehen und andererseits mit der Linkspartei eine Partei im Bundestag und somit auch im Europaausschuss

vertreten ist, die viele europäische Entwicklungen wie den Vertrag von Lissabon oder eine engere Außen- und Sicherheitspolitik, bislang ablehnt.

Diese Analyse kommt somit im Bezug auf den Europaausschuss zu einem ähnlichen Ergebnis wie *Oberreuter*, der feststellt, dass sich der Europaausschuss bislang nicht „zu einer koordinierenden Zentralstelle“³⁷³ entwickelt hat. Schafft der Europaausschuss es, sich stärker in Richtung eines *Aktiven Ausschusses* zu entwickeln, dann hat er auf Grund seiner umfangreichen Kompetenzen die Chance, zu einer solchen Zentralstelle oder zu einer "Spinne im Netz" der europapolitischen Entscheidungen in Deutschland zu werden.³⁷⁴ Da der Bundestag, oft mit erheblichen Verzögerungen, es in der Vergangenheit zumeist geschafft hat, sich an Herausforderungen letztlich erfolgreich anzupassen,³⁷⁵ gibt es gute Gründe zu vermuten, dass der Bundestag und insbesondere der Europaausschuss es schaffen, in der Zukunft eine noch sehr viel relevantere und wirkliche einflussreiche Rolle in der deutschen Europapolitik zu übernehmen, wie es der Haushaltsausschuss als *Aktiver Ausschuss* weitgehend erfolgreich im Bereich der sehr viel weniger komplexen Haushaltspolitik geschafft hat.

In dieser Analyse wird das *Neue Ausschussmodell* auf den Vergleich zweier permanenter Parlamentsausschüsse innerhalb eines Parlaments angewandt, ob und inwieweit es geeignet ist, Vergleiche zwischen Parlamentsausschüssen verschiedener Parlamente durchzuführen, sollte gegebenenfalls durch weitere Forschungsarbeiten festgestellt werden.

³⁷³ Oberreuter 2002, S. 317.

³⁷⁴ Zu dem Potential des Europaausschusses in der Europapolitik vgl. auch Bauer, Michael W., Knill, Christoph und Ziegler, Maria, 2007: Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich institutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (38), Heft 4, S. 734-751.

³⁷⁵ Vgl. dazu Demuth 2007 sowie Schüttemeyer 1999a.

Bei der Betrachtung der Leistungsunterschiede zwischen Haushalts- und Europaausschuss sollte jedoch ein Aspekt nicht vergessen werden. Auch ein *Aktiver Ausschuss* wie der Haushaltsausschuss führt nicht notwendigerweise zu einer erfolgreichen Politik auf dem Politikfeld, das dieser Ausschuss bearbeitet. Trotz der Aktivitäten der Mitglieder des Haushaltsausschusses im Ausschuss, auf verschiedenen Ebenen mit den übrigen Mitgliedern und Ausschüssen des Bundestages, der Aktivitäten des Bundesfinanzministers und des Bundesfinanzministeriums ist es bis 2008 nicht gelungen, die Netto-Neuverschuldung des Bundes auf Null zu reduzieren und es ist äußerst zweifelhaft, ob dieses immer wieder als Priorität genannte Ziel bis zum derzeit³⁷⁶ genannten Zieldatum des Haushalts 2011 erreicht werden kann. In der Wissenschaft wird sogar von den „Schwächen des Haushaltsrechts“³⁷⁷ gesprochen.

Wie das Interview mit dem Bundesfinanzminister, abgedruckt im Anhang, und auch eine Vielzahl von Gesprächen mit Abgeordneten des Haushaltsausschusses gezeigt haben, wird ein ausgeglichener Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung als das wichtigste haushaltspolitische Ziel und als eines der wichtigsten Politikziele auch der Regierungskoalition in der 16. Wahlperiode genannt.³⁷⁸ Offensichtlich reicht die Autorität des Bundesfinanzministers innerhalb der Bundesregierung und die starke Stellung des Haushaltsausschuss innerhalb der Arbeitsstruktur des Bundestages noch nicht aus, um gegenüber den sehr zahlreichen fachpolitischen Partikularinteressen und den vielen übrigen Akteuren dieses

³⁷⁶ Stand 01.04.2008.

³⁷⁷ Gröpl, Christoph, 2006: Schwächen des Haushaltsrechts – Wege zu einer nachhaltigen Finanzwirtschaft?, in Die Verwaltung (39), Heft 2, S. 215-246.

³⁷⁸ Seidt, Anne und Sillgitt, Alexandra, 2008: Machtprobe für Steinbrück – Haushaltsschlacht in Merkels Kabinett, Internetquelle <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,546160,00.html> [08.04.2008].

Politikziel durchzusetzen, obwohl dies nach Ansicht des Autors ein sehr anstrebenswertes Ziel darstellt.³⁷⁹

Bei einer Betrachtung der Behandlung von Haushalts- und Europafragen im Bundestag lohnt sich auch ein Seitenblick auf die Situation im Bundesrat, im Europäischen Parlament und in den Landesparlamenten. Die Situation im Bundesrat ist nicht mit der Situation im Bundestag zu vergleichen. Der Bundesrat ist ein Verfassungsorgan zur Mitwirkung der Bundesländer. Haushaltsfragen werden in einem Finanzausschuss beraten, im Bundesrat gibt es keine organisatorische Trennung zwischen den Funktionen eines Haushalts- und eines Finanzausschusses. Für Europafragen gibt es im Bundesrat zwei Organe: Einerseits als Fachausschuss zur Gesetzesberatung einen "Ausschuss für Fragen der Europäischen Union", dessen Vorgänger schon 1957 eingerichtet wurde. Zusätzlich verfügt der Bundesrat jedoch seit 1993 auch noch über eine "Europakammer", die nach der Grundgesetzänderung von 1992 auf dem neueingefügten Artikel 52, Absatz 3a des Grundgesetzes basiert und dessen Beschlüsse wie Beschlüsse des Bundesrates gelten. Diese Regelung, ähnlich den Kompetenzen des Europaausschusses im Bundestag, ist für europapolitische Entscheidungen von hoher Dringlichkeit oder für Angelegenheiten von hoher Vertraulichkeit vorgesehen, wird in der Praxis jedoch nur selten genutzt. Vor der "Europakammer" gab es im Bundesrat bereits eine "EG-Kammer", dessen Existenz jedoch nicht im Grundgesetz abgesichert war und die nur auf einer Änderung der

³⁷⁹ Verwiesen sei bei dem Thema Abbau der Netto-Neuverschuldung auch auf Hans Eichel, dem es als Bundesfinanzminister nicht gelungen war, sein vielfach erklärtes Ziel, 2006 einen Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung zu erreichen, zu erreichen, obwohl er öffentlich dazu die Rückendeckung des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder hatte. Emundts fasst die Entwicklung in einem im Internet verfügbaren Artikel gut zusammen, Internetquelle: -Emundts, Corinna, 2008: Der Rücktritt 2005, http://www.cicero.de/97.php?item=402&ress_id=4 [08.04.2008].

Geschäftsordnung des Bundesrates von 1988 basierte. Tätig wird die "Europakammer" durch eine Überweisung eines Vorganges durch den Bundesratspräsidenten, wenn seiner Ansicht nach ein Eilbedürfnis vorliegt oder Vertraulichkeit der Beratungen zu wahren ist.³⁸⁰ Trotz dieser organisatorischen Ähnlichkeiten ist die Arbeit im Bundesrat überhaupt nicht mit der Arbeit in den Ausschüssen des Bundestages zu vergleichen.³⁸¹

In den Bundestagsausschüssen versuchen die Fraktionen durch ihre Mitglieder und individuell auch einzelne Abgeordnete, Einfluss auf Vorgänge zu gewinnen, prinzipiell sowohl in *Aktiven Ausschüssen* wie auch in *Reaktiven Ausschüssen*. Im Bundesrat hingegen erfolgt diese versuchte Einflussnahme im Zuge der Beratungen durch ganze Landesregierungen, die aus einer völlig anderen Position heraus agieren als die Bundestagsabgeordnete in den Bundestagsausschüssen. Ein wesentlicher Faktor dabei ist auch der enorme Informations- und Ressourcenvorsprung der Landesregierungen gegenüber dem Europaausschuss in Europaentscheidungen, wobei die Landesregierungen neben den Ressourcen in ihrem jeweiligen Bundesland auch über eine eigene und oft personell sehr stark ausgestattete Landesvertretungen in Brüssel verfügen. Die insgesamt unbefriedigende Situation der Europaausschüsse in den Landesparlamenten wird am Ende des Kapitels 9 in der Diskussion um Reformansätze und sinnvolle weitere Forschungsarbeiten gewürdigt.

Die Strukturen und die Situation der Abgeordneten im Europäischen Parlament sind hingegen in Teilen ähnlich wie im Bundestag. Im

³⁸⁰ Auch der Direktor des Bundesrates kann im Auftrag des Bundesratspräsidenten und in Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Europaausschusses des Bundesrates einen Beratungsgegenstand an die Europakammer weisen.

³⁸¹ So argumentiert auch Amm, Joachim, 2005: Die Macht des deutschen Bundesrates, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), Parlamente und ihre Macht – Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse, Baden-Baden, S. 89-113.

Europäischen Parlament gibt es auch einen Haushaltsausschuss und zur Überwachung der Haushaltsführung einen Haushaltskontrollausschuss. Dies sind zwei der derzeit 20 ständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments.³⁸² Das Europäische Parlament verfügt allerdings nicht über ein vollständiges Budgetrecht, sondern nur über Rechte im Bereich der "obligatorischen Ausgaben"³⁸³ und dem Haushaltsplan müssen sowohl das Europäische Parlament wie auch der Rat zustimmen, das Europäische Parlament kann also nicht eigenständig über den Haushalt entscheiden. Einen Europaausschuss gibt es im Europäischen Parlament nicht, da alle Vorgänge sich auf europäische Entwicklungen beziehen und somit ein eigenständiger Ausschuss dafür nicht sinnvoll ist, wobei es allerdings einen ständigen Ausschuss zu konstitutionellen Fragen gibt, dessen Aufgabengebiet sich mit dem des Europaausschusses im Bundestag zum Teil überschneidet.

Somit lässt sich, gerade in Hinblick auf das *Neue Ausschussmodell* insgesamt feststellen, dass es nicht nur deutliche Leistungsunterschiede zwischen dem Haushalts- und dem Europaausschuss des Deutschen Bundestages gibt, sondern dass sich diese Unterschiede durch mehrere Faktoren, vor allem aber durch das Modell des *Aktiven Ausschusses* und das Gegenmodell des *Reaktiven Ausschusses*, wie sie im Kapitel 4 vorgestellt werden, erklärt werden können und dass sich dieses Modell als äußerst angemessen für Leistungsanalysen von Parlamentsausschüssen erwiesen hat.

³⁸² Stand 15.03.2008. Neben den 20 ständigen Ausschüssen gibt es derzeit auch einen nichtständigen Ausschuss zum Klimawandel.

³⁸³ Dies sind Haushaltsposten, die sich aus vertraglichen Verpflichtungen der Europäischen Union zwingend ergeben.

9. Zusammenfassung, Ausblick und mögliche Reformansätze

Es hat sich im Laufe dieser Leistungsanalyse bestätigt, dass ein Vergleich von Haushalts- und Europaausschuss im Bundestag unter den hier verwendeten Parametern relevante und wichtige Ergebnisse produziert.

Unterschiede zwischen den beiden untersuchten Ausschüssen haben sich in fast jedem der untersuchten Einzelaspekte in den Kapiteln 6 und 7 gezeigt. Die deutlichsten Unterschiede zeigten sich bei den Aspekten Regierungskontrolle, Selbsteinschätzung und Kompetenznutzung.

Beide untersuchten Ausschüsse zeichnen sich durch ihre Querschnittskompetenz aus und bei beiden Ausschüssen sind außer ihnen zusätzlich auch noch jeweilig sachlich zuständigen Fachausschüsse für die Beratung von Gesetzentwürfen und Anträgen zuständig.

Dennoch hat sich der Haushaltsausschuss in dieser Untersuchung als der Grundsatzausschuss in Haushaltsfragen gezeigt, der Europaausschuss weitgehend als Integrationsausschuss für Grundsatzfragen der europäischen Vertiefung und Integration.

Eindeutig gezeigt hat sich jedoch auch, dass der Europaausschuss seine umfangreichen Kompetenzen nur sehr eingeschränkt wahrnimmt und am besten durch das Modell des *Reaktiven Ausschusses* beschrieben werden kann. Viele Mitglieder des Europaausschusses sind sich der Bedeutung "ihres Ausschusses" bewusst und sind bemüht, der Arbeit des Europaausschusses ein größeres Gewicht beizumessen und ihn somit schrittweise zu einem *Aktiven Ausschuss*, wie es der Haushaltsausschuss schon ist, zu entwickeln.

Diese Entwicklung im Zuge der europäischen Integration kann im Sinne einer lebendigen Demokratie und damit eines relevanten

Parlamentarismus auf nationaler Ebene nur begrüßt werden. Gerade im 16. Deutschen Bundestag gibt es hierbei positive Meilensteine der Entwicklung zu beobachten, wie die Eröffnung und Herstellung der Arbeitsfähigkeit des Brüsseler Büros des Bundestages. „Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht“ stehen dem Bundestag eindeutig auch durch das wegweisende Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu, wie auch *Harnisch*³⁸⁴ und *Oberreuter*³⁸⁵ in Bezug auf den Europaausschuss hervorheben.

Dennoch zeigt gerade diese Analyse, dass der Europaausschuss noch einen weiten Weg vor sich hat, um sich von einem *Reaktiven* in einen *Aktiven Ausschuss* zu entwickeln, der seine Kompetenzen so weitgehend und effizient nutzt, wie es der Haushaltsausschuss in vielen, aber nicht in allen Fällen schafft. Es erscheint wünschenswert, dass der Europaausschuss seine parlamentarische Leistung steigert, damit der Bundestag insgesamt in der Europapolitik als so ein relevanter Akteur wahrgenommen wird, wie er es in der Haushaltspolitik ist, auch wenn es zwischen beiden Politikfeldern ohne Zweifel starke Unterschiede gibt. Ein in seinen Leistungen gestärkter Europaausschuss würde zeigen, dass die Ausschüsse als die wichtigste Arbeitsstruktur des Bundestages auch auf so einem wichtigen Politikfeld wie der Europapolitik "fit" für das 21. Jahrhundert sind. Dies würde auch wesentlich dazu beitragen, dass der Bundestag das bewährte Modell aus Rede- und Arbeitsparlament fortsetzt und es nicht zu einem Wandel der Parlamentskultur zu einem reinen Redeparlament kommt.

Eine hilfreiche Umgebung zur Stärkung seiner parlamentarischen Leistung stellt für den Europaausschuss die gesteigerte öffentliche Diskussion um die europäische Integration im Rahmen der Ratifizierung des Lissaboner Vertrages 2008 und eine

³⁸⁴ Vgl. BVerfGE 89: 155 [184] sowie Harnisch 2007, S. 68ff.

³⁸⁵ Oberreuter 2002, S. 316f. in Bezug auf BVerfGE 89, 186.

Bundesregierung dar, in der viele Minister wie der Bundesaußenminister und sogar die Bundeskanzlerin gewillt sind, dem Bundestag und dabei auch dem Europaausschuss eine relevantere Stellung in der europapolitischen Diskussion einzuräumen.³⁸⁶ Nun gilt es für den Europaausschuss, seine parlamentarische Leistung fraktionsübergreifend zu steigern und die begonnen positiven Schritte energisch fortzuführen. Dazu ist es allerdings auch notwendig, dass der Europaausschuss sehr viel öfter als bislang als federführender Ausschuss benannt wird. Wie *Beyme* dazu zusammenfassend bemerkt:

„Die Machtstellung im Gesetzgebungsprozeß ist nicht zuletzt dadurch determiniert, wie häufig ein Ausschuß federführend ist. Der federführende Ausschuß dominiert in Berichterstattung und Debatte. Die mitberatenden Ausschüsse haben nur selten wichtigen Einfluß.“³⁸⁷

Formal liegt der Beschluss über die Federführung eines Ausschusses beim Bundestagsplenum und somit außerhalb des Einflusses des Europaausschusses. Zur Kompetenznutzung gehört es sicher aber auch, als Abgeordneter im Europaausschuss innerhalb der eigenen Fraktion stärker darauf zu dringen, Vorlagen federführend an den Europaausschuss zu überweisen.

Es zeigt sich, gerade weil das *Neue Ausschussmodell* zutrifft, dass der Europaausschuss auch auf Grund seiner umfangreichen Kompetenzen und seiner zumeist politisch sehr erfahrenen Mitglieder das klare Potential hat, die Verbesserungsmöglichkeiten zu nutzen und sich schrittweise in einen *Aktiven Ausschuss* zu entwickeln.

³⁸⁶ Diese Einschätzung beruht vor allem Aussagen von Bundesministern in Gesprächen mit dem Autor, die allerdings leider nicht zitiert werden können sowie auf Gesprächen mit Mitgliedern des Europaausschusses, die den Koalitionsfraktionen angehören.

³⁸⁷ Beyme 1997, S. 190.

Konkret bietet sich für den Europaausschuss ein Verbesserungspotential vor allem darin an, ihn von einer der politischen Entscheidung oft nachgelagerten Institution zu einem aktiven Akteur der europapolitischen Entscheidungsfindung zu entwickeln.

Um dies im täglichen Politikbetrieb zu gewährleisten, sollte der Europaausschuss seine Arbeit noch deutlich stärker priorisieren und der Ausschuss sollte sich möglichst frühzeitig in die politische Entscheidungsfindung einschalten und entsprechend von der Bundesregierung informiert werden, wie dies in der Vereinbarung zur Zusammenarbeit von Bundestag und Bundesregierung von 2006 vorgesehen ist. Als Faustregel lässt sich zu vielen europäischen Entscheidungen feststellen: Je frühzeitiger ein Akteur in der Entscheidungsfindung, wie der Bundestag bzw. der Europaausschuss des Bundestages, seine Position entwickelt und sie dann aktiv in die offiziellen und inoffiziellen Diskussionen einbringt, desto größer ist die Chance, substantiellen Einfluss auf das Endergebnis dieser Entscheidungsfindung zu erlangen.

Um sich frühzeitig zu informieren und um sich später positionieren zu können, ist das Brüsseler Büro ein wichtiger Schritt, dieser reicht jedoch nicht aus. Dazu kann sich der Europaausschuss am Haushaltsausschuss orientieren. Da die europapolitischen Entwicklungen aber oftmals noch komplexer als nationale Haushaltspolitik sind, sind hier auch kreative eigene Lösungen gefragt, die sich auch an den zum Teil erfolgreichen Modellen in anderen europäischen Parlamenten orientieren können.³⁸⁸

Die wichtigste einzelne Lösung sollte darin bestehen, dass sich die Obleute mit dem Ausschussvorsitzenden so frühzeitig wie möglich auf konkrete Arbeitsschwerpunkte der kommenden Monate und ggf.

³⁸⁸ Erfolgreiche Modelle in anderen europäischen Ländern werden zum Beispiel bei Kietz 2005 identifiziert.

des kommenden Jahres einigen. Das dazu wichtigste Dokument ist die sogenannte "Strategie- und Jahresplanung" der Europäischen Kommission. 2007 wurde, vor allem auf Druck der Abgeordneten des Europaausschusses hin, erstmals im Bundestagsplenum diese Jahresplanung debattiert und damit die 2006 abgeschlossene Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung umgesetzt, wonach der Bundestag „frühzeitig und fortlaufend“ über Unterlagen und Planungen der Europäischen Kommission und der Europäischen Räte unterrichtet werden müsse.³⁸⁹ Neben regelmäßigen Debatten im Plenum geht es aber auch um die nicht-öffentliche Begleitung der Entwicklung im Europaausschuss, der vor allem die Chance bietet, mit der Bundesregierung vertraulich über die Entwicklung und den aktuellen Stand von Beratungen und Vorgängen zu diskutieren, wozu die Abgeordneten des Europaausschusses aber auch alle ihnen zur Verfügung stehenden Informationsressourcen im Vorfeld nutzen sollten.

Die jeweiligen Berichterstatter im Europaausschuss sollten durch aktive Nutzung der Informationen aus dem Brüsseler Bundestagsbüro sowie Nutzung der Dienstreiseregulierung für Brüssel in einen aktiven Dialog mit den anderen europapolitischen Akteuren treten und die nicht-öffentlichen Ausschusssitzungen sollten noch stärker dafür genutzt werden, in einem Dialog die Sichtweise und Einschätzung der Bundesregierung aufzunehmen, dabei vor allem aber der Bundesregierung die Position des Bundestages bzw. die unterschiedlichen parteipolitischen Positionen aus dem Bundestag zu vermitteln und verstärkt darauf zu drängen, dass die Bundesregierung die frühzeitig formulierten Positionen des

³⁸⁹ Sach 2007 stellt zu den Gründen für die Debatte fest: „Die Abgeordneten wollten damit auch ein Zeichen setzen. Vielen war seit langem ein Dorn im Auge, dass sie oftmals erst über Initiativen oder EU-Vorlagen aus Brüssel erfuhren, wenn dort die Entscheidungen bereits gefallen waren.“

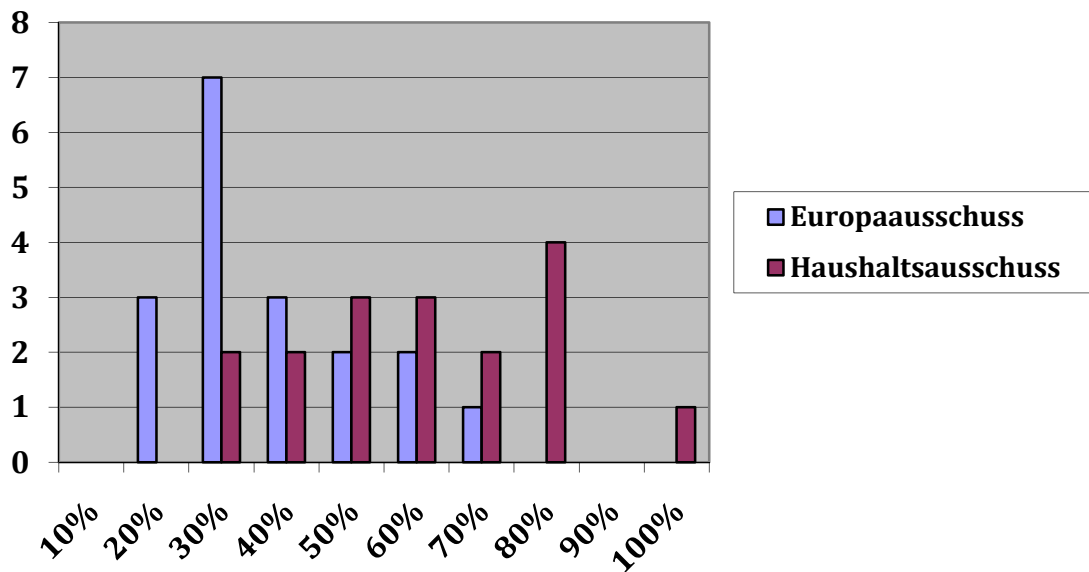
Bundestages aufgreift und dass sich diese Positionen auch in den europapolitischen Entscheidungen wiederfinden. Natürlich werden Abgeordnete der Regierungskoalition "ihrer Bundesregierung" möglichst selten "in den Rücken fallen". Ähnlich wie beim Haushaltsausschuss lassen sich aber sicher auch beim Europaausschuss aktives parlamentarisches Handeln mit parteipolitischer Übereinstimmung mit der Bundesregierung vereinen, gerade auch, wenn es um die Sicherstellung der frühzeitigen und umfassenden Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung geht.

Ein selbstbewusstes Auftreten der Parlamentarier und eine effektive Arbeitsorganisation sind somit die Schlüsselemente, um aus dem Europaausschuss einen *Aktiven Ausschuss* zu entwickeln. Dabei gilt es allerdings auch, parteipolitisch unterschiedliche Vorstellungen zu akzeptieren und in den Dialog zu integrieren.

Wie auch andere Analysen, die den Einfluss auf der Europäisierung auf die deutschen Entscheidungsstrukturen untersuchen, so kommt auch diese Arbeit in diesem Teilaspekt zu dem Ergebnis, dass es bislang zu suboptimalen Anpassungen der Strukturen, in diesem Fall der Bundestagsausschüsse, auf die Herausforderungen gekommen ist.³⁹⁰

Zum Beispiel zeigt sich, dass die Mitglieder im Haushaltsausschuss nach eigener Einschätzung sehr viel mehr der ihnen in den Sitzungswochen zur Verfügung stehenden Arbeitszeit in direktem Zusammenhang mit ihrem Ausschuss verbringen, wie sich in dieser Übersicht über die Anzahl der einzelnen prozentualen Selbsteinschätzungen über den Anteil der Ausschussarbeitszeit an ihrer Arbeitszeit in einer Sitzungswoche zeigt:

³⁹⁰ Zu einem ähnlichen Befund, jedoch bezogen auf die Bund-Länder-Ebene, kommt auch Eppler 2006.



Grafik 4: Vergleich Arbeitszeiteinschätzung Haushalts- und Europaausschuss

Bei dem Vergleich der Antworten zeigen sich deutliche Unterschiede. Sicherlich gehört der Haushaltsausschuss zu einem der arbeitsreichsten Bundestagsausschüsse, was sich in einem Durchschnittswert von 61% der Beurteilung der Berliner Arbeitszeit zeigt. Ein direkten Zusammenhang zwischen aufgewendeten persönlicher Arbeitszeit und Leistung des Ausschusses kann nicht nachgewiesen werden, es ist jedoch auch zu fragen, ob die Abgeordneten im Europaausschuss, die im Durchschnitt nach eigener Einschätzung nur 38% ihrer Berliner Arbeitszeit direkt in Zusammenhang mit dem Europaausschuss verbringen, nicht auch persönlich einen noch größeren Anteil ihrer Berliner Arbeitszeit für die Ausschussarbeit aufwenden können und damit die Ausschussarbeit in Richtung eines *Aktiven Ausschusses* zu entwickeln. Dieser Aspekt stellt allerdings nur einen Teil der Veränderungen dar, die die Arbeit des Europaausschusses noch weiter verbessern könnten.

Ein Problem bei den Haushaltsberatungen stellt, trotz der zumeist großen zeitlichen Arbeitsleistung der Ausschussmitglieder der relativ knappe Zeitplan von der Einbringung des Haushaltsentwurfs in den Bundestag bis zum Beginn des Haushaltsjahres dar. Sowohl bei dieser Datenerhebung wie auch in der Wissenschaft wird kritisiert, dass dem Haushaltsausschuss oftmals nur unzureichend Zeit für die Etatberatung bleibt. So ist es als Konsequenz auch nicht verwunderlich, dass in vielen Jahren der Haushaltsentwurf nicht vor Beginn des Haushaltsjahres vom Bundestag verabschiedet wurde, wobei dies insbesondere in Wahljahren zutrifft.³⁹¹ Daher bietet es sich an, organisatorisch dafür zu sorgen, dass der Haushaltsausschuss schon im Juli mit der offiziellen Beratung des Haushaltsentwurfes beginnt.

Ein weiterer Aspekt bei der Beurteilung der Leistungen der beiden Ausschüsse und der Entwicklung des Europaausschusses in Richtung eines *Aktiven Ausschusses* ist die personelle Ausstattung. Im Haushaltsausschuss, der durch seine Fokussierung auf die Ausgaben des Bundes und die Einrichtung der beiden Unterausschüsse sowohl bei den Abgeordneten wie auch bei den unterstützenden Mitarbeitern im Ausschusse sekretariat, in den Abgeordnetenbüros und bei den Fraktionen viele Spezialisten hervorgebracht hat, steht den Bundesministerien annähernd gleichwertige "parlamentarische Experten", wenn auch natürlich in quantitativ deutlich geringerer Anzahl, gegenüber.

Im Europaausschuss hingegen wechseln die politischen Entscheidungsgegenstände oftmals häufiger als im Haushaltsausschuss und deshalb müssen sich die Abgeordneten, aber auch die Mitarbeiter, regelmäßig in neue Aufgabengebiete ihres Berichterstattungsbereiches einarbeiten. Wegen der im Vergleich zu

³⁹¹ Vgl. Schindler 1999, S. 2786.

den Materien des Haushaltsausschusses oft noch komplexeren Materien des Europaausschusses ergibt sich somit ein klarer Vorteil der Exekutive in der Europapolitik, der durch eine besonders gute und damit auch personell umfangreiche Ausstattung des Europaausschusses mit Referenten/innen und weiteren Mitarbeitern etwas ausgeglichen werden sollte, um dem Bundestag die im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorgegebene reale Entscheidungskompetenz in europäischen Angelegenheiten auch praktisch überhaupt zu ermöglichen.

Während das Referat Europa (PA 01) des Bundestages mit neun Referenten/innen und vier Sachbearbeitern/innen am Dienstsitz Berlin deutlich besser als klassische Ausschussesekretariate ausgestattet ist, erscheint insbesondere der Dienstsitz Brüssel mit nur drei Referentinnen und einer Sachbearbeiterin angesichts der Aufgaben- und Themenfülle unzureichend ausgestattet.³⁹² Auch der eigentliche Europaausschuss (PA 21) ist mit zwei Referenten/innen angesichts des Aufgabenspektrums schwach besetzt, wie auch die Europaarbeitsgruppen der Fraktionen. Für die Ausrichtung der COSAC, der Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten und des Europäischen Parlaments vom 13. bis 15. Mai 2007 in Berlin, hatte das Sekretariat des Europaausschusses vorübergehend eine zusätzliche Referentenposition.

Somit scheint es angesichts der oft sehr komplexen europapolitischen Fragen und der notwendigen Kontakte zu vielen verschiedenen Akteuren im Rahmen der Entscheidungsfindung angebracht, gerade das Brüsseler Büro des Bundestages personell deutlich zu verstärken. Die Einrichtung des Brüsseler Büros des Bundestages und auch die Besetzung mit zusätzlichen

³⁹² Stand September 2007. Das Referat Europa erfüllt deutlich mehr Aufgaben als klassische Ausschussesekretariate und steht allen Abgeordneten des Bundestages für europapolitische Fragen zur Verfügung.

Referenten/innen der Bundestagsfraktionen 2007 war ein wichtiger Meilenstein zur Förderung der Europafähigkeit des Bundestages. Durch einen noch besseren Informationsfluss aus der "Europäischen Hauptstadt" nach Berlin, sowohl durch das Bundestagsbüro wie auch durch persönliche Gespräche der Mitglieder des Europaausschusses, würde diese Europafähigkeit noch weiter gestärkt werden. Einer personellen Erweiterung des Brüsseler Büros sollten jedoch auch entsprechende Stelleneinsparungen in anderen Bereichen gegenüberstehen. In welchen Bereichen dies geschehen soll, ist eine politische Abwägungsentscheidung. Die Öffentlichkeit in Deutschland kann jedoch zu Recht erwarten, dass einer zahlenmäßigen Erweiterung der Bundestagsmitarbeiter in diesem wichtigen Zukunftsfeld für die Relevanz des deutschen Parlamentarismus in Zeiten der Europäisierung Einsparungen in anderen, nicht notwendigerweise so wichtigen Bereichen für die Zukunft gegenüberstehen. Anders als von manchen Politikern gerne dargestellt, ist es einfach auch schon semantisch falsch, alle Politikbereiche als wichtige Zukunftsbereiche zu benennen. Politik umfasst auch, sich zwischen verschiedenen Alternativen entsprechend der Prioritäten zu entscheiden.

Eine eher mittel- bis langfristige Diskussion sollte auch fragen, ob der Europaausschuss mit 33 ordentlichen Mitgliedern schon seine optimale personelle Größe erreicht hat. Die 16 mitwirkungsberechtigten MdEP haben keinen großen Einfluss auf die Ausschussarbeit, allein schon deshalb, da sich wegen der Arbeit des Europäischen Parlaments nur selten bei den Sitzungen des Europaausschusses anwesend sein können.³⁹³ Gerade im Vergleich zu mit mehr Abgeordneten besetzten Ausschüssen wie dem

³⁹³ Vgl. zu dem umfangreichen Arbeitsspektrum der MdEP, das im Regelfall von einer Sitzungsteilnahme verhindert: Dreischer, Stephan, 2006: Das Europäische Parlament und seine Funktionen – Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten, Baden-Baden.

Auswärtigen Ausschuss mit 36 Mitgliedern, dem Finanzausschuss mit ebenfalls 36 Mitgliedern oder auch dem mit 41 Mitgliedern besetzten Haushaltsausschuss lässt sich fragen, ob der Europaausschuss angesichts seines so wichtigen und oft auch komplexen Politikfelds und als Querschnittsausschuss nicht auch zukünftig einmal 36 oder 41 Mitglieder haben sollte. Eine bloße Erhöhung der Mitgliederzahl ohne Strukturverbesserungen in der Arbeit des Europaausschusses erscheint jedoch nicht sinnvoll, weshalb die Diskussion um die Zahl der Ausschussmitglieder im Europaausschuss erst *nach* einer verstärkten Entwicklung in Richtung eines *Aktiven Ausschusses* erfolgen sollte.

Eine weitere Möglichkeit, den Europaausschuss von einem *Reaktiven Ausschuss* in einen *Aktiven Ausschuss* entsprechend dem in dieser Analyse vorgestellten *Neuen Ausschussmodells* zu entwickeln, würde darin bestehen, auch beim Europaausschuss spezialisierte Unterausschüsse wie beim Haushaltsausschuss einzuführen. Dies erscheint dem Autor jedoch wenig sinnvoll, da in der sich thematisch oft dynamisch entwickelnden Europapolitik solch klare thematische Abgrenzungen wie bei den beiden Unterausschüssen des Haushaltsausschusses dauerhaft nicht vorliegen und permanente Unterausschüsse daher nicht sinnvoll erscheinen. Sinnvoll kann ein Unterausschuss des Europaausschusses einmal werden, wenn es ein großes, zeitlich und formal klar abgegrenztes Arbeitsfeld für den Europaausschuss gibt, das eventuell im gesamten Ausschuss sogar die Arbeitsabläufe stark beeinträchtigen könnte. So ein zukünftiger Fall könnte ein neuer europäischer Grundlagenvertrag sein. Ob es nach dem Vertrag von Lissabon, der in großen Teilen den Entwurf einer Europäischen Verfassung aufgreift, noch einmal einen großen und viele Regelungen betreffenden Grundlagenvertrag geben wird, ist derzeit

jedoch komplett offen und wird sich sicher erst in einigen Jahren zeigen.

Die Erkenntnisse dieser Arbeit lassen zum Teil sicher auch auf die Landesparlamente in den deutschen Bundesländern übertragen. Die Bundesländer haben die europäische Integration nie blockiert, allerdings richtigerweise auf eine gestufte, ihre Kompetenzen schonende Integration gedrängt, wie sie auch in Artikel 23 Grundgesetz vorgesehen ist³⁹⁴ In vielen Landesparlamenten erfolgte die Anpassung an Europa hingegen nur zögerlich. Die Ausschüsse, die sich mit Europa befassen, sind in den Landesparlamenten oft schwach mit technischen und personellen Ressourcen ausgestattet und viele Abgeordnete verfügen nur über wenige direkte Kontakte nach Brüssel.³⁹⁵ Somit scheint die Europapolitik der Länder noch sehr viel stärker als auf der Bundesebene durch die Regierungen geprägt zu sein, die durch die oft gut ausgestatteten Landesvertretungen zumeist über viele Kontakte in die Brüsseler Institutionen verfügen. Eine systematische Untersuchung der Situation der Europaausschüsse in den Bundesländern erscheint sinnvoll und könnte in der Diskussion um die Rolle der Bundesländer in der europäischen Integration wichtige zusätzliche Ergebnisse liefern.³⁹⁶

³⁹⁴ Vgl. Harnisch 2007 sowie Hrbek, Rudolf, 2002: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die Europapolitik, in: Schneider, Heinrich und andere (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn, S. 267-298.

³⁹⁵ Basierend auf Beobachtungen des Autors sowie auch auf den Gesprächen mit Bundestagsabgeordneten.

³⁹⁶ Eine Analyse sollte dabei auf den von Bauer 2005 formulierten Erkenntnissen beruhen.

Als äußerst kurze Zusammenfassung der gesamten Analyse lässt sich somit als das wichtigste Ergebnis feststellen: Bei der vergleichenden Leistungsanalyse zwischen Haushalts- und Europaausschuss im Deutschen Bundestag haben sich starke Leistungsunterschiede der beiden Ausschüsse gezeigt. Das in dieser Arbeit entwickelte *Neue Ausschussmodell* hat sich als sehr gut geeignet für die Beurteilung von Parlamentsausschüssen erwiesen. Durch dieses Ausschussmodell lässt sich der Haushaltsausschuss als ein *Aktiver Ausschuss* einordnen, der seine parlamentarischen Rechte und Möglichkeiten stark und weitgehend effektiv nutzt. Der Europaausschuss hingegen hat sich als *Reaktiver Ausschuss* erwiesen, der zwar über vielfältige Kompetenzen verfügt, seine parlamentarischen Möglichkeiten aber derzeit trotz einiger Verbesserungen in den letzten Jahren nur unzureichend nutzt. Der Europaausschuss hat durch verschiedene hier aufgezeigte Möglichkeiten ohne Zweifel das Potential, sich in einen *Aktiven Ausschuss* zu entwickeln und dem Bundestag damit auch auf dem äußerst wichtigen, aber auch komplexen Feld der Europapolitik zu noch besseren Leistungen zu verhelfen. Der Bundestag verdient es, dass seine Europafähigkeit weiter gestärkt wird.

Methodischer Anhang:

Fragebogen für die Mitglieder des Haushaltsausschusses

Fragebogen für die Mitglieder des Europaausschusses

Liste der beantworteten Fragebögen

Interview mit Bundesfinanzminister Peer Steinbrück
(schriftliches Interview, Mai 2006)

Fragebogen für die Mitglieder des Haushaltsausschusses:

Sehr geehrter Herr Abgeordneter X,

zunächst möchte ich mich herzlich bei Ihnen bedanken, dass Sie meine wissenschaftliche Dissertationsarbeit über die Arbeitsweise der beiden wichtigsten Bundestagsausschüsse, des Haushalts- und des Europaausschusses, durch die Beantwortung dieses kurzen Fragebogens unterstützen möchten.³⁹⁷

Sie werden durch Ihre Teilnahme maßgeblich zu einem besseren Verständnis des Bundestages und insbesondere der Ausschussarbeit beitragen.

Ich möchte Ihnen versichern, dass Ihre Antworten streng vertraulich behandelt und nur für diese wissenschaftliche Untersuchung genutzt werden.

Selbstverständlich stehe ich Ihnen für jede Rückfrage gerne zur Verfügung, entweder bei meiner Arbeit im Abgeordnetenbüro von Kurt Bodewig ([interne Bundestagstelefonnummer]), über mein Mobiltelefon ([private Mobiltelefonnummer]) oder per E-Mail ([private E-Mail-Adresse]).

Frage 1 von 14: Herr X, Sie sind seit Y Jahren Mitglied des Deutschen Bundestages. Seit wie vielen Jahren sind sie ordentliches Mitglied im Haushaltsausschuss?

Seit _____ Jahren.

³⁹⁷ Betreut wird diese Arbeit durch Herrn Prof. Dr. Rytlewski an der Freien Universität Berlin.

Frage 2 von 14: Welchen Prozentsatz ihrer Arbeitszeit in den Berliner Sitzungswochen nimmt üblicherweise in etwa die Ausschussarbeit bei Ihnen ein? Bitte zählen Sie auch die Sitzungen der Arbeitsgruppe und Gespräche in direkten Zusammenhang mit Ihrer Ausschusstätigkeit hier hinzu.

10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%

Frage 3 von 14: In einer parlamentarischen Demokratie werden den Parlamenten klassischerweise die vier Grundfunktionen Gesetzgebung, Regierungskontrolle, Repräsentation (inklusive der Politikvermittlung im Wahlkreis) und Wahlfunktion zugeordnet. Welche dieser Funktionen sehen Sie für Ihre Arbeit im Bundestag als die wichtigste an?

Bitte ordnen Sie die Parlamentsfunktion in der Wichtigkeit von 1 bis 4.

Gesetzgebung	
Regierungskontrolle	
Repräsentation	
Wahlfunktion	

Frage 4 von 14: Wie empirische Untersuchungen zeigen, genießt der Bundestag in Teilen der Bevölkerung geringes Ansehen.³⁹⁸ Als Grund dafür wird von vielen Befragten eine Enttäuschung über die Leistungen des Bundestages und auch ein mangelndes Wissen über die Ausschussarbeit genannt.

³⁹⁸ Beispielhaft möchte ich auf den Artikel von Werner J. Patzelt „Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie“ in der Zeitschrift für Parlamentsfragen 36 (2005), S. 517-538 verweisen.

Wie könnte auf dieses „schiefe Bild“ des Bundestages in Teilen der Öffentlichkeit Ihrer Meinung nach am besten reagiert werden?

Bitte kommentieren Sie jeden Vorschlag kurz:

Bessere Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages	
Bessere Darstellung der Leistungen durch die Fraktion	
Änderungen bei der Ausschussarbeit (z.B. öffentliche Ausschusssitzungen)	
Ich sehe keinen konkreten Änderungsbedarf	

Frage 5 von 14: Wie bewerten Sie allgemein die Ausschussarbeit im Bundestag?

In allen Ausschüssen wird eine sehr gute Arbeit geleistet	
Die Leistungen in den Ausschüssen sind sehr unterschiedlich	
Wie auch die Arbeitsbelastung, so sind auch die Leistungen unterschiedlich	
Die gesamte Ausschussarbeit ist deutlich verbesserungswürdig	

Frage 6 von 14: Der Schwerpunkt meiner Analyse der Ausschussarbeit liegt auf den offiziellen wie auch den inoffiziellen

Entscheidungsstrukturen im Rahmen der Gesetzgebung in den beiden untersuchten Ausschüssen.

Dazu möchte ich Sie zunächst allgemein fragen, wie zufrieden Sie mit der Arbeit des Haushaltsausschusses in Gesetzgebungsverfahren und bei der Haushaltsaufstellung sind?

Sehr zufrieden	
Zufrieden	
Neutral	
Weniger Zufrieden	
Nicht zufrieden	

Bitte begründen Sie kurz Ihre Auswahl:

Frage 7 von 14: Wie bewerten Sie dabei die Unterstützung Ihrer Ausschussarbeit durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages, vor allem also durch das Sekretariat Ihres Ausschusses?

Sehr hilfreich	
Hilfreich	
Neutral	
Wenig Hilfreich	
Völlig unzureichend	

Frage 8 von 14: Wie bewerten Sie bei der Ausschussarbeit die Kooperation der Ausschussmitglieder, insbesondere auch über Koalitionsgrenzen?

Starke Kooperation	
Teilweise Kooperation	
Neutral	
Wenig Kooperation	
Fast keine Kooperation	

In welcher Form findet die Kooperation vor allem statt?:

Frage 9 von 14: Wie gut ist die Anpassung an die **Europäisierung** im Bundestag gelungen? Bitte kreuzen Sie die am besten passende Aussage an:

Der Bundestag hat sich von den Arbeitsabläufen und der Organisation her sehr gut europäisiert	
Der Bundestag kann seine Europatauglichkeit noch teilweise verbessern	
Der Bundestag ist noch nicht optimal angepasst, dieses Politikfeld wird von der Regierung dominiert	
Der Bundestag muss sich noch deutlich stärker an die zeitkritische und komplexe Europapolitik anpassen	

Frage 10 von 14: Der aktuelle politikwissenschaftliche Forschungsstand zeigt deutlich, dass es eine starke Kooperation zwischen den Koalitionsfraktionen im Bundestag mit der Bundesregierung gibt, gerade im Bereich der Gesetzgebung. Wie bewerten Sie diese Kooperation?

Zu stark	
Teilweise zu stark	
Angemessen	
Noch zu gering	

Frage 11 von 14: Gerade diese Zusammenarbeit der Regierungskoalitionen mit der Bundesregierung in vielen Fällen der Gesetzgebung macht es schwer, den Einfluss der oft sehr zeit- und arbeitsintensiven Ausschussarbeit einzuschätzen.

Andererseits betonen Politiker wie beispielhaft Dr. Peter Struck: „Kein Gesetz verlässt den Bundestag so, wie es eingebracht wurde“³⁹⁹.

Bitte schätzen Sie, zu wie viel Prozent später beschlossene Gesetzesinitiativen der Bundesregierung bzw. der Regierungskoalition und der Entwurf für den Bundeshaushalt durch

³⁹⁹ Zitat aus der *Berliner Zeitung* vom 25.08.1999, S.5.

die Arbeit im Haushaltsausschuss durchschnittlich geändert werden, wenn der Haushaltsausschuss federführend ist:

Im Durchschnitt zu etwa _____ %.

Frage 12 von 14: Haben Sie dabei persönlich eine Veränderung im Laufe der letzten Jahre bzw. innerhalb der verschiedenen Regierungskoalitionen im Vergleich zur jetzigen Situation festgestellt?

Zeitraum	Stärker	Schwächer
Ausschusseinfluss in der 15. WP ("Rot-Grün")		
Ausschusseinfluss in der 14. WP ("Rot-Grün")		
Ausschusseinfluss in der 13. WP ("Schwarz-Gelb")		

Falls Sie diese Frage nicht beantworten können, nennen Sie mir bitte den Grund:

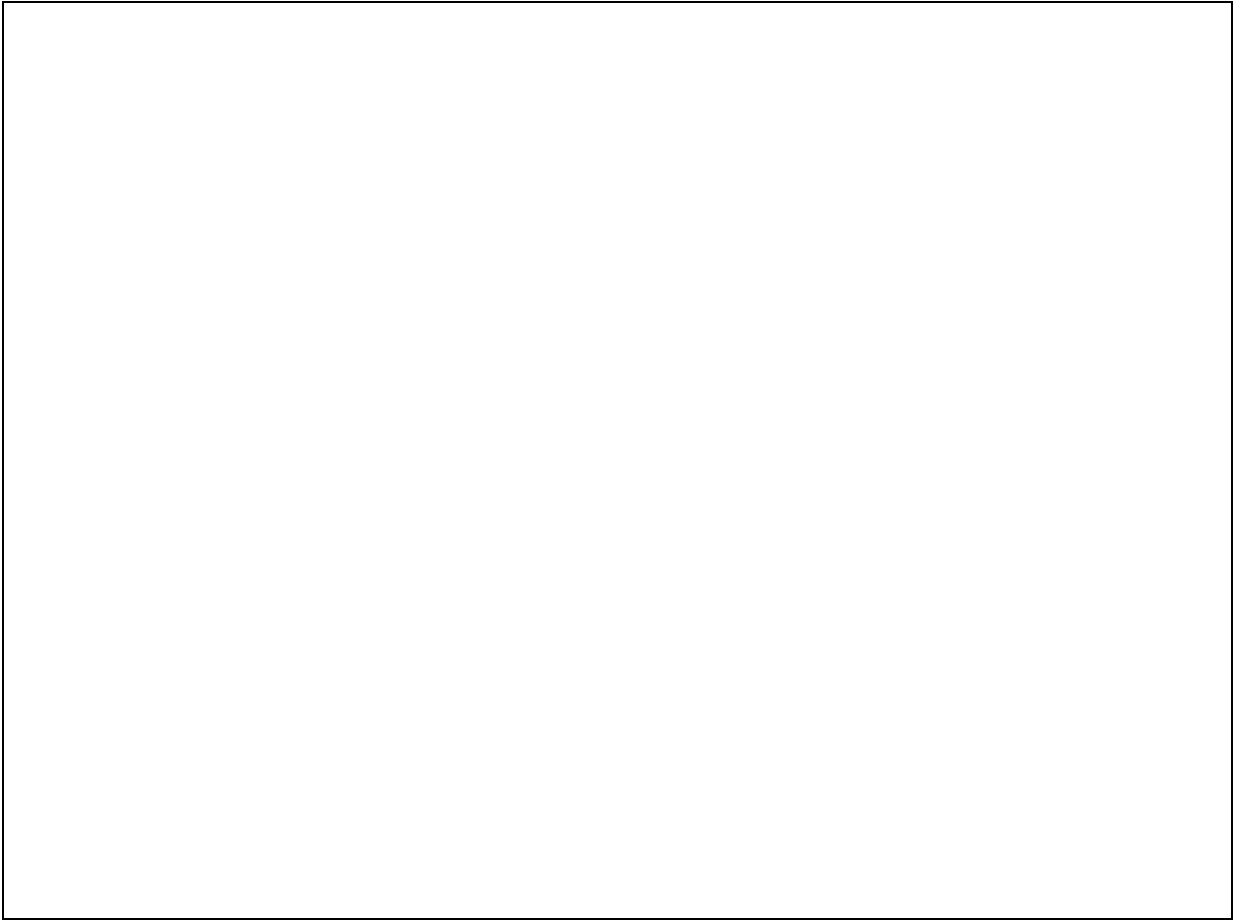
Es gab keine signifikanten Veränderungen	
Ich bin erstmals ordentliches Ausschussmitglied im Haushaltsausschuss	
Anderes	

Frage 13 von 14: Als vorletzte Frage möchte ich Sie fragen: Erfüllt die Ausschussarbeit Ihre Erwartungen?

Erwartungen werden weitgehend erfüllt	
Erwartungen werden teilweise erfüllt, ich erwarte aber <u>positive</u> Änderungen	
Erwartungen werden teilweise erfüllt, ich erwarte daran auch <u>keine</u> Änderungen	
Meine Erwartungen werden nur wenig bis gar nicht erfüllt	
Ich hatte keine Erwartungen an die Ausschussarbeit	

Frage 14 von 14: Zum Abschluss möchte ich in einer offenen Frage von Ihnen erfahren, welche Änderungen bei der Arbeit des Haushaltsausschusses oder allgemein bei der Ausschussarbeit des Bundestages für Sie wünschenswert sind?

Falls Sie ausführlichere Ideen dazu haben, freue ich mich sehr über Ihre Anmerkungen auf einem separaten Blatt.



Bitte senden Sie den Fragebogen per Hauspost an folgende Adresse zurück:

Michael Zettinig
Büro Kurt Bodewig, MdB
- im Hause -

Vielen Dank nochmals für Ihre Unterstützung!

Fragebogen für die Mitglieder des Europaausschusses:

Sehr geehrte(r) Frau / Herr Abgeordneter X,

zunächst möchte ich mich herzlich bei Ihnen bedanken, dass Sie meine wissenschaftliche Dissertationsarbeit über die Arbeitsweise der beiden wichtigsten Bundestagsausschüsse, des Haushalts- und des Europaausschusses, durch die Beantwortung dieses kurzen Fragebogens unterstützen möchten.⁴⁰⁰

Sie werden durch Ihre Teilnahme maßgeblich zu einem besseren Verständnis des Bundestages und insbesondere der Ausschussarbeit beitragen.

Ich möchte Ihnen versichern, dass Ihre Antworten streng vertraulich behandelt und nur für diese wissenschaftliche Untersuchung genutzt werden.

Selbstverständlich stehe ich Ihnen für jede Rückfrage gerne zur Verfügung, entweder bei meiner Arbeit im Abgeordnetenbüro von Kurt Bodewig ([interne Bundestagstelefonnummer]), über mein Mobiltelefon ([private Mobiltelefonnummer]) oder per E-Mail ([private E-Mail-Adresse]).

Frage 1 von 14: Frau / Herr X, Sie sind seit Y Jahren Mitglied des Deutschen Bundestages. Seit wie vielen Jahren sind sie ordentliches Mitglied im Europaausschuss?

Seit _____ Jahren.

⁴⁰⁰ Betreut wird diese Arbeit durch Herrn Prof. Dr. Rytlewski an der Freien Universität Berlin.

Frage 2 von 14: Welchen Prozentsatz ihrer Arbeitszeit in den Berliner Sitzungswochen nimmt üblicherweise in etwa die Ausschussarbeit bei Ihnen ein? Bitte zählen Sie auch die Sitzungen der Arbeitsgruppe und Gespräche in direkten Zusammenhang mit Ihrer Ausschusstätigkeit hier hinzu.

10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%

Frage 3 von 14: In einer parlamentarischen Demokratie werden den Parlamenten klassischerweise die vier Grundfunktionen Gesetzgebung, Regierungskontrolle, Repräsentation (inklusive der Politikvermittlung im Wahlkreis) und Wahlfunktion zugeordnet. Welche dieser Funktionen sehen Sie für Ihre Arbeit im Bundestag als die wichtigste an?

Bitte ordnen Sie die Parlamentsfunktion in der Wichtigkeit von 1 bis 4.

Gesetzgebung	
Regierungskontrolle	
Repräsentation	
Wahlfunktion	

Frage 4 von 14: Wie empirische Untersuchungen zeigen, genießt der Bundestag in Teilen der Bevölkerung geringes Ansehen.⁴⁰¹ Als Grund dafür wird von vielen Befragten eine Enttäuschung über die Leistungen des Bundestages und auch ein mangelndes Wissen über die Ausschussarbeit genannt.

⁴⁰¹ Beispielhaft möchte ich auf den Artikel von Werner J. Patzelt „Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie“ in der Zeitschrift für Parlamentsfragen 36 (2005), S. 517-538 verweisen.

Wie könnte auf dieses „schiefe Bild“ des Bundestages in Teilen der Öffentlichkeit Ihrer Meinung nach am besten reagiert werden?

Bitte kommentieren Sie jeden Vorschlag kurz:

Bessere Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages	
Bessere Darstellung der Leistungen durch die Fraktion	
Änderungen bei der Ausschussarbeit (z.B. öffentliche Ausschusssitzungen)	
Ich sehe keinen konkreten Änderungsbedarf	

Frage 5 von 14: Wie bewerten Sie allgemein die Ausschussarbeit im Bundestag?

In allen Ausschüssen wird eine sehr gute Arbeit geleistet	
Die Leistungen in den Ausschüssen sind sehr unterschiedlich	
Wie auch die Arbeitsbelastung, so sind auch die Leistungen unterschiedlich	
Die gesamte Ausschussarbeit ist deutlich verbesserungswürdig	

Frage 6 von 14: Der Schwerpunkt meiner Analyse der Ausschussarbeit liegt auf den offiziellen wie auch den inoffiziellen

Entscheidungsstrukturen im Rahmen der Gesetzgebung in den beiden untersuchten Ausschüssen.

Dazu möchte ich Sie zunächst allgemein fragen, wie zufrieden Sie mit der Arbeit des Europaausschusses in Gesetzgebungsverfahren sind?

Sehr zufrieden	
Zufrieden	
Neutral	
Weniger Zufrieden	
Nicht zufrieden	

Bitte begründen Sie kurz Ihre Auswahl:

Frage 7 von 14: Wie bewerten Sie dabei die Unterstützung Ihrer Ausschussarbeit durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages, vor allem also durch das Sekretariat Ihres Ausschusses?

Sehr hilfreich	
Hilfreich	
Neutral	
Wenig Hilfreich	
Völlig unzureichend	

Frage 8 von 14: Wie bewerten Sie bei der Ausschussarbeit die Kooperation der Ausschussmitglieder, insbesondere auch über Koalitionsgrenzen?

Starke Kooperation	
Teilweise Kooperation	
Neutral	
Wenig Kooperation	
Fast keine Kooperation	

In welcher Form findet die Kooperation vor allem statt?:

Frage 9 von 14: Der aktuelle politikwissenschaftliche Forschungsstand zeigt deutlich, dass es eine starke Kooperation zwischen den Koalitionsfraktionen im Bundestag mit der Bundesregierung gibt, gerade im Bereich der Gesetzgebung. Wie bewerten Sie diese Kooperation?

Zu stark	
Teilweise zu stark	
Angemessen	
Noch zu gering	

Frage 10 von 14: Wie gut ist die Anpassung an die **Europäisierung** im Bundestag gelungen? Bitte kreuzen Sie die am besten passende Aussage an:

Der Bundestag hat sich von den Arbeitsabläufen und der Organisation her sehr gut europäisiert	
Der Bundestag kann seine Europatauglichkeit noch teilweise verbessern	
Der Bundestag ist noch nicht optimal angepasst, dieses Politikfeld wird von der Regierung dominiert	
Der Bundestag muss sich noch deutlich stärker an die zeitkritische und komplexe Europapolitik anpassen	

Frage 11 von 14: Gerade diese Zusammenarbeit der Regierungskoalitionen mit der Bundesregierung in vielen Fällen der Gesetzgebung macht es schwer, den Einfluss der oft sehr zeit- und arbeitsintensiven Ausschussarbeit einzuschätzen.

Andererseits betonen Politiker wie beispielhaft Dr. Peter Struck: „Kein Gesetz verlässt den Bundestag so, wie es eingebracht wurde“⁴⁰².

Bitte schätzen Sie, zu wie viel Prozent später beschlossene Gesetzesinitiativen der Bundesregierung bzw. der Regierungskoalition durch die Arbeit im Europaausschuss durchschnittlich geändert werden, wenn der Europaausschuss federführend ist:

⁴⁰² Zitat aus der *Berliner Zeitung* vom 25.08.1999, S.5.

Im Durchschnitt zu etwa _____ %.

Frage 12 von 14: Haben Sie dabei persönlich eine Veränderung im Laufe der letzten Jahre bzw. innerhalb der verschiedenen Regierungskoalitionen im Vergleich zur jetzigen Situation festgestellt?

Zeitraum	Stärker	Schwächer
Ausschusseinfluss in der 15. WP ("Rot-Grün")		
Ausschusseinfluss in der 14. WP ("Rot-Grün")		
Ausschusseinfluss in der 13. WP ("Schwarz-Gelb")		

Falls Sie diese Frage nicht beantworten können, nennen Sie mir bitte den Grund:

Es gab keine signifikanten Veränderungen	
Ich bin erstmals ordentliches Ausschussmitglied im Europaausschuss	
Anderes	

Frage 13 von 14: Als vorletzte Frage möchte ich Sie fragen: Erfüllt die Ausschussarbeit Ihre Erwartungen?

Erwartungen werden weitgehend erfüllt	
Erwartungen werden teilweise erfüllt, ich erwarte aber <u>positive</u> Änderungen	
Erwartungen werden teilweise erfüllt, ich erwarte daran auch <u>keine</u> Änderungen	
Meine Erwartungen werden nur wenig bis gar nicht erfüllt	
Ich hatte keine Erwartungen an die Ausschussarbeit	

Frage 14 von 14: Zum Abschluss möchte ich in einer offenen Frage von Ihnen erfahren, welche Änderungen bei der Arbeit des Europaausschusses oder allgemein bei der Ausschussarbeit des Bundestages für Sie wünschenswert sind?

Ist die neue Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung zur Arbeit des Europaausschusses sinnvoll und ausreichend?

Falls Sie ausführlichere Ideen dazu haben, freue ich mich sehr über Ihre Anmerkungen auf einem separaten Blatt.



Bitte senden Sie den Fragebogen per Hauspost an folgende Adresse zurück:

Michael Zettinig
Büro Kurt Bodewig, MdB
- im Hause -

Vielen Dank nochmals für Ihre Unterstützung!

Liste der beantworteten Fragebögen:

Nr.	Ausschusszugehörigkeit	Fraktionszugehörigkeit
1	Haushaltsausschuss	CDU / CSU
2	Haushaltsausschuss	CDU / CSU
3	Haushaltsausschuss	CDU / CSU
4	Haushaltsausschuss	CDU / CSU
5	Haushaltsausschuss	CDU / CSU
6	Haushaltsausschuss	CDU / CSU
7	Haushaltsausschuss	CDU / CSU
8	Haushaltsausschuss	SPD
9	Haushaltsausschuss	SPD
10	Haushaltsausschuss	SPD
11	Haushaltsausschuss	SPD
12	Haushaltsausschuss	FDP
13	Haushaltsausschuss	Die Linke
14	Haushaltsausschuss	Die Linke
15	Haushaltsausschuss	Die Linke
16	Haushaltsausschuss	Bündnis 90 / Die Grünen
17	Haushaltsausschuss	Bündnis 90 / Die Grünen
18	Europaausschuss	CDU / CSU
19	Europaausschuss	CDU / CSU
20	Europaausschuss	CDU / CSU
21	Europaausschuss	SPD
22	Europaausschuss	SPD
23	Europaausschuss	SPD
24	Europaausschuss	SPD
25	Europaausschuss	SPD
26	Europaausschuss	SPD
27	Europaausschuss	SPD
28	Europaausschuss	SPD
29	Europaausschuss	SPD
30	Europaausschuss	FDP
31	Europaausschuss	FDP
32	Europaausschuss	Die Linke
33	Europaausschuss	Bündnis 90 / Die Grünen
34	Europaausschuss	Bündnis 90 / Die Grünen
35	Europaausschuss	Bündnis 90 / Die Grünen

Die beantworteten Fragebögen sind für wissenschaftliche Zwecke beim Autor einsehbar. Kontakt: zettinig [at] gmail [Punkt] com

Interview mit Bundesfinanzminister Peer Steinbrück:

1. Das Budgetrecht gilt traditionell als das „Königsrecht“ des Parlaments. Dies wird sicher auch von einigen Rednern bei der Ersten Lesung des Bundeshaushalts in dieser Woche betont werden und dies zeigt sich laut der politikwissenschaftlichen Literatur auch an einem „selbstbewussten“ Haushaltsausschuss. Wie beurteilst Du allgemein Deine Zusammenarbeit mit dem Haushaltsausschuss und ggf. zeigt sich das „Selbstbewusstsein“ des Ausschusses?

Selbstbewusste Gremien wie der Haushaltsausschuss sind in der Demokratie unverzichtbar. Das mag für einen Bundesminister in der täglichen Praxis nicht immer einfach sein, aber das ist dann sein Problem und nicht das des Ausschusses, geschweige denn des Parlaments. Natürlich versuchen einzelne Mitglieder im Haushaltsausschuss bzw. die von ihnen vertretenen Fraktionen, sich über haushaltspolitische oder steuerliche Fragen zu profilieren. Das ist ihr gutes Recht, das sie allerdings nicht für politische Showeinlagen missbrauchen sollten. Die Zusammenarbeit mit dem Haushaltsausschuss ist gut, nicht zuletzt auf Grund der politischen Konstellation, aber auch weil die haushaltspolitischen Handlungszwänge zwischenzeitlich allgemein anerkannt sind.

2. Eine Konsolidierung des Bundeshaushaltes ist das Ziel der gesamten Bundesregierung, dies ist auch im Koalitionsvertrag im Kapitel II.1 „Nachhaltige Haushaltskonsolidierung“ so vereinbart. Das geplante Volumen des Haushaltes 2006 sind 262 Milliarden EUR, dabei sind jedoch fast alle großen Ausgabenposten gesetzlich oder anderweitig weitgehend festgelegt. Empfindest Du angesichts dieses komplexen Haushaltes die Mitglieder des Haushaltsausschusses und die Strukturen des Ausschusses (Sitzungshäufigkeit, Sitzungslänge, Vorarbeiten der Obleute, Mitarbeiter des Ausschusses) als ausreichend effektiv arbeitend? Gibt es von I)einer Seite aus eventuell konkrete Änderungswünsche?

Siehe Antwort zu Frage 6.

3. In der wissenschaftlichen Literatur wird heute oft von der „neuen Gewaltenteilung“ zwischen Regierung und Regierungsmehrheit im Parlament auf der einen Seite und Parlamentsopposition auf der anderen Seite gesprochen. Andererseits haben sich Carsten Schneider und Steffen

Kampeter erst in diesem Monat für deutlich größere Sparanstrengungen im Haushalt 2006, als im Entwurf geplant, ausgesprochen. Als Bundesfinanzminister ist man von solchen Äußerungen wahrscheinlich nicht erfreut. Findest Du es normal, dass sich die Haushaltspolitiker der Regierung so äußern oder ist dies eher ein Zeichen dafür, dass sich in einer großen Koalition die Zustimmung der gesamten Regierungsmehrheit nicht mehr so einfach wie bei den „knappen Mehrheiten“ unter Rot-Grün organisieren lässt?

Äußerungen wie die von Schneider oder Kampeter, die als Parlamentarier ja eine ganz andere Rolle haben als ein Mitglied der Regierung, gehören zum „normalen“ Geschäft dazu. Allgemein gesagt, sind Forderungen zum Bundeshaushalt aus den verschiedenen Himmelsrichtungen nicht immer Grund zu reiner Freude, noch weniger dann, wenn es bereits klare Vereinbarungen gibt, an die sich dann auch jede und jeder halten sollte. Aber um Missverständnissen vorzubeugen: Zumindest die Mitglieder aus den Koalitionsfraktionen sind alles in allem sehr diszipliniert. Das kann sich auf mittlere Sicht allerdings noch ändern.

4. Ein beliebtes Thema für Presseartikel sind die Beratungen zwischen den Fachministern und dem Bundesfinanzminister im Zuge der Haushaltsaufstellung. Deutlich weniger Presseaufmerksamkeit finden dagegen die Diskussionen zwischen den Fachpolitikern im Bundestag und den Mitgliedern im Haushaltsausschuss über die Etatansätze. Wie wirken sich diese Diskussionen innerhalb des Bundestages bzw. innerhalb der Regierungsfractionen in den Ausschusssitzungen des Haushaltsausschusses bzw., wenn Du dort anwesend bist, in der Arbeitsgruppen-Sitzung aus?

Diese Diskussionen gehören zum Prozess der Meinungsbildung; ich bin da sehr offen für konstruktive und vor allem praktikable Vorschläge. Auch hier gilt: Je weniger während dieses Prozesses öffentlich wird, desto hilfreicher ist das für alles Weitere. Das hat nichts mit Geheimniskrämerei, wohl aber mit dem notwendigen Vertrauen unter Verhandlungspartnern zu tun. Übrigens: Das sind oft ganz lebhaft Sitzungen...

5. Gibt es im Finanzministerium Erfahrungswerte oder konkrete Zahlen, in welchem Umfang oder zu (wie) vielen Prozent der vom Bundestag beschlossene Bundeshaushalt vom Haushaltsentwurf aus dem Finanzministerium abweicht?

Nein, konkrete Zahlen gibt es dazu nicht, aber sicherlich Erfahrungswerte, was den ersten Entwurf und den dann vom

Bundestag verabschiedeten letzten Entwurf angeht. Dabei geht es weniger um das Gesamtvolumen, sondern um einzelne Posten, in denen es Abweichungen gibt. Aber auch die sind auf lange Sicht nicht seriös quantifizierbar.

6. Mit 41 ordentlichen Mitgliedern ist der Haushaltsausschuss der größte aller 22 ständigen Bundestagsausschüsse. Denkst Du, dass dies zu viele Mitglieder sind oder ist dies angesichts der Arbeitsteilung bei den Mitgliedern angemessen?

Natürlich ist eine kleinere Anzahl von Ausschussmitgliedern in der Regel besser, um die Arbeits- und Funktionsfähigkeit eines solchen Gremiums zu optimieren. Im Falle des Haushaltsausschusses, der sich ja nicht „nur“ mit der Materie, sondern auch ggf. mit einer Reihe unterschiedliche Politikfelder befassen muss, halte ich die Größe von 41 Mitgliedern für nicht überbordend. Die Initiative für eine Verkleinerung oder Vergrößerung müsste ohnehin von den Fraktionen ausgehen, insofern habe ich da als Bundesminister dazu zwar eine Meinung, darauf aber keinen Einfluss. Und das ist gut und richtig so.

7. Traditionell geht der Ausschussvorsitz im Haushaltsausschuss an ein Mitglied der größten Oppositionspartei. Zugleich beklagen die drei Oppositionsparteien allgemein ihre geringen Einflussmöglichkeiten angesichts der großen Mehrheit der Koalitionsfraktionen. Zeigt sich in der Zusammenarbeit und bei der Sitzungsleitung durch Otto Fricke, dass sich die Oppositionsparteien bzw. speziell die FDP auch über das „Instrument Haushaltsausschuss“ profilieren wollen?

Selbstverständlich will sich die FDP als größte Oppositionspartei auch und gerade über den Haushaltsausschuss profilieren, siehe nur die radikale Ablehnung der Mehrwertsteuer. Das hat phasenweise natürlich Folgen für die Zusammenarbeit, aber das ist ja ganz verständlich und beeinträchtigt die Zusammenarbeit im Großen und Ganzen nicht.

Literaturverzeichnis:

- *Alemann, Ulrich von*, 2001: Parlamentarismus, in: Nohlen, Dieter, Kleines Lexikon der Politik, München, S. 345-350
- *Alemann, Ulrich von und Brunner, Georg*, 1998: Parlamentarismus, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik – Neuausgabe 1995, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- *Amm, Joachim*, 2005: Die Macht des deutschen Bundesrates, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), Parlamente und ihre Macht – Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse, Baden-Baden, S. 89-113
- *Anderl, Thorsten*, 2006: Gesetzgebung und kooperatives Regierungshandeln – Eine rechtstatsächliche und verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel des 14. und 15. Deutschen Bundestages, Berlin
- *Anersen, Svein und Burns, Tom R.*, 1996: The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance, in: Andersen, Svein S. und Eliassen, Kjell A. (Hrsg.), The European Union: How democratic is it?, London, S. 227-251
- *Arendt, Hannah*, 1970: Macht und Gewalt, München
- *Armin, Hans Herbert von*, 1997: Fetter Bauch regiert nicht gern: Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, München
- *Aschl, Albert Josef*, 1988: Staats- und verfassungsrechtliches Lexikon, 6. Auflage Regensburg
- *Bajohr, Stefan*, 2006: Grundriss Staatliche Finanzpolitik – Eine praktische Einführung, Wiesbaden
- *Bandelow, Nils C.*, 2006: Politische Systeme und kollektives Regierungslehren am Beispiel deutscher und britischer Europapolitik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (16), Heft 4, S. 1275-1298
- *Batt, Helge Lothar*, 2003: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit im vereinten Deutschland: Die Dichotomie des Grundgesetzes zwischen limitierend-formalem und dirigierend-materielem Verfassungsverständnis, Opladen
- *Bauer, Michael W., Knill, Christoph und Ziegler, Maria*, 2007: Wie kann die Koordination deutscher Europapolitik verbessert werden? Folgerungen aus einem Leistungsvergleich institutioneller Arrangements in Deutschland, Finnland und Großbritannien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (38), Heft 4, S. 734-751
- *Bauer, Michael W.*, 2005: Die deutschen Länder und der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union: zwischen subnationaler Interessendivergenz und supranationalem Sozialisationsdruck, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36), Heft 1, S. 188-207

- *Baumann, Robert*, 2002: Der Einfluß des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung am Beispiel Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, Schwedens und der Schweiz, Zürich
- *Becker, Bernd-Werner*, 2005: Machterhalt und Zukunftsgestaltung: Elemente erfolgreicher politischer Steuerung in Großbritannien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36) Heft 2, S. 301-311
- *Becker, Jürgen*, 1986: Gewaltenteilung im Gruppenstaat - Ein Beitrag zum Verfassungsrecht des Parteien- und Verbändestaates, Baden-Baden
- *Beyme, Klaus von*, 1993: Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt am Main
- *Beyme, Klaus von*, 2004: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland – Eine Einführung. 10., aktualisierte Auflage, Wiesbaden
- *Beyme, Klaus von*, 2002: Parlamente, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre – Eine Einführung, Wiesbaden, S. 270-291
- *Beyme, Klaus von*, 2000: Die politischen Theorien der Gegenwart: Eine Einführung, 8. Auflage, Wiesbaden
- *Beyme, Klaus von*, 1999a: Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1799-1999, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Opladen
- *Beyme, Klaus von*, 1999b: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung, 9., neu bearbeitete und aktualisierte Auflage, Opladen
- *Beyme, Klaus von*, 1998: Niedergang der Parlamente: Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit, in: Internationale Politik, 53 (1998), Heft 4, S. 21-30
- *Beyme, Klaus von*, 1997: Der Gesetzgeber – Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen
- *Beyme, Klaus von*, 1996: Ansätze zur Reform des politischen Systems: Die Institutionen auf dem Prüfstand, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin, S. 158-176
- *Beyme, Klaus von*, 1991a: Informelle Komponenten des Regierens, in: Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttrik (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik 2 - Formale und informale Komponenten des Regierens, Opladen, S.31-50
- *Beyme, Klaus von*, 1991b: Regierungslehre zwischen Handlungstheorie und Systemansatz, in: Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttrik (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik 3, Opladen, S. 19-34

- *Biermann, Rafael*, 2004: Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (35) Heft 4, S. 607-626
- *Bleek, Wilhelm*, 2001: Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland, Darmstadt
- *Boewe, Marius*, 2001: Die parlamentarische Befassungskompetenz unter dem Grundgesetz – Eine Untersuchung zum allgemeinpolitischen Mandat von Volksvertretungen, Berlin
- *Bogdandy, Armin von*, 2005a: Entmachtung der Parlamente?, in: Frankfurter Allgemeine vom 03.05.2005
- *Bogdandy, Armin von*, 2005b: Parlamentarismus in Europa: eine Verfalls- oder Erfolgsgeschichte?, in: Archiv des öffentlichen Rechts (130), Heft 3, S. 445-464
- *Böhret, Carl*, 1991: Entscheidungsorientierte Regierungslehre, in: Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttrik (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik 2 – Formale und informale Komponenten des Regierens, Opladen, S. 143-154
- *Bommarius, Christian*, 2006: Berliner Abnickerchen, in: Berliner Zeitung vom 10.03.2006, S. 4
- *Börnsen, Wolfgang*, 2006: Vorbild mit kleinen Fehlern – Abgeordnete zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Königswinter
- *Börzel, Tanja A.*, 2006: Europäisierung der deutschen Politik?, in: Schmidt, Manfred G. und Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland – Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, S. 491-509
- *Börzel, Tanja A.*, 2000: Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?, in: Politische Vierteljahresschrift (41), Heft 2, S. 225-250
- *Braun, Dietmar*, 2001: Intergouvermentale Beziehungen und Fiskalpolitik in Bundesstaaten, in: Politische Vierteljahresschrift (42), Heft 4, S. 624-654
- *Brenner, Michael*, 2005: Das Prinzip Parlamentarismus, in: Isensee, Josef und Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III Demokratie – Bundesorgane, Dritte Auflage, S. 477-519
- *Brettschneider, Frank*, 2002: Abgehoben oder bürgernah? Die Responsivität des Deutschen Bundestages, in: Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin (Hrsg.), Der Deutsche Bundestag im Wandel - Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 258-279
- *Brunssen, Frank*, 2005: Das neue Selbstverständnis der Berliner Republik, Würzburg

- *Bryce, James*, 1971: The Decline of Legislatures, in: Loewenberg, Gerhard (Hrsg.), *Modern Parliaments: Change or Decline?*, Chicago, S. 21-32
- *Bryce, James*, 1923: *Moderne Demokratien*: 3 Bände, autorisierte Übersetzung von Karl Loewenstein und Albrecht Mendelssohn Bartholdy, München, im englischen Original London 1920
- *Budäus, Dietrich*, 2006: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland, in *Die Verwaltung* (39), Heft 2, S. 187-214
- *Chatzimarkakis, Jorgo* und *Dommel, Lutz*, 2007: Europäische Politik effizient gestalten – das Beispiel des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, in: *integration* (30), Heft 2 April, S. 179-188
- *Czada, Roland*, 2004: Verhandlungsdemokratie und Machtteilung – Form, Genese und Betriebsweise eine politischen Systemtypus, in: Marschall, Stefan und Strünck, Christopf (Hrsg.), *Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch – Festschrift für Ulrich von Alemann zum 60. Geburtstag*, Baden-Baden, S. 145-163
- *Czada, Roland*, 2002: Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), *Vergleichende Regierungslehre – Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 292-318
- *Demuth, Christian*, 2007: Institutionelles Lernen: Der Deutsche Bundestag als Beispiel, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Evolutorischer Institutionalismus – Theorien und exemplarische Studien zur Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg, S. 641-687
- *Demuth, Christian*, 2005: Wieviel Macht haben Parlamente? Die Machtstellung der deutschen nationalen Parlamente zwischen 1871 und 2005, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Parlamente und ihre Macht – Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse*, Baden-Baden, S. 217-254
- *Deutscher Bundestag* (Hrsg.), 2005: *Blickpunkt Bundestag*, Heft 7/2005
- *Deuverden, Kristina van*, 2005: Der Koalitionsvertrag aus finanzpolitischer Sicht, in: *Wirtschaft im Wandel* (11), Heft 12, S. 370-379
- *Döring, Herbert*, 2005: Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall, in: Ganghof, Steffen und Manow, Philip (Hrsg.), *Mechanismen der Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt am Main, S. 109-148

- *Dörr, Nikolaus*, 2007: Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands im Parlamentarischen Rat 1948/1949: Eine Betrachtung der SPD in den Grundgesetzberatungen vor dem Hintergrund der ersten Bundestagswahl 1949, Berlin
- *Dreischer, Stephan*, 2006: Das Europäische Parlament und seine Funktionen – Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten, Baden-Baden
- *Eckl, Stefan*, 2000: Das politische Vertrauen in das Parlament am Beispiel des Deutschen Bundestages, Stuttgart
- *Eco, Umberto*, 1998: Wie man eine wissenschaftliche Abschlußarbeit schreibt – 7. Auflage, ins Deutsche übersetzt von Walter Schick, Heidelberg
- *Eisele, Hansjörg*, 2006: Landesparlamente – (k)ein Auslaufmodell?, Baden-Baden
- *Engels, Dieter*, 1993: Organisation und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages, in: Westphalen, Raban Graf von (Hrsg.), Parlamentslehre: Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter, München, S. 209-250
- *Eppler, Annegret*, 2006: Föderalismusreform und Europapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 50/2006, S. 8-23
- *Erdmann, Heinrich*, 1988: Neopluralismus und institutionelle Gewaltenteilung: Ernst Fraenkels pluralistische Parteienstaatstheorie als Theorie parlamentarisch-pluralistischer Demokratie, Opladen
- *Faber, Anne*, 2007: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: integration (30), Heft 2 April, S. 103-116
- *Feldkamp, Michael F.*, 2006: Deutscher Bundestag 1987 bis 2005: Parlaments- und Wahlstatistik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (37), Heft 1, S. 3-19
- *Feldkamp, Michael F.*, 1998: Der Parlamentarische Rat 1948 - 1949 : die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen
- *Frenzel, Eike Michael*, 2006: Haushaltsrecht und verfassungsrechtliches Koppelungsverbot: Auch eine Frage des Gesetzgebungsverfahrenrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung (59), Heft 4, S. 158-164
- *Freytag, Michael*, 1990: Möglichkeiten und Grenzen einer Parlamentsreform für den Deutschen Bundestag, Regensburg
- *Fuchs, Michael* 2004: Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (35), Heft 1, S. 3-24
- *Gabriel, Oscar W. und Zmerli, Sonja*, 2006: Politisches Vertrauen: Deutschland in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 30-31/2006, S. 8-15

- *Ganghof, Steffen*, 2005: Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift (46) Heft 3, S. 406-431
- *Golsch, Lutz*, 1998: Die politische Klasse im Parlament: Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im Deutschen Bundestag, Baden-Baden
- *Greß, Franz und Huth, Roland*, 1998: Die Landesparlamente: Gesetzgebungsorgane in den deutschen Ländern, Heidelberg
- *Grimm, Dieter*, 1995: Krisensymptome parlamentarischer Repräsentation, in: Huber, Peter M., Mößle, Wilhelm und Stock, Martin (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie: Symposium zum 60. Geburtstag von Peter Badura, Tübingen, S. 3-16
- *Gröpl, Christoph*, 2006: Schwächen des Haushaltsrechts – Wege zu einer nachhaltigen Finanzwirtschaft?, in Die Verwaltung (39), Heft 2, S. 215-246
- *Große Hüttmann, Martin*, 2006: Europapolitik: Spricht Deutschland mit einer Stimme?, in: Sturm, Roland und Pehle, Heinrich (Hrsg.), Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition, Opladen, S. 203-220
- *Grosser, Dieter*, 1975: Die Sehnsucht nach Harmonie: Historische und verfassungsstrukturelle Vorbelastungen der Opposition in Deutschland, in: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.), Parlamentarische Opposition: Ein internationaler Vergleich, Hamburg, S. 206-229
- *Grünhage, Jan*, 2007: Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands, Baden-Baden
- *Hamm-Brücher, Hildegard*, 1990: Der freie Volksvertreter: Eine Legende? – Erfahrungen mit parlamentarischer Macht und Ohnmacht, München
- *Harnisch, Sebastian*, 2007: Grenzerfahrungen – Deutsche Europapolitik und Europäischer Verfassungsvertrag, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (17), Heft 1, S. 61-77
- *Harnisch, Sebastian*, 2006: Internationale Politik und Verfassung – Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik, Baden-Baden
- *Hauck, Felix*, 1999: Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin
- *Heil, Hubertus*, 2006: Wir sind jetzt alle im Maschinenraum, in: Berliner Zeitung vom 15.07.2006, S. 5
- *Heinelt, Hubert*, 1993: Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), PVS Sonderheft 24/1993, Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Opladen, S. 307-327

- *Heinze, Rolf G.*, 2004: Die neue deutsche Räterepublik. Strategien für den Umgang mit Unsicherheit oder unbeabsichtigter Selbstblockade?, in: Marschall, Stefan und Strünck, Christopf (Hrsg.), Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch – Festschrift für Ulrich von Alemann zum 60. Geburtstag, Baden-Baden, S. 117-127
- *Heinze, Rolf G.*, 2002: Die Berliner Räterepublik: Viel Rat – wenig Tat?, Wiesbaden
- *Helms, Ludger*, 2005a: Der Wandel politischer Kontrolle in den parlamentarischen Demokratien Westeuropas, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36) Heft 2, S. 390-410
- *Helms, Ludger*, 2005b: Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland – Grundwissen Politik Band 38, Wiesbaden
- *Helms, Ludger*, 2003: Regieren unter den Bedingungen des institutionellen Pluralismus: ein deutsch-amerikanischer Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift (44), Heft 1, S. 66-85
- *Helms, Ludger*, 2002: Strukturelemente und Entwicklungsdynamik des deutschen Bundesstaates im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Politik (49), Heft 2, S. 125-148
- *Hereth, Michael*, 1992: Zur Kontrolle der öffentlichen Finanzen in Großbritannien, Frankreich und Deutschland, in: Hartmann, Jürgen und Thaysen, Uwe (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis – Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen, S. 175-188
- *Héritier, Adrienne*, 1993: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), PVS Sonderheft 24/1993, Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Opladen, S. 9-37
- *Hermsdorf, Fred*, 2008: Zur Ausschussbesetzung in Parlamenten: Berechnungsverfahren im Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (39) Heft 1, S. 30-35
- *Hesse, Jens Joachim* und *Ellwein, Thomas*, 1997: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Text, 8. völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Opladen
- *Hirscher, Gerhard*, 2004: Parteiendemokratie in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektive, in: Zehetmair, Hans (Hrsg.), Das deutsche Parteiensystem – Perspektiven für das 21. Jahrhundert, Wiesbaden, S. 9-13
- *Hölscheidt, Sven*, 2000a: Die Behandlung von Europaangelegenheiten im Deutschen Bundestag von 1993 bis 1999 – Infobrief 51/00 des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Berlin
- *Hölscheidt, Sven*, 2000b: Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 28/2000, S. 31-38

- *Hölscheidt, Sven*, 1988: Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestags, Rheinbreitbach
- *Homann, Oliver*, 2005: Die Zusammenarbeit der Fraktionen im Deutschen Bundestag – Geschichte und Gegenwart, Berlin
- *Höpcke, Franziska*, 2006: Politische Entscheidungskompetenz – Parlamentarismus zwischen Berlin und Brüssel. Eine Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen in Berlin am 2. Juni 2005, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (37), Heft 2, S. 445-448
- *Hoppe, Tilman*, 2007: Die Zusammenarbeit von Bundestag und Bundesregierung bei Änderung der Unionsverträge: Nr. VI der Vereinbarung, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste WD 3 – 298/07, Berlin
- *Horn, Wolfgang*, 2001: Probleme der Gewaltenteilung – heute, in: Dicke, Klaus (Hrsg.), Der demokratische Verfassungsstaat in Deutschland: 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung, 50 Jahre Grundgesetz, 10 Jahre Fall der Mauer, Baden-Baden, S. 119-123
- *Hrbek, Rudolf*, 2002: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die Europapolitik, in: Schneider, Heinrich und andere (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn, S. 267-298
- *Huber, Peter M.*, 2005: Regierung und Opposition, in: Isensee, Josef und Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III Demokratie – Bundesorgane, Dritte Auflage, S. 605-637
- *Hübner, Emil*, 1980: Die Beziehungen zwischen Bundestag und Bundesregierung im Selbstverständnis der Abgeordneten des V. Deutschen Bundestages, München
- *Hübner, Emil* und *Oberreuter, Heinrich*, 1977: Parlament und Regierung: Ein Vergleich dreier Regierungssysteme, München
- *Isensee, Josef*, 2005: Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, in: Juristenzeitung (60), Heft 20, S. 971-981
- *Ismayr, Wolfgang*, 2007: Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, in: politische bildung (40), Heft 2, S. 8-37
- *Ismayr, Wolfgang*, 2002: Parteien in Bundestag und Bundesregierung, in: Gabriel, Oscar W., Niedermayer, Oskar und Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 360-384
- *Ismayr, Wolfgang*, 2001: Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2. überarbeitete Auflage Opladen
- *Jachtenfuchs, Markus*, 1996: Regieren jenseits der Staatlichkeit? : Legitimitätsideen in der Europäischen Union, Mannheim 1996

- *Jesse, Eckhard und Sturm, Roland*, 2003: Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, in: Jesse, Eckhard und Sturm, Roland (Hrsg.), *Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven*, Opladen, S. 477-500
- *Jesse, Eckhard*, 1997: *Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin
- *Kabel, Rudolf*, 1995: Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union – Gedanken zur Umsetzung der Artikel 23 und 45 Grundgesetz in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: Randelzhofer, Albrecht, Scholz, Rupert und Wilke, Dieter (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, S. 241-270
- *Kassner, Karsten und Wassermann, Petra*, 2005: Nicht überall, wo Methode draufsteht, ist auch Methode drin – Zur Problematik der Fundierung von ExpertInneninterviews, in: Bogner, Alexander, Littig, Beate und Menz, Wolfgang (Hrsg.), *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung*, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 95-111
- *Keilmann, Ulrich und Sturm, Markus*, 2007: Eine Parlamentarische Steuerungsordnung, in: *Verwaltungsrundschau* (53), Heft 4, S. 109-119
- *Kietz, Daniela*, 2005: *Der Bundestag in der Europapolitik*, SWP-Aktuell 19, Berlin
- *Klein, Hans Hugo*, 2005: Stellung und Aufgaben des Bundestages, in: Isensee, Josef und Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band III Demokratie – Bundesorgane, Dritte Auflage, S. 711-740
- *Kluxen, Kurt*, 1983: *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, Frankfurt am Main
- *Knill, Christoph, Bauer, Michel W. und Ziegler, Maria*, 2006: *Optimierungsmöglichkeiten vorausschauender Politikgestaltung. Institutionen staatlicher Planung und Koordination im europäischen Vergleich*, Gütersloh
- *König, Klaus*, 1992: Programmfunktion und Budget im Regierungsbereich, in: Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttik (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik* 4, Opladen, S.19-29
- *König, Klaus*, 1991: Parteienstaat, Parteifunktionen, Parteipolitik und Regierung, in: Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttik (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik* 3, Opladen, S. 83-96
- *Korte, Karl-Rudolf*, 2001: Politisches Entscheiden im Parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland. Zum Entscheidungsspielraum der deutschen Bundeskanzler, in: Dicke, Klaus (Hrsg.), *Politisches Entscheiden - Veröffentlichung der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP) Band 17*, Baden-Baden, S. 53-70

- *Koß, Michael*, 2007: Zur Vereinbarkeit rationalistischer und kulturalistischer Ansätze in der Politikwissenschaft: Das Beispiel der Parteienfinanzierung in Schweden, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (17), Heft 1, S. 43-60
- *Kranenpohl, Uwe*, 2001: Konsens im Konflikt? Inter- und überfraktionelle Initiativen im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (32), Heft 4, S. 733-757
- *Kranenpohl, Uwe*, 1999: Mächtig oder machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994, Opladen
- *Kropp, Sabine*, 2004: „Gouvernementale Parlamentskontrolle“? Überlegungen am Beispiel des Politikfelds Wohnen in Deutschland und Großbritannien, in: Holtmann, Everhard und Patzelt, Werner J. (Hrsg.), Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie, Wiesbaden, S. 173-200
- *Kropp, Sabine*, 2002: Haushaltsentscheidungen in unterschiedlichen Koalitionsformaten, in: Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin (Hrsg.); Der Deutsche Bundestag im Wandel - Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 118-144
- *Kühnle, Jörg-Detlev*, 1998: Die Reichsverfassung der Paulskirche, Neuwied
- *Kusicke, Susanne*, 2007: EU-Ausschuss will mehr Mitsprache, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.07.2007, S. 4
- *Lammert, Norbert*, 2007: Reputation und Relevanz des Parlaments: Der Bundestag, in: politische bildung (40), Heft 2, S. 38-44
- *Lauth, Hans-Joachim*, 2003: Typologien in der vergleichenden Politikwissenschaft: Überlegungen zum Korrespondenzproblem, in: Pickel, Susanne u.a. (Hrsg.), Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden – Neue Entwicklungen und Diskussionen, Wiesbaden, S. 37-58
- *Lemke-Müller, Sabine*, 1999: Abgeordnete im Parlament: Zur Parlamentsstruktur des Deutschen Bundestages in den neunziger Jahren, Rheinbreitbach
- *Leunig, Sven*, 2003: Föderale Verhandlungen – Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess, Frankfurt am Main
- *Liesegang, Helmuth C. F.*, 1974: Parlamentsreform in der Bundesrepublik, Berlin
- *Loewenberg, Gerhard*, 2007: Paradoxien des Parlamentarismus. Historische und aktuelle Gründe für Fehlverständnis in Wissenschaft und Öffentlichkeit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (38) Heft 4, S. 816-827

- *Loewenberg, Gerhard*, 1969: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen
- *Lorenz, Claudia*, 2004: Entstehung und Arbeitsweise des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, Aachen
- *Lösche, Peter*, 2006: Demokratie braucht Lobbying, in: Leif, Thomas und Speth, Rudolf (Hrsg.), Die fünfte Gewalt – Lobbyismus in Deutschland, Bonn, S. 53-68
- *Lucke, Albrecht von*, 2005: Parteien in die Produktion, in: Berliner Republik (7) 5/2005, S. 18-22
- *Marhold, Hartmut*, 2006: Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005, in: integration (29) Heft 1, S. 3-22
- *Marschall, Stefan*, 2005: Parlamentarismus – Eine Einführung, Baden-Baden
- *Marschall, Stefan*, 2004: Beziehungsspiele zwischen Parlament und Regierung – „Rules of the Game“ und ihre Reform, in: Holtmann, Everhard und Patzelt, Werner J. (Hrsg.), Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie, Wiesbaden, S. 313-332
- *Marschall, Stefan*, 2002: „Niedergang“ und „Aufstieg“ des Parlamentarismus im Zeitalter der Denationalisierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (33), Heft 2, S. 377-390
- *Marschall, Stefan*, 2000: Deutscher Bundestag und Parlamentsreform, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 28/2000, S. 13-21
- *Marschall, Stefan*, 1999: Parlamentsreform: Ziele, Akteure, Prozesse, Opladen
- *Mätzig, Alexander*, 2004: Entscheidungsprozesse im Verteidigungsausschuss unter besonderer Berücksichtigung der 13. Wahlperiode (1994-1998), Frankfurt am Main
- *Mayntz, Gregor*, 2006: So arbeitet der Haushaltsausschuss – Skeptiker mit spitzem Bleistift, in: Blickpunkt Bundestag, Heft 4/2006, S. 32-34
- *Mayntz, Renate*, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), PVS Sonderheft 24/1993, Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Opladen, S. 39-56
- *McGann, Anthony J.*, 2007: Social Choice and Comparing Legislatures: Constitutional versus Institutional Constraints, in: Arter, David (Hrsg.), Comparing and Classifying Legislatures, Abingdon
- *Meier, Christian*, 1999: Die parlamentarische Demokratie, München
- *Mengel, Hans-Joachim*, 1997: Gesetzgebung und Verfahren – Ein Beitrag zur Empirie und Theorie des Gesetzgebungsprozesses im föderalen Verfassungsstaat, Berlin

- *Meuser, Michael und Nagel, Ulrike*, 2005: ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, in: Bogner, Alexander, Littig, Beate und Menz, Wolfgang (Hrsg.), *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung*, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 71-93
- *Meyer, Hans*, 1989: Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Schneider, Hans-Peter und Zeh, Wolfgang (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, S. 117-164
- *Michel, Jörg und Vestring, Bettina*, 2006: Opposition warnt vor Missbrauch der Macht, in: *Berliner Zeitung* vom 16.03.2006, S. 4
- *Mittrücker, Norbert*, 2005: Rückkopplungssysteme in parlamentarischen Prozessen, Berlin
- *Möller, Franz*, 2004: Abgeordnete des Deutschen Bundestages – Aufzeichnungen und Erinnerungen, Boppard am Rhein
- *Morgenthau, Hans*, 1963: *Macht und Frieden*, Bielefeld
- *Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela*, 2006: Europapolitik als Staatsraison, in: Schmidt, Manfred G. und Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland – Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden, S. 467-490
- *Muno, Wolfgang*, 2003: Fallstudien und die vergleichende Methode, in: Pickel, Susanne, Pickel, Gert, Lauth, Hans-Joachim und Jahn, Detlef (Hrsg.), *Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden – Neue Entwicklungen und Diskussionen*, Wiesbaden, S. 19-36
- *Münzing, Ekkehard und Pilz, Volker*, 2002: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages – unter besonderer Berücksichtigung der 12. und 13. Wahlperiode, in: Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin (Hrsg.); *Der Deutsche Bundestag im Wandel - Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung*, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 63-86
- *Murawieck, Axel*, 1990: Die Bundesrepublik Deutschland – Kanzlerdemokratie, Koordinationsdemokratie oder was sonst?, in: Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttik (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik 1 – Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung*, Opladen, S. 151-169
- *Niclaß, Karlheinz*, 2004: Gouvernementale Parlamentskontrolle in der Kanzlerdemokratie?, in: Holtmann, Everhard und Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie*, Wiesbaden, S. 43-53
- *Oberreuter, Heinrich*, 2005: Parlamentarismus in der Talkshow-Gesellschaft: Wichtigtuere und Wichtiges tun, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (36) Heft 3, S. 508-516

- *Oberreuter, Heinrich*, 2004: Mehr Demokratie wagen? Parlamentskritik und Parlamentsreformen in den 60er und 70er Jahren, in: Recker, Marie-Luise (Hrsg.), Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich, München, S. 179-194
- *Oberreuter, Heinrich*, 2003: Bundestag, in: Andersen, Uwe und Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland – Fünfte, aktualisierte Auflage, Opladen, S. 91-103
- *Oberreuter, Heinrich*, 2002: Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland: eine Bilanz, in: Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin (Hrsg.); Der Deutsche Bundestag im Wandel - Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 303-320
- *Oberreuter, Heinrich*, 2001: Gewaltenteilung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München, S. 169-173
- *Oberreuter, Heinrich*, 1995: Gewaltenteilung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik: Neuauflage 1995, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1998, S. 215-220
- *Oberreuter, Heinrich*, 1990: Parlamentarisches Selbstverständnis im Wandel, in: Porzner, Konrad, Oberreuter, Heinrich und Thaysen, Uwe (Hrsg.), 40 Jahre Deutscher Bundestag, Baden-Baden, S. 113-130
- *Oberreuter, Heinrich*, 1981: Aktuelle Herausforderungen des Parlamentarismus, in: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.), Parlamentsreform – Probleme und Perspektiven in westlichen Demokratien, Passau, S. 11-29
- *Oberreuter, Heinrich*, 1977: Kann der Parlamentarismus überleben? Bund – Länder – Europa, Zürich
- *Oberreuter, Heinrich*, 1975: Institutionalisierung der Opposition? Opposition und Parlamentsreform, in: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.), Parlamentarische Opposition: Ein internationaler Vergleich, Hamburg, S. 266-291
- *Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin*, 2002: Der Deutsche Bundestag: Konstanz und Wandel eines Parlaments. Zur Einführung, in: Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin (Hrsg.); Der Deutsche Bundestag im Wandel - Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 7-26
- *Obrecht, Marcus*, 2006: Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale, Würzburg
- *Oertzen, Jürgen von*, 2006: Das Expertenparlament – Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente, Baden-Baden

- *Patzelt, Werner J.*, 2007: Grundriss einer Morphologie der Parlamente, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Evolutorischer Institutionalismus – Theorien und exemplarische Studien zur Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*, Würzburg, S. 483-564
- *Patzelt, Werner J.*, 2005a: Der Bundestag, in: Gabriel, Oscar W. und Holtmann, Everhard (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München, S. 159-231
- *Patzelt, Werner J.*, 2005b: Institutionelle Macht. Kategorien ihrer Analyse und Erklärung, in: Patzelt Werner J. (Hrsg.), *Parlamente und ihre Macht – Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse*, Baden-Baden, S. 9-46
- *Patzelt, Werner J.*, 2005c: Phänomenologie, Konstruktion und Dekonstruktion von Parlamentsmacht, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Parlamente und ihre Macht – Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse*, Baden-Baden, S. 255-302
- *Patzelt, Werner J.*, 2005d: Sichtbare und unsichtbare Parlamentsmacht. Zur Analyse ihrer Erscheinungsform, Konstruktion und Dekonstruktion, in: Melville, Gert (Hrsg.), *Das Sichtbare und das Unsichtbare der Macht – Institutionelle Prozesse in Antike, Mittelalter und Neuzeit*, Köln, S. 67-112
- *Patzelt, Werner J.*, 2005e: Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Analyse, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (36) Heft 3, S. 517-538
- *Patzelt, Werner J.*, 2004: Parlamentarismus, in: Helms, Ludger und Jun, Uwe (Hrsg.), *Politische Theorie und Regierungslehre – Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*, Frankfurt am Main, S. 97-129
- *Patzelt, Werner J.*, 2003: Parlamente und ihre Funktionen, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Parlamente und ihre Funktionen – Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden, S. 13-49
- *Patzelt, Werner J.*, 2001: Grundzüge einer „institutionellen Analyse“ von Parlamenten, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Parlamente und ihre Symbolik – Programm und Beispiele institutioneller Analyse*, Wiesbaden, S. 12-38
- *Patzelt, Werner J.*, 2000: Reformwünsche in Deutschlands latentem Verfassungskonflikt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 28/2000, S. 3-4
- *Patzelt, Werner J.*, 1998: Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: *Politische Vierteljahresschrift* (39), S. 725-757

- *Patzelt, Werner J.*, 1997: Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf, in: Steffani, Winfried und Thaysen, Uwe (Hrsg.), *Parlamente und ihr Umfeld – Daten und Analysen zu einer herausfordernden Regierungsform*, Opladen, S. 311-351
- *Patzelt, Werner J.*, 1996: Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (27), Heft 3, S. 462-501
- *Patzelt, Werner J.*, 1995: Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte, in: Steffani, Winfried und Thaysen, Uwe (Hrsg.), *Zeitschrift für Parlamentsfragen – Sonderband zum 25jährigen Bestehen 1/95: Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, Opladen, S. 355-385
- *Patzelt, Werner J.*, 1987: *Grundlagen der Ethnomethodologie. Theorie, Empirie und politikwissenschaftlicher Nutzen einer Soziologie des Alltags*, München
- *Paudtke, Bernt*, 2005: *Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes*, Frankfurt am Mai
- *Paul, Ulrich*, 2007: Nun können sie kommen – Bundesregierung hält zweite Dienstsitze der Ministerien in Bonn nicht mehr unbedingt für nötig, in: *Berliner Zeitung* vom 13.06.2007, S. 17
- *Paul, Ulrich*, 2006a: Pläne für Info-Box gestoppt – Bauminister scheidet mit Vorlage am Veto der Haushälter, in: *Berliner Zeitung* vom 18.05.2006, S. 20
- *Paul, Ulrich*, 2006b: Teure Sanierung hat ein Nachspiel, in: *Berliner Zeitung* vom 04.03.2006, S. 22
- *Pesch, Volker*, 2003: John Stuart Mill, in: Massing, Peter und Breit, Gotthard (Hrsg.), *Demokratie-Theorien. Von der Antike bis zur Gegenwart – Texte und Interpretationen*, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 158-164
- *Petersen, Anne Sophie* und *Kaina, Viktoria*, 2007: „Die Fäden halte ich in der Hand“: Arbeitsgruppenvorsitzende der SPD- und CDU/CSU-Bundestagsfraktionen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (38) Heft 2, S. 243-260
- *Pflüger, Friedbert*, 2002: Der Europaausschuß des Deutschen Bundestages in der 14. Legislaturperiode, in: *integration* (25) Heft 4, S. 325-329
- *Picke, Gert* und *Pickel, Susanne*, 2003: Einige Notizen zu qualitativen Interviews als Verfahren der vergleichenden Methode der Politikwissenschaft, in: *Pickel, Susanne, Pickel, Gert, Lauth, Hans-Joachim* und *Jahn, Detlef* (Hrsg.), *Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden – Neue Entwicklungen und Diskussionen*, Wiesbaden, S. 289-315

- *Plehwe, Dieter*, 2007: Zahlenpolitik – EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung, in: WZB Mitteilungen 117 September 2007, S. 7-11
- *Pradetto, August*, 2005: Grundlagen deutscher Europapolitik, in: Wagner, Helmut (Hrsg.), Europa und Deutschland – Deutschland und Europa. Liber amicorum für Heiner Timmermann zum 65. Geburtstag, Münster, S. 137-160
- *Puhl, Thomas*, 2005: Entparlamentarisierung und Auslagerung staatlicher Entscheidungsverantwortung, in: Isensee, Josef und Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III Demokratie – Bundesorgane, Dritte Auflage, S. 639-682
- *Punkelsheim, Friedrich* und *Maier, Sebastian*, 2005: Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36) Heft 4, S. 763-772
- *Raithel, Thomas*, 2005: Das schwierige Spiel des Parlamentarismus – Deutscher Reichstag und französische Chambre des Députés in den Inflationskrisen der 1920er Jahre – Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte Herausgegeben vom Institut für Zeitgeschichte Band 62, München
- *Raschke, Joachim*, 1968: Der Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem – Darstellung und Dokumentation, Berlin
- *Recker, Marie-Luise*, 2004: Das Parlament in der westdeutschen Kanzlerdemokratie, in: Recker, Marie-Luise (Hrsg.), Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich, München, S. 161-178
- *Reutter, Werner*, 2007: Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (38), Heft 2, S. 299-315
- *Roericht, Ute* und *Patzelt, Werner J.*, 2003: Wissen und Vertrauen. Zur öffentlichen Wahrnehmung von Parlamenten, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.), Parlamente und ihre Symbolik – Programm und Beispiele institutioneller Analyse, Wiesbaden, S. 433-474
- *Roth, Michael*, 2005: Das Monster hinter dem Tellerrand, in: Berliner Republik (7) 6/2005, S. 38-40
- *Rudzio, Wolfgang*, 1991: Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen, in: Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttrik (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik 2 - Formale und informale Komponenten des Regierens, Opladen, S. 125-141
- *Rudzio, Wolfgang*, 2006: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland – 7., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden

- *Rudzio, Wolfgang*, 2001: *Transparenz und Effizienz. Entscheidungen im demokratischen Verfassungsstaat*, in: Dicke, Klaus (Hrsg.), *Politisches Entscheiden - Veröffentlichung der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP) Band 17*, Baden-Baden, S. 41-51
- *Saalfeld, Thomas*, 2005: *Determinanten der Fraktionsdisziplin: Deutschland im internationalen Vergleich*, in: Ganghof, Steffen und Manow, Philip (Hrsg.), *Mechanismen der Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt am Main, S. 35-71
- *Sach, Annette*, 2007: *Früher Vogel fängt den Wurm – EU-Strategie und Jahresplanung 2008*, in: *Das Parlament*, Ausgabe 18 vom 30.04.2007
- *Sartori, Giovanni*, 2005: *parties and party systems – a framework for analysis – new edition*, Colcester
- *Schäfer, Axel, Roth, Michael und Thum, Christoph*, 2007: *Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages*, in: *integration* (30), Heft 1, S. 44-49
- *Scharpf, Fritz W.*, 1993a: *Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen*, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *PVS Sonderheft 24/1993, Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*, Opladen, S. 57-83
- *Scharpf, Fritz W.*, 1993b: *Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat*, in: Czada, Roland und Schmidt, Manfred G. (Hrsg.); *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmruch*, Opladen 1993, S. 25-50
- *Schellenberger, Rouven*, 2006: *Machtlos, rechtlos, wirkungslos – Die kleine Welt der Opposition im Bundestag*, in: *Berliner Zeitung* vom 22.11.2006, S. 8
- *Scheuing, Dieter H.*, 1997: *Zur Europäisierung des deutschen Verfassungsrechts*, in: Kreuzer, Karl F., Scheuing, Dieter H., Sieber, Ulrich (Hrsg.), *Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union*, Baden-Baden, S. 87-106
- *Schimmelfennig, Frank*, 2006: *Prozessanalyse*, in: Behnke, Joachim, Gschwend, Thomas, Schindler, Delia und Schnapp, Kai-Uwe (Hrsg.), *Methoden der Politikwissenschaft – Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*, Baden-Baden, S. 263-271
- *Schindler, Peter* (Hrsg.) 1999: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999*, 3 Bände, Baden-Baden
- *Schmidt, Manfred G.*, 2000: *Demokratiethorien: 3. Auflage*, Opladen
- *Schmidt, Manfred G.*, 1999: *Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben*, in: Ellwein, Thomas und Holtmann, Everhard (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, S. 385-394

- *Schmidt, Manfred G.*, 1992: *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen
- *Schnapp, Kai-Uwe*, 2001: *Politischer Einfluss von Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien – Eine vergleichende Analyse des Potentials von Ministerialbürokratien zur Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse in einundzwanzig OECD-Ländern*, Berlin
- *Schnapp, Kai-Uwe*, 2004a: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien – Eine vergleichende Analyse*, Opladen
- *Schnapp, Kai-Uwe*, 2004b: *Parlament und Ministerialbürokratie – David und Goliath oder nur ungleiche Brüder im Prozess der Gesetzesentwicklung?*, in: Holtmann, Everhard und Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie*, Wiesbaden, S. 289-311
- *Schnapp, Kai-Uwe und Harfst, Philipp*, 2005: *Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (36) Heft 2, S. 348-370
- *Schnapp, Kai-Uwe und Welzel, Christian*, 2000: *Wohin steuert das politische System? Institutionelle Machtverschiebung im vereinten Deutschland*, in: Czada, Roland und Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik – 10 Jahre Deutsche Einheit*, Leviathan Sonderheft 19/1999, S. 328-348
- *Schneider, Hans-Peter*, 1989: *Gewaltenverschränkung zwischen Parlament und Regierung*, in: Merten, Detlef (Hrsg.), *Gewaltentrennung im Rechtsstaat: Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu: Vorträge und Diskussionsbeiträge der 57. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1989 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin; S.77-90
- *Schneider, Herbert und Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.), 2006: *Landespolitik in Deutschland: Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*, Wiesbaden
- *Schönrich, Gerhard*, 2005: *Machtausübung und die Sicht der Akteure. Ein Beitrag zur Theorie der Macht*, in: Melville, Gert (Hrsg.), *Das Sichtbare und das Unsichtbare der Macht – Institutionelle Prozesse in Antike, Mittelalter und Neuzeit*, Köln, S. 383-409
- *Schreckenberger, Waldemar*, 1994: *Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (25) Heft 3, S. 329-346

- *Schuett-Wetschky, Eberhard, 2005a: Parlamentarismuskritik ohne Ende? Parteidissens und Repräsentationskonzepte, am Beispiel der Entparlamentarisierungs- und der Gewaltenteilungskritik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (15), Heft 1, S.3-33*
- *Schuett-Wetschky, Eberhard, 2005b: Regierung, Parlament oder Parteien: Wer entscheidet, wer beschließt?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36) Heft 3, S. 489-507*
- *Schuett-Wetschky, Eberhard, 2004a: Gouvernementale Parlamentskontrolle? Politische Führung, Regierungsmehrheiten und das Verhältnis von Parlament und Regierung, in: Holtmann, Everhard und Patzelt, Werner J. (Hrsg.), Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie, Wiesbaden, S. 17-42*
- *Schuett-Wetschky, Eberhard, 2004b: Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, demokratische Führung und Parteiendemokratie – Teil II: Fehlinformation des Publikums, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (14), Heft 1, S. 5-29*
- *Schuett-Wetschky, Eberhard, 2003a: Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, demokratische Führung und Parteiendemokratie – Teil I: Richtlinienkompetenz als Fremdkörper in der Parteiendemokratie, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (13), Heft 4, S. 1897-1932*
- *Schuett-Wetschky, Eberhard, 2003b: Zwischen traditionellem Parlamentsverständnis und moderner Parteiendemokratie: Gründe des latenten Verfassungskonflikts, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (34), Heft 3, S. 531-549*
- *Schuett-Wetschky, Eberhard, 2001: Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung? Nach dem Scheitern des Gewaltenteilungskonzeptes des Parlamentarischen Rates: Gemeinwohl durch Parteien statt durch Staatsorgane?, in: Dicke, Klaus (Hrsg.), Der demokratische Verfassungsstaat in Deutschland: 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung, 50 Jahre Grundgesetz, 10 Jahre Fall der Mauer, Baden-Baden, S. 67-117*
- *Schuett-Wetschky, Eberhard, 2000: Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 28/2000, S. 5-12*
- *Schuett-Wetschky, Eberhard, 1992: Haben wir eine akzeptable Parlamentarismustheorie?, in: Hartmann, Jürgen und Thaysen, Uwe (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis – Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen, S. 91-112*
- *Schuett-Wetschky, Eberhard, 1984: Grundtypen parlamentarischer Demokratie – Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp – Unter besondere Berücksichtigung der Kritik am „Fraktionszwang“, Freiburg*

- *Schulz, Swen*, 2006: Die Freiheit nehm ich mir, in: Berliner Republik (8) 1/2006, S. 11-14
- *Schumacher, Hajo*, 2006: "Die ewig netten Herren" – Berlin ist die Hauptstadt eines wild wachsenden Lobbyismus, in: Leif, Thomas und Speth, Rudolf (Hrsg.), Die fünfte Gewalt – Lobbyismus in Deutschland, Bonn, S. 78-87
- *Schütt, Eberhard*, 1973: Wahlsystemdiskussion und parlamentarische Demokratie – Untersuchung grundlegender Aspekte der Alternative Verhältniswahl / Mehrheitswahl (für die BRD, auf Bundesebene). Zugleich ein Beitrag zu einer Theorie der parlamentarischen Demokratie, Hamburg
- *Schüttemeyer, Suzanne S.*, 2003: Regierungssysteme, in: Jesse, Eckhard und Sturm, Roland, Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich – Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven, Opladen, S. 61-88
- *Schüttemeyer, Suzanne S.*, 2001: Gesetzgebung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München, S. 164-165
- *Schüttemeyer, Suzanne S.*, 1999a: 50 Jahre deutscher Parlamentarismus: Kategorien und Kriterien für Leistungen und Defizite, in: Ellwein, Thomas und Holtmann, Everhard (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. PVS-Sonderheft 30/1999, Opladen, S. 482-495
- *Schüttemeyer, Suzanne S.*, 1999b: Koalitionsbildungen in Bund: Sache der Parteien?, in: Sturm, Roland und Kropp, Sabine (Hrsg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen – Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden, S. 81-95
- *Schüttemeyer, Suzanne S.*, 1998: Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997 - Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen
- *Schüttemeyer, Suzanne S.*, 1992: Der Bundestag als Fraktionenparlament, in: Hartmann, Jürgen und Thaysen, Uwe (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis – Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen, S. 113-136
- *Schuy, Johannes*, 2005: Haushaltsrecht Vorschriftensammlung, 21. Auflage, Heidelberg
- *Schwanke, Katja und Ebinger, Falk*, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität, in: Bogumil, Jörg, Jann, Werner und Nullmeier, Frank (Hrsg.), Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 37, Se. 227-249

- *Schwarzmeier, Manfred*, 2004a: Gouvernamentale Kontrolle und parlamentarische Mitsteuerung. Wirkmechanismen informalen Einflusses zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit, in: Holtmann, Everhard und Patzelt, Werner J. (Hrsg.), Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie, Wiesbaden, S. 55-83
- *Schwarzmeier, Manfred*, 2004b: Grenzen der Gefolgschaft. Die Mineralölsteuerbefreiung für Privatflieger 1988 als Beispiel parlamentarischer Mitsteuerung, in: Holtmann, Everhard und Patzelt, Werner J. (Hrsg.), Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie, Wiesbaden, S. 269-288
- *Sebaldt, Martin*, 2002: Das Ringen um die thematische Lufthoheit: Zur Konkurrenz von Regierungsmehrheit und Opposition in der Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages, in: Oberreuter, Heinrich, Kranenpohl, Uwe und Sebaldt, Martin (Hrsg.); Der Deutsche Bundestag im Wandel - Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, 2., durchgesehene und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 46-62
- *Sebaldt, Martin*, 1992a: Die Thematisierungsfunktion der Opposition: Die parlamentarische Minderheit als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main
- *Sebaldt, Martin*, 1992b: Innovation durch Opposition: Das Beispiel des Deutschen Bundestages 1949-1987, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (23), Heft 2, 238-265
- *Seils, Eric*, 2005: Haushaltspolitik: Akteure und Institutionen des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36) Heft 4, S. 773-790
- *Sieberer, Ulrich*, 2006: Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis, in: The Journal of Legislative Studies (12), Heft 2, S. 150-178
- *Siefken, Sven T.*, 2006: Regierten die Kommissionen? Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierungen 1998 bis 2005, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (37), Heft 3, S. 559-581
- *Silberhorn, Thomas*, 2006: Die Neugestaltung der Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Busek, Erhard und Hummer, Waldemar (Hrsg.), Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union - Rechtliche, politische und ökonomische Konsequenzen der neuen Verfassung der EU, Wien, S. 173-196
- *Sirleschtov, Antje*, 2006: SPD findet die Union zu spendabel, in: Der Tagesspiegel vom 13.08.2006, S. 4

- *Sontheimer, Kurt* und *Bleck, Wilhelm*, 2000: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- *Speth, Rudolf*, 2006: Wege und Entwicklungen der Interessenpolitik, in: Leif, Thomas und Speth, Rudolf (Hrsg.), Die fünfte Gewalt – Lobbyismus in Deutschland, Bonn, S. 38-52
- *Steffani, Winfried*, 1999: Der parlamentarische Bundesstaat als Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (30), Heft 4, S. 980-998
- *Steffani, Winfried*, 1997: Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen
- *Steffani, Winfried*, 1995: Semi-Präsidentialismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (26), Heft 4, S. 621-641
- *Steffani, Winfried*, 1992: Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Die westlichen Länder, München, S. 288-295
- *Steffani, Winfried*, 1989: Formen, Verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle, in: Schneider, Hans-Peter und Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Baden-Baden 1989, S. 1325 - 1367
- *Steffani, Winfried*, 1988: Parteien (Fraktionen) und Ausschüsse im Deutschen Bundestag, in: Thaysen, Uwe, Davidson, Roger H. und Livingston, Robert G. (Hrsg.), US-Kongress und Deutscher Bundestag: Bestandsaufnahme im Vergleich, Opladen, S. 260-280
- *Steffani, Winfried*, 1981: Präsidentsielles und parlamentarisches Regierungssystem, Opladen
- *Steffani, Winfried*, 1980: Pluralistische Demokratie: Studien zur Theorie und Praxis, Opladen
- *Steffani, Winfried*, 1971: Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: Steffani, Winfried (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen, S. 17-47
- *Steinack, Katrin*, 2007: Auf verlorenem Posten? Eine Untersuchung zu Einflussmöglichkeiten der Opposition im Bayerischen Landtag?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (38), Heft 2, S. 327-348
- *Streek, Wolfgang*, 1999: Korporatismus in Deutschland: Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Frankfurt am Main
- *Sturm, Roland*, 2006: Regieren in Großbritannien. Die aktuelle britische Debatte zum Verständnis des Westminster-Modells, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (37), Heft 4, S. 795-811

- *Sturm, Roland*, 1992: Regierungsprogramm und Haushaltsplanung in vergleichender Sicht, in: Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttik (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik 4*, Opladen, S. 31-45
- *Sturm, Roland*, 1989: Haushaltspolitik in westlichen Demokratien: Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA – Schriften zur öffentlichen und öffentlichen Wirtschaft 144, Baden-Baden
- *Sturm, Roland*, 1988: Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages – Struktur und Entscheidungsprozeß, Opladen
- *Sturm, Roland und Pehle, Heinrich*, 2005: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden
- *Sturm, Roland und Pehle, Heinrich*, 2001: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- *Stüwe, Klaus*, 2006: Informales Regieren. Die Kanzlerschaften Gerhard Schröders und Helmut Kohls im Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (37), Heft 3, S. 544-559
- *Szent-Ivanyi, Timot*, 2006a: Kein Spielraum für radikale Operationen, in: Blickpunkt Bundestag 1/2006, S. 44-49
- *Szent-Ivanyi, Timot*, 2006b: SPD will Spitze der Bundesbank verkleinern – Initiative der Haushälter im Bundestag ,in: Berliner Zeitung vom 15.04.2006, S. 6
- *Szent-Ivanyi, Timot*, 2006c: Keine Spielräume, in: Berliner Zeitung vom 06.07.2006, S. 5
- *Szent-Ivanyi, Timot*, 2006d: SPD kritisiert Steinbrück – Haushaltspolitiker Schneider will mehr sparen, in: Berliner Zeitung vom 14.08.2006, S. 5
- *Thaysen, Uwe und Falter, Jürgen W.*, 2007: *Frankel versus Agnoli?* [Kursiv im Original] Oder: Was ist aus der „Parlamentsverdrossenheit“ der 60er Jahre für die heutige „Postparlamentarismus“-Diskussion zu lernen? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (38), Heft 2, S. 401-413
- *Töller, Annette Elisabeth*, 2008: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (39) Heft 1, S. 3-17
- *Töller, Annette Elisabeth*, 2004: Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (35), Heft 1, S. 25-50
- *Töller, Annette Elisabeth*, 1999: Die Implementation europäischer Politik durch Ausschüsse, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (28), Heft 3, S. 333-352

- *Töller, Annette Elisabeth*, 1995: Europapolitik im Bundestag – Eine empirische Untersuchung zur europapolitischen Willensbildung im EG-Ausschuss des 12. Deutschen Bundestages, Frankfurt am Main
- *Tordoff, Lord*, 2005: The Role of Select Committees in the House of Lords, in: Baldwin, Nicolas D. J., Parliament In The 21st Century, London, S. 164-183
- *Vates, Daniela*, 2007: Strucks Sieg im Sommerloch, in: Berliner Zeitung vom 02.08.2007, S. 4
- *Verwaltung des Deutschen Bundestages* (Hrsg.), 2006: Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages 16. Wahlperiode Ausgabe 2006, Berlin
- *Vestring, Bettina*, 2006: Protokolltermin im Parlament, in: Berliner Zeitung vom 30.03.2006, S. 3
- *Wartenberg, Marlene*, 1990: Parlamentarische Verantwortung und Kontrolle in der Bundesrepublik Deutschland – Ein Beitrag zum neuen Poststrukturgesetz für die Deutsche Bundespost unter besonderer Berücksichtigung der Gewaltenteilung, Frankfurt am Main
- *Wehner, Gerd*, 1994: Die Westalliierten und das Grundgesetz 1948–1949: Die Londoner Sechsmächtekonferenz, Rombach
- *Weiß, Ulrich*, 2001: Macht, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München, S. 282-284
- *Werner, Camilla*, 1993: Das Dilemma parlamentarischer Opposition, in: Herzog, Dietrich, Rebenstorf, Hilke und Weißels, Bernhard (Hrsg.), Parlament und Gesellschaft: Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie, Opladen, S. 184-217
- *Wessels, Wolfgang*, 1999: Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) unter Mitarbeit von Groß, Hermann, Die politischen Systeme Westeuropas, 2. Auflage, Opladen, S. 713-745
- *Winkler, Heinrich August*, 2000: Deutsche Geschichte vom Ende des Alten Reiches bis zum Untergang der Weimarer Republik – Sonderausgabe für die Bundeszentrale und die Landeszentralen für politische Bildung, München
- *Winter, Thomas von*, 2004: Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (35) Heft 4, S. 761-776
- *Wollmann, Hellmut*, 1970: Die Stellung der Parlamentsminderheiten in England, der Bundesrepublik Deutschland und Italien, The Hague
- *Zeh, Wolfgang*, 2007: Verfassungsrechtliche und politische Organisation des Deutschen Bundestages, in: politische bildung (40), Heft 2, S. 45-74

- *Zeh, Wolfgang*, 2005: Über Sinn und Zweck des Parlaments heute. Ein Essay zum Auftakt, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (36) Heft 3, S. 473-488
- *Zeh, Wolfgang*, 1992: Die deutsche Parteienprüderie in neuen Kleidern, in: Bracher, Karl Dietrich u.a. (Hrsg.), Staat und Parteien – Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 1009-1027
- *Zeh, Wolfgang*, 1991: Parlamentarismus: Historische Wurzeln – Moderne Entfaltung, 5., überarbeitete Auflage, Heidelberg
- *Zeh, Wolfgang*, 1989: Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte, in: Schneider, Hans-Peter und Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 917-937
- *Zintl, Reinhard*, 1999: Politikverflechtung und Machtverteilung in Deutschland, in: Ellwein, Thomas und Holtmann, Everhard (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. PVS-Sonderheft 30/1999, Opladen, S. 471-481
- *Zohlnhöfer, Reimut*, 2006: Haushalts- und Steuerpolitik: Zwischen Konsolidierung und Reform?, in: Sturm, Roland und Pehle, Heinrich (Hrsg.), Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition, Opladen, S. 95-111

Internetquellen:

- *Bornhöft, Petra und von Hammerstein, Konstantin*, Streit um Gesundheitsreform - Bundestagspräsident bemängelt parlamentarisches Verfahren, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,464082,00.html> [03.02.2007]
- *Deutscher Bundestag* (Hrsg.), Sitzverteilung im 16. Deutschen Bundestag, http://www.bundestag.de/parlament/wahlen/sitzverteilung/1541_16.html [29.01.2008]
- *Deutscher Bundestag* (Hrsg.), 2007a: http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2007/bruessel_mo/index.html [01.12.2007]
- *Deutscher Bundestag* (Hrsg.), 2007b: http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2007/2007_302/01.html [05.03.2008]
- *Deutscher Bundestag, Deutscher Bundesrat* (Hrsg.), Stand der Gesetzgebung des Bundes GESTA, <http://dip.bundestag.de> [22.07.2007]
- *Deutschlandfunk* (Hrsg.), Interview der Woche - Papier: Kein Gesetzesdefizit in Deutschland, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/574452 [17.12.2006]
- *Emundts, Corinna*, 2008: Der Rücktritt 2005, http://www.cicero.de/97.php?item=402&ress_id=4 [08.04.2008]
- *European Commission* (Hrsg.), Eurobarometer Website, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm [03.11.2006]
- Heller, Gernot, 2008: Steinbrück zeigt unbescheidenen Kollegen Stopp-Schild, <http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEHUM55761620080315> [17.03.2008]
- *N.N.*, 2006: Sparwütige Haushälter, <http://www.n-tv.de/642625.html> [13.03.2006]
- *N.N.*, 2006: Koalition – Streit um Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,431501,00.html> [13.08.2006]
- *N.N.*, 2007: Etat 2008 – Bund will mehr Geld ausgeben, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,517715,00.html> [03.12.2007]
- *Papier, Hans-Jürgen*, 2006: Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie - Vortrag anlässlich der Vorstellung des Buches "Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland" am 24. Februar 2006 im Berliner Reichstag, <http://www.bpb.de/files/LD34GU.pdf> [01.04.2008]

- *Riedel, Donata*, 2006: Haushälter wollen Steinbrück stoppen, <http://www.handelsblatt.com/pshb?fn=tt&sfn=go&id=1205386> [13.03.2006]
- *Seith, Anne*, 2006: Bahn-Börsengang: Der Showdown hat begonnen, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,431621,00.html> [14.08.2006]
- *Seith, Anne* und *Sillgitt, Alexandra*, 2008: Machtprobe für Steinbrück – Haushaltsschlacht in Merkels Kabinett, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,546160,00.html> [08.04.2008]
- *Sonderforschungsbereich SFB 537*: <http://www.sfb537.de> [01.02.2008]
- *Technische Universität Dresden*, 2008: http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/ifpw/polsys/mitarbeiter/lehrstuhlinhaber [28.12.2008]
- *The Eurobarometer Survey Series Website*, <http://www.gesis.org/en/data%5Fservice/eurobarometer> [03.11.2006]