

## Demokratie unter Zeitdruck? Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung

Sophie Karow und Sebastian Bukow

Gesetze sind formal festgelegte, kollektiv verbindliche Entscheidungen und „das wichtigste Steuerungs- und Gestaltungsmittel“<sup>1</sup> im demokratischen Rechtsstaat. Für deren Ausformulierung und Verabschiedung ist der Gesetzgeber zuständig.<sup>2</sup> Er nimmt für sich in Anspruch, auf Grundlage seiner demokratischen Legitimation die für die endgültige legislative Gestaltung verantwortliche Instanz zu sein. Dieser Anspruch wird nicht losgelöst, sondern in responsiver Anbindung an die Umwelt ausgeübt. Eben diese Umwelt hat sich in jüngster Zeit massiv verändert, vor allem hat sie sich dramatisch beschleunigt.<sup>3</sup> Dies hat weitreichende Folgen – für das individuelle, ökonomische und gesellschaftliche Handeln ebenso wie für das politische System beziehungsweise den Gesetzgeber: Politische Entscheidungsprozesse werden zu langsam, Entscheidungen kommen zu spät und sind vor allem reaktiv. Die Beschleunigung in Wirtschaft und Gesellschaft droht so faktisch zur Entmachtung des Gesetzgebers zu führen, und seine dominante Stellung wird herausgefordert.<sup>4</sup> Darauf muss der Gesetzgeber reagieren, will er seinen Gestaltungsanspruch nicht verlieren. Inwiefern dies tatsächlich geschieht, ist offen. Naheliegender wäre eine Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses durch den Gesetzgeber selbst, da er dadurch den Anteil von ex-post-Entscheidungen reduzieren und seinen Machtanspruch neu formulieren könnte.

Daher ist zu untersuchen, inwieweit der Gesetzgeber auf die gesamtgesellschaftliche Beschleunigung reagiert und ob er dieser Beschleunigung der eigenen Gesetzgebungsprozesse entgegensteht. Der Blick auf Gesetzgebungsprozesse ist aus zwei Gründen geboten: Einerseits, weil Gesetzgebung im Zentrum des politischen Handelns steht und andererseits, weil gerade der formale Gesetzgebungsprozess festen Regeln unterworfen und durch klar identifizierbare Zeitmarken gekennzeichnet ist. Eine empirische Analyse dieser Gesetzgebungsphasen ermöglicht eine valide Messung der Reaktionen des politischen Systems beziehungsweise der einzelnen Akteure auf die aufgezeigte politikexterne Beschleunigung.

- 1 Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, Wiesbaden 2012, S. 37.
- 2 Vgl. Dieter Nohlen / Bernhard Thibaut, Politisches System, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*, München 2003, S. 410 – 413, S. 411. Als Gesetzgeber verstehen wir hier alle formal am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteure (Bundesregierung (inklusive Ministerien), Bundestag und Bundesrat (inklusive Vermittlungsausschuss) sowie Bundespräsident). Direkt gewählt ist dabei nur das Parlament (Bundestag), das dadurch legitimatorisch im Zentrum der Gesetzgebung steht. Indirekt legitimiert sind die weiteren Akteure, wobei vor allem der Regierung (in Verbindung mit ‚ihrer‘ Bundestagsmehrheit) eine maßgebliche gesetzgeberische Rolle zukommt.
- 3 Vgl. Hartmut Rosa, *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen der Moderne*, Frankfurt am Main 2005; *ders.*, *Weltbeziehungen im Zeitalter der Beschleunigung. Umriss einer neuen Gesellschaftskritik*, Frankfurt am Main 2012.
- 4 Zur Debatte siehe unter anderem Suzanne S. Schüttemeyer, *Modewort oder Alarmsignal? Befunde und Überlegungen zur Entparlamentarisierung*, in: Werner J. Patzelt / Martin Sebaldt / Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Res publica semper reformanda*, Wiesbaden 2007, S. 240 – 253; Maurizio Bach (Hrsg.), *Der entmachtete Leviathan. Löst sich der souveräne Staat auf?*, Sonderband 5 der Zeitschrift für Politik, Baden-Baden 2013; Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht der Parlamente*, Baden-Baden 2013.

## 1. Zeit und Politik

Zeit spielt in der sozialwissenschaftlichen Forschung eine wichtige Rolle als Faktor in longitudinalen Untersuchungen. Als eigenständiger Untersuchungsgegenstand oder gar als Objekt politischen Handelns wird Zeit jedoch kaum beachtet.<sup>5</sup> Dies überrascht, denn sie ist ein wichtiges und eigenständiges Element politischer Herrschaft:

„Die Frage, wer über Rhythmus, Dauer, Tempo, Sequenzierung und Synchronisierung von Ereignissen und Aktivitäten bestimmt, bildet eine Kernarena für Interessenskonflikte und Machtkämpfe. Chronopolitik ist daher ein zentraler Bestandteil jeder Form von Herrschaft.“<sup>6</sup>

Der Anspruch, diese machtpolitische Kernarena zu beherrschen, ist für das politische System konstitutiv. Als dominantes Regelungssystem gesellschaftlicher Zusammenhänge nimmt es für sich in Anspruch, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu setzen.<sup>7</sup> Dazu gehört auch, zu entscheiden, wann und in welcher Geschwindigkeit formale Festlegungen, das heißt Gesetze, herbeigeführt werden. Den legitimatorischen Kern eines demokratischen Systems bildet dabei die direkt gewählte Volksvertretung, etwa der Deutsche Bundestag:

„Im Mittelpunkt aller Geltungsbehauptungen des Bundestages steht zweifelsfrei dessen Anspruch, die höchste Gewalt im Staate [...] zu sein. [...] Dieser Umstand wird mit dem aus den Leitideen hervorgehenden staatsleitenden Aufgabenprofil versponnen zum grundsätzlichen Geltungsanspruch, den Willen der Nation zu verkörpern und kraft dieser Eigenschaft als Rechtsetzer der Nation im Zentrum des politischen Systems zu agieren.“<sup>8</sup>

Die Dominanz des politischen Systems beziehungsweise des Gesetzgebers schwindet jedoch, wie die breite Debatte um den Rückgang politischer Steuerungsfähigkeit und des Nationalstaates zeigt.<sup>9</sup> Ursächlich dafür ist insbesondere eine Veränderung von Zeit als gesellschaftlicher Ressource<sup>10</sup>: Beschleunigung ist ein bestimmendes Merkmal moderner

- 5 Vgl. *Gisela Riescher*, Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen, Baden-Baden 1994; *Herbert Döring*, Time as a Scarce Resource. Government Control of the Agenda, in: *ders.* (Hrsg.), Parliaments and majority rule in Western Europe, Frankfurt am Main / New York 1995, S. 223 – 246; *ders.*, Controversy, Time Constraint and Restrictive Rules, in: *Herbert Döring / Mark Hallerberg* (Hrsg.), Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe, Aldershot / Burlington 2004, S. 141 – 168; *Herbert Döring*, Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall, in: *Steffen Ganghof / Philip Manow* (Hrsg.), Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt am Main 2005, S. 109 – 148; *Stephan Dreischer*, Parlamente und ihre Zeit. Kategorien der Analyse, in: *Werner J. Patzelt / ders.* (Hrsg.), Parlamente und ihre Zeit. Zeitstrukturen als Machtpotentiale, Baden-Baden 2009, S. 9 – 54; *Klaus H. Goetz*, How Does the EU Tick? Five Propositions on Political Time, in: *Journal of European Public Policy*, 16. Jg. (2009), H. 2, S. 202 – 220.
- 6 *Hartmut Rosa*, Beschleunigung, a.a.O. (Fn. 3), S. 36.
- 7 Vgl. ebenda, S. 391; *Dieter Nohlen / Bernhard Thibaut*, a.a.O. (Fn. 2), S. 411.
- 8 *Sebastian Heer*, Die Evolution des Deutschen Bundestages. Stabilität als verfassungshistorische Verpflichtung, in: *Werner J. Patzelt* (Hrsg.), Parlamente und ihre Evolution, Baden-Baden 2012, S. 111 – 159, S. 116.
- 9 Vgl. *Friedbert W. Rüb*, Die Zeit der Entscheidung. Kontingenz, Ambiguität und die Politisierung der Politik – Ein Versuch, in: *Hamburg Review of Social Sciences*, 1. Jg. (2006), H. 1, S. 1 – 34; *Wolfgang Streeck*, Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: *Leviathan*, 38. Jg. (2010), H. 2, S. 159 – 173; *Maurizio Bach* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 4).
- 10 Vgl. *Lutz Hachmeister*, Nervöse Zone. Politik und Journalismus in der Berliner Republik, München 2007.

Gesellschaften. Sie ist eine Folge von Technisierung, Globalisierung sowie kommunikativer Revolution und entzieht sich einer direkten politischen Steuerung.<sup>11</sup>

### 1.1. Politikexterne Beschleunigung als Herausforderung der Politik

Die in allen Gesellschaftsbereichen feststellbare Beschleunigung fordert den Machtanspruch der Politik heraus: „[D]ie Wirtschaft, die Wissenschaft, die Technik und die durch sie ausgelösten Entwicklungen [sind] zu schnell geworden für eine politische Steuerung und rechtliche Regulierung der gesellschaftlichen Veränderungen.“<sup>12</sup> Konkret hat dies zur Folge, dass politische Entscheidungen nicht mehr proaktiv-gestaltend, sondern reaktiv-verwaltend erfolgen. Dies unterminiert den Macht- beziehungsweise Entscheidungsanspruch des politischen Systems, namentlich des demokratisch legitimierten Gesetzgebers. Besonders sichtbar wurde dies in der Finanz- und Währungskrise, in der nach „erfolgter Geiselnahme der Gesellschaft durch die Finanzbranche“ die politischen Akteure, das heißt die Regierungen und die Parlamente, „nicht anders [konnten], als das geforderte Lösegeld zu entrichten.“<sup>13</sup>

Demokratien sind dabei in besonderem Maße von der Beschleunigung herausgefordert, denn das demokratische Prinzip mit seinen Diskursen und mehrstufigen Beteiligungserfordernissen ist ein langsamer Modus der Entscheidungsfindung.<sup>14</sup> Ursächlich ist neben der Komplexität des demokratischen Prozesses die meist notwendige Beteiligung verschiedener Akteure. Die Folge ist, dass Entscheidungen „chronisch zu spät“<sup>15</sup> kommen. Es ist letztlich unvermeidlich, dass demokratische Politik „in ihrem Zeithorizont und ihrer Arbeitsschwindigkeit hinter den Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft zurückbleibt.“<sup>16</sup> Es droht ein Verlust des Gestaltungsanspruchs und -spielraums des Gesetzgebers.

### 1.2. Institutionelle Selbstbeschleunigung als Antwort der Politik

Da sich der skizzierte Beschleunigungsprozess dem Zugriff des Gesetzgebers im Kern entzieht, kann er letztlich nur reagieren, indem er selbst seine Prozesse beschleunigt und so seine verloren gegangene Handlungsfähigkeit – im Sinne zeitlich schneller, vorgelagerter Entscheidungen – wiedererlangt.<sup>17</sup> Es gilt, die oft als starr und unflexibel dargestellten politisch-gesetzgeberischen Strukturen aufzubrechen, um im Rahmen der formal-demokratischen Möglichkeiten die Gesetzgebung zu beschleunigen. Dies kann als gezielte institutionelle Beschleunigung verstanden werden, da der Gesetzgeber Entscheidungen trifft, die

11 Vgl. *Hartmut Rosa*, Beschleunigung, a.a.O. (Fn. 3); *ders.*, Weltbeziehungen, a.a.O. (Fn. 3).

12 *Hartmut Rosa*, Beschleunigung, a.a.O. (Fn.3), S. 46.

13 *Wolfgang Streeck*, a.a.O. (Fn. 9); vgl. *Thomas Ferguson / Robert Johnson*: Too Big to Fail: The „Paulson Put“, Presidential Politics, and the Global Financial Meltdown. Part I: From Shadow Financial System to Shadow Bailout, in: *International Journal of Political Economy*, Jg. 38. (2009), H. 1, S. 3 – 34.

14 Vgl. unter anderem *Heinrich Oberreuter* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 4).

15 *Henning Laux / Hartmut Rosa*, Die beschleunigte Demokratie. Überlegungen zur Weltwirtschaftskrise, in: *WSI-Mitteilungen*, Jg. 63. (2009), H. 10, S. 547 – 553, S. 550.

16 *Hartmut Rosa*, Beschleunigung, a.a.O. (Fn. 3), S. 416.

17 Vgl. *Hartmut Rosa*, Weltbeziehungen, a.a.O. (Fn. 3), S. 277.

seine eigenen Prozesse verändern. Das empirisch sichtbare Ergebnis wäre eine generelle Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses:

(H1a) Wenn der Gesetzgeber auf den externen Beschleunigungsdruck reagiert, wird der Gesetzgebungsprozess insgesamt schneller.

Die Zuständigkeit der Politik hat sich infolge gesteigener gesellschaftlicher Anforderungen erweitert, der Entscheidungsbedarf ist umfangreicher geworden.<sup>18</sup> Daher ist eine größere Regelungsbreite beziehungsweise -tiefe erforderlich, womit eine zweite Dimension von Beschleunigung angesprochen wird. Sie bedeutet auch eine quantitative Zunahme von Handlungen, hier: Gesetzesbeschlüssen, im selben Zeitraum.<sup>19</sup> Insofern ist zu prüfen, ob diese Verdichtung politischer Entscheidungen, das heißt eine erhöhte Anzahl an gesetzgeberischen Einzelaktivitäten im gleichen Zeitraum, empirisch gegeben ist. Dies wäre ebenfalls eine adäquate Reaktion, um situativ zu steuern beziehungsweise in kürzeren Abständen nachzusteuern:

(H1b) Wenn der Gesetzgeber auf zunehmende Komplexität und weitere Regelungsbereiche politisch gestaltend reagieren möchte, nimmt die Zahl der verabschiedeten Gesetze pro Wahlperiode zu.

Gegen diese Annahme einer Ausweitung der gesetzgeberischen Tätigkeit durch mehr oder kleinteiligere Gesetze spricht eine Entwicklung, die jenseits der nationalen Ebene zu verorten ist: die fortschreitende europäische Integration mit einer Verlagerung von gesetzgeberischen Kompetenzen auf die Ebene der EU.<sup>20</sup> Dies würde dazu führen, dass der nationale Regelungsbedarf und damit die Arbeitslast rückläufig wären. Allerdings ist anzunehmen, dass die europäische Integration den Prozess der Beschleunigung (Verdichtung) eher abmildert als umkehrt: Einerseits erfordern viele europäische Vorlagen nationalstaatlich-gesetzgeberische Umsetzung, und andererseits nimmt durch fortschreitende Integration der nationale Regelungsbedarf zu. Dies gilt es bei der empirischen Betrachtung der gesetzgeberischen Tätigkeit zu berücksichtigen, weshalb hier insgesamt von einer Zunahme der Gesetzgebungsaktivität ausgegangen wird.

### 1.3. Ein Prozess, viele Akteure: Zur Komplexität der Gesetzgebung

Die zuvor formulierten Überlegungen zur Beschleunigung des gesetzgeberischen Handelns sind auf den Gesetzgebungsprozess insgesamt bezogen und unterstellen einen unitarisch handelnden Gesetzgeber. Tatsächlich sind an diesem Prozess verschiedene Akteure beteiligt,

18 Vgl. *Hartmut Rosa*, Beschleunigung, a.a.O. (Fn. 3), S. 277; *ders.*, Weltbeziehungen, a.a.O. (Fn. 3), S. 409.

19 Mit Beschleunigung ist eine objektive und messbare Erhöhung der Geschwindigkeit von Prozessen oder die Zunahme von Ereignissen/Prozessen in der gleichen Zeit zu verstehen. Letzteres kann auch als „Verdichtung“ bezeichnet werden (vgl. *Hartmut Rosa*, Beschleunigung, a.a.O. (Fn. 3), S. 198).

20 Vgl. zur Rolle des Bundestages: *Oliver Höing*, With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag on Its Way to an Active Policy Shaper, in: *Claudia Heffler / Christine Neubold / Olivier Rozenberg / Julie Smith* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Houndmills 2015, S. 191 – 208. Zur Europäisierung der deutschen Gesetzgebung: *Thomas König / Lars Mäder*, The Myth of 80% and the Impact of Europeanisation on German Legislation, in: *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, Working Papers, Nr. 118, Mannheim 2009.

die unterschiedlichen Handlungslogiken folgen und schon aus strukturellen Gründen unterschiedliche Möglichkeiten der (Selbst-)Beschleunigung haben. Daher sind für eine tiefere Analyse die Akteure beziehungsweise die zentralen Prozessabschnitte separat in den Blick zu nehmen (vgl. Abbildung 1).<sup>21</sup>

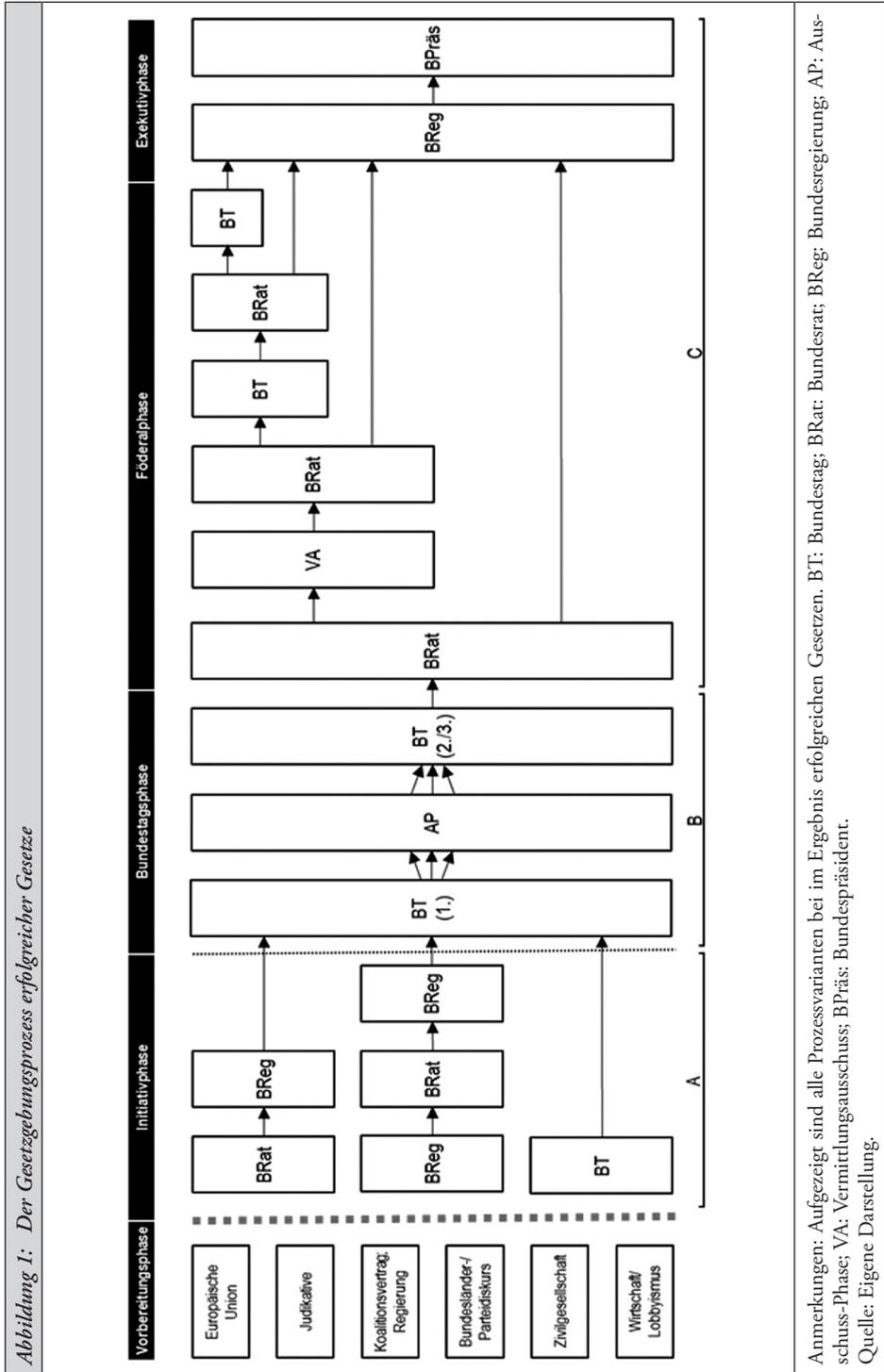
Bei erfolgreichen Gesetzen lassen sich fünf Bearbeitungsphasen erkennen. In der Praxis sind die beiden ersten Phasen verschränkt (Vorbereitung und Initiative). Von Informalität und Intransparenz geprägt ist die hier nicht weiter berücksichtigte Vorbereitungsphase. Sie reicht von einer ersten Interessenartikulation über Textentwürfe bis zur Vorlage eines ersten formalen Gesetzesvorschlages, ist jedoch in der Regel nicht messbar, da weder zu erkennen ist, auf wessen Initiative(n) diese wann ursprünglich begonnen, noch zu welchem Zeitpunkt die ersten schriftlichen Entwürfe tatsächlich erarbeitet wurden. Diese Phase ist zweifelsohne bedeutend, die konkrete Zeitaufwendung für ein Gesetz ist jedoch nicht valide zu erfassen.<sup>22</sup> Dasselbe gilt auch für die Initiativphase (Abbildung 1: A). Grundsätzlich sind im bundesdeutschen Gesetzgebungsprozess drei Akteure initiativberechtigt: Regierung, Bundestag (Fraktion/en beziehungsweise mindestens fünf Prozent der Abgeordneten) und Bundesrat. Allerdings ist diese Phase für eine formalprozedural angelegte Zeitdaueranalyse nicht geeignet, da die notwendigen formalen Zeitpunkte nicht erfasst beziehungsweise nicht verfügbar sind. Entscheidend ist jedoch, und dies erlaubt eine Berücksichtigung in der Analyse, dass je nach Initiator verschiedene Prozessschritte erfolgen müssen und damit unterschiedlicher Zeitbedarf einhergeht (vgl. H2). Der erste präzise bestimmbare Abschnitt des formalen Gesetzgebungsprozesses ist die Bundestagsphase (Abbildung 1: B). Der Bundestag ist der zentrale Akteur im Gesetzgebungsprozess. Beginnend mit der Einbringung eines Gesetzentwurfs beim Bundestag (Abbildung 1: gepunktete Linie zwischen A und B) besteht diese Phase vor allem aus den üblicherweise drei Beratungen („Lesungen“) sowie der zwischengeschalteten Arbeit in den Ausschüssen. Am Ende steht die Entscheidung des Bundestages über den Entwurf (vgl. H3a/b).<sup>23</sup> Bei positiver Beschlussfassung folgt mit der Weiterleitung an den Bundesrat die Föderalphase, an die – je nach Gesetzesqualität und Zustimmungsverhalten – mehr oder minder direkt die Exekutivphase zur formalen Ausfertigung und Verkündung anschließt (Abbildung 1: C). In dieser Phase spielt der Bundesrat als Länderkammer die maßgebliche Rolle, wobei zu prüfen ist, welche Wirkung unterschiedliche Mehrheiten in der faktischen Zweiten Kammer des Parlaments entfalten (vgl. H4a-c).

21 Vgl. *Wolfgang Ismayr*, Funktion und Willensbildung des Deutschen Bundestages im Wandel, in: *Helmar Schöne / Julia von Blumenthal* (Hrsg.), *Parlamentarismusforschung in Deutschland*, Baden-Baden 2009, S. 95 – 127.

22 Diese frühe Phase gesetzgeberischen Handelns sollte vielmehr Gegenstand einer qualitativen Untersuchung sein, in der neben Einfluss und Mitsteuerung auch die Interaktion zwischen Bundestag, beziehungsweise den regierungstragenden Fraktionen und Ministerien/Regierung erforscht wird. Da dies nicht Gegenstand einer formalprozeduralen Analyse sein kann, wird es in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt.

23 Regierungsentwürfe werden zuerst dem Bundesrat vorgelegt und danach formal in den Bundestag eingebracht. Grundsätzlich wird jedoch bei der ersten Beratung im Bundestag ein Entwurf erstmals öffentlich von den Verfahrensbeteiligten diskutiert. Anschließend übernimmt der zuständige Ausschuss (vgl. *Werner J. Patzelt*, *Der Bundestag*, in: *Oscar W. Gabriel / Everhard Holtmann* (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München 2005, S. 159 – 231; *Wolfgang Ismayr*, a.a.O. (Fn. 21); *ders.*, a.a.O. (Fn. 1)), es folgen bis zu zwei weitere Beratungen im Bundestagsplenum (vgl. §§ 80, 84 GOBT).

Abbildung 1: Der Gesetzgebungsprozess erfolgreicher Gesetze



Anmerkungen: Aufgezeigt sind alle Prozessvarianten bei im Ergebnis erfolgreichen Gesetzen. BT: Bundestag; BRat: Bundesrat; BReg: Bundesregierung; AP: Ausschuss-Phase; VA: Vermittlungsausschuss; BPräs: Bundespräsident.  
 Quelle: Eigene Darstellung.

Entscheidend an diesem formalen Gang aller Bundesgesetze ist die klare Strukturierung. Dabei gibt es de jure Fristen, die einer Beschleunigung aber keineswegs im Weg stehen, im Gegenteil: Da es sich um Fristen handelt, die eine maximale, keine minimale Zeitspanne bestimmen<sup>24</sup>, erleichtern diese Fristen letztlich eine Beschleunigung der Gesetzgebung, da aufwendige formalrechtliche Änderungen nicht erforderlich sind.<sup>25</sup>

### Beschleunigung durch Verlagerung von Regierungshandeln (Phase A)

Erfolgreiche Gesetzesvorhaben auf den Weg zu bringen, ist die Kernkompetenz und ein Leistungsindikator von Regierungen. Zeitknappheit ist ein wichtiges Merkmal des exekutiven Handelns.<sup>26</sup> Die damit verbundenen Herausforderungen und die strategische Komponente politischen Zeitmanagements als Agenda-Setzer-Macht werden etwa von *Herbert Döring* diskutiert.<sup>27</sup> Der Spielraum, in dem Politik gestaltet werden kann, erfährt durch Zeit umfangreiche Einschränkungen beziehungsweise kann von der Regierung beeinflusst werden.<sup>28</sup> Interessant sind die Möglichkeiten zur Beschleunigung, die sich trotz formaler Hindernisse aus der Kooperation von Parlament und Regierung ergeben. Letztere hat beispielsweise die Möglichkeit, den Gesetzgebungsprozess zu verkürzen, wenn ein Entwurf formal aus dem Bundestag heraus von den regierungstragenden Fraktionen vorgelegt wird.<sup>29</sup> Wenn Zeitknappheit im parlamentarischen Regierungssystem also einen relevanten Handlungsdruck erzeugt und von einer engen Verknüpfung von Regierung und den sie tragenden Fraktionen ausgegangen wird, dann sollten Mechanismen angewendet werden, die auf eine Verkürzung des Gesetzgebungsprozesses zielen. Es ist anzunehmen, dass eine Verlagerung bei der Gesetzesinitiative stattfindet, die sich die formalen Verfahrensvorgaben mit dem Ziel einer Beschleunigung zu Nutze macht. Konkret ist zu erwarten:

- 24 Vgl. *Steffi Menzenbach*, Fristen im Gesetzgebungsverfahren, in: Aktueller Begriff, Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste vom 24. September 2007, Nr. 50/07, [http://www.bundestag.de/blob/190058/2e76197ad925ade2c348fbc0f3772132/fristen\\_im\\_gesetzgebungsverfahren-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/190058/2e76197ad925ade2c348fbc0f3772132/fristen_im_gesetzgebungsverfahren-data.pdf) (Abruf am 2. Februar 2016).
- 25 Lediglich das Diskontinuitätsprinzip bewirkt zum Ende einer Wahlperiode die abschließende Bearbeitung noch offener Gesetzgebungsvorgänge, da diese nicht einfach in der folgenden Wahlperiode fortgesetzt werden können (vgl. § 125 GOBT).
- 26 Vgl. unter anderem *Karl-Rudolf Korte*, Führung und Strategie in der Politik. Über die Zeitkrise des Politischen, in: *Nils C. Bandelow / Simon Hegelich* (Hrsg.), Pluralismus – Strategien – Entscheidungen, Wiesbaden 2011, S. 289 – 304; *Karl-Rudolf Korte*, Beschleunigte Demokratie. Entscheidungsstress als Regelfall, in: *APuZ*, 62. Jg. (2012), H. 7, S. 21 – 26; *Florian Blank / Sonja Blum / Jochen Dehling*, Der Faktor „Zeit“ und theoretische Ansätze der Policy-Forschung, in: *Nils C. Bandelow / Simon Hegelich* (Hrsg.), Pluralismus – Strategien – Entscheidungen, Wiesbaden 2011, S. 63 – 83; *Friedbert W. Rüb*, Regieren, Regierungszentrale und Regierungsstile. Konzeptionelle Überlegungen zum Regierungsprozess in einer sich beschleunigenden Welt, in: *Stephan Bröchler / Julia von Blumenthal* (Hrsg.), Regierungskanzleien im politischen Prozess, Wiesbaden 2011, S. 69 – 101.
- 27 Vgl. *Herbert Döring*, Time as a Scarce Resource, a.a.O. (Fn. 5), S. 223 – 246; *ders.*, Controversy, a.a.O. (Fn. 5), S. 141 – 168; *ders.*, Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung?, a.a.O. (Fn. 5), S. 109 – 148.
- 28 Vgl. *ders.*, Time as a Scarce Resource, a.a.O. (Fn. 5), S. 148.
- 29 Vgl. *Stephan Dreischer*, a.a.O. (Fn. 5), S. 37 – 38. Zu den Fraktionen im Bundestag siehe *Suzanne S. Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 - 1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998.

(H2) Wenn die Regierung auf den Zeitdruck durch eine verstärkte Kooperation mit den Regierungsfractionen reagiert, dann bringen diese von Wahlperiode zu Wahlperiode mehr Gesetze ein.

### Beschleunigung im Parlament (Phase B)

Jüngere Arbeiten der Parlamentsforschung betonen die Bedeutung von Zeit als eigenständige Analysekategorie<sup>30</sup> und plädieren für eine „zeitbasierte Parlamentsanalyse“<sup>31</sup>. Anknüpfend an *Giesela Rieschers* Konzept der „Politikzeit“<sup>32</sup> kommt dabei dem Konzept „parlamentarischer Eigenzeit“, verstanden als die institutionellen Strukturen, die dem Parlament zeitliche Vorgaben machen, zentrale Bedeutung zu.<sup>33</sup> In der Literatur finden sich dabei unterschiedliche Positionen zur Beschleunigungsfähigkeit des Bundestages. So argumentiert etwa *Christian Demuth*, dass gerade der Bundestag stark fristengeleitet und in seiner Zeitverfügung eingeschränkt ist.<sup>34</sup> Der eigentliche Handlungsspielraum liege vielmehr bei der Terminierung von Gesetzesvorhaben.<sup>35</sup> Dieser Einschätzung wird hier jedoch widersprochen, da die von *Demuth* angeführten Fristen tatsächlich vorrangig Maximalfristen sind und einer Beschleunigung gerade nicht im Weg stehen. In Anbindung an *Stephan Dreischer* und *Hartmut Rosa* ist vielmehr davon auszugehen, dass gerade demokratische Parlamente auf die zunehmenden Steuerungsanforderungen mit institutioneller Beschleunigung reagieren müssen.<sup>36</sup>

(H3a) Der Bundestag reagiert auf den externen Druck und verkürzt die ihm obliegenden Zwischenschritte (Bundestagsphase), um den Gesetzgebungsprozess insgesamt zu beschleunigen.

Allerdings gilt es hier, die parlamentarische Eigenständigkeit nicht zu unterschätzen. Eine umfassende institutionelle Selbstbeschleunigung würde ihrerseits eine reaktive Anpassung des Gesetzgebers an externe Erwartungen darstellen. Daher ist zu prüfen, ob der Bundestag nicht zumindest partiell versucht, sich diesem Druck zu widersetzen. Es ist durchaus

30 Vgl. *Werner J. Patzelt / Stephan Dreischer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn.5).

31 *Stephan Dreischer*, a.a.O. (Fn. 5), S. 13.

32 *Gisela Riescher*, a.a.O. (Fn. 5); *dies.*, *Parlamentarische Zeitstrukturen zwischen geschichtlichen Traditionslinien und moderner Funktionalität*, in: *ZPol*, 44. Jg. (1997), H. 1, S. 101 – 115. Für *Riescher* ist die Dynamik des politischen Systems geprägt von „Zeit als Terminsetzung, als Dauer, als Intervall, als Befristung oder als Ordnungsprinzip“ (vgl. ebenda, S. 101).

33 *Stephan Dreischer*, a.a.O. (Fn. 5), S. 49. Eine Analyse von Zeitprozessen und Zeitmanagement auf EU-Ebene liefert *Klaus H. Goetz*, a.a.O. (Fn. 5), der diverse Zeitperspektiven in Form von zyklischen und linearen Abläufen im Europäischen Parlament herausarbeitet, sowie *Stephan Dreischer*, *Knechte der Zeit? Eine Analyse europaparlamentarischer Eigenzeit*, in: *Werner J. Patzelt / Stephan Dreischer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), S. 157 – 206, der sich auf das Konzept der „europaparlamentarischen Eigenzeit“ konzentriert.

34 Vgl. *Christian Demuth*, *Der Deutsche Bundestag und seine Eigenzeit*, in: *Werner J. Patzelt / Stephan Dreischer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn.5), S. 95 – 121. Die hohe rechtlich-prozedurale Regeldichte weiter Teile des Gesetzgebungsprozesses ist ein Grund dafür, dass oft nur der formal-technische Ablauf der Gesetzgebung thematisiert wird. Dennoch stellt „die zeitbasierte institutionelle Analyse [...] einen sehr wichtigen Untersuchungsgegenstand“ dar (vgl. *Werner J. Patzelt*, *Chronorhythmik als Konzept der Institutionenanalyse. Einsichten aus der vergleichenden Parlamentarismusforschung*, in: *ders. / Stephan Dreischer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), S. 245 – 268, S. 260).

35 Vgl. *Christian Demuth*, a.a.O. (Fn. 34), S. 99.

36 Vgl. *Stephan Dreischer*, a.a.O. (Fn. 5), S. 37.

vorstellbar, dass eine gezielte Entschleunigung als Mittel eingesetzt werden kann, um dem externen Druck faktisch wie symbolisch entgegenzuwirken:

(H3b) Der Bundestag setzt das Instrument der Entschleunigung gezielt ein, so dass der Anteil überlang parlamentarisch beratener Gesetze zunimmt.

#### Nichtbeschleunigung im föderal-formalen Abschluss (Phase C)

Nicht nur Bundesregierung und Bundestag sind als Akteure in einer politikwissenschaftlich geprägten Zeitforschung zu berücksichtigen. Theoretisch sind auch föderale Strukturen, insbesondere der Bundesrat (Abbildung 1: Föderalphase), und die abschließende rechtswirksame Veröffentlichung durch die Exekutive (Abbildung 1: Exekutivphase) von Bedeutung. Beide Phasen spielen jedoch quantitativ eine untergeordnete Rolle und sind zudem weitgehend durch bereits knappe Fristen bestimmt, so dass einer Beschleunigung Grenzen gesetzt sind, weshalb anzunehmen ist:

(H4a) Eine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens für die abschließende föderal-exekutive Phase der Gesetzgebung ist nicht zu erwarten.

Betrachtet man die beiden Phasen separat, so braucht die letzte nicht weiter berücksichtigt zu werden, denn hier erfolgt bis auf wenige Ausnahmen lediglich eine formaljuristische Prüfung und die abschließende Verkündung der Gesetze; Zeiteffekte sind folglich nicht anzunehmen. Einer genaueren Betrachtung bedarf die Föderalphase. Je nach Mehrheitserfordernis und Abstimmungsverhalten im Bundesrat entwickeln sich unterschiedliche Wege der Gesetzgebung, die mit entsprechenden zeitlichen Implikationen einhergehen (Abbildung 1). Verzögernd wirkt sich insbesondere eine Beteiligung des Vermittlungsausschusses aus, der vor allem bei gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat angerufen wird. Allerdings zeigen Untersuchungen, dass weder die föderale Politikverflechtung<sup>37</sup> noch eine divergierende Bundesratsmehrheit<sup>38</sup> die Dauer von Gesetzgebungsverfahren nennenswert beeinflussen. *Werner Reutter* weist gerade für besonders politisierte Schlüsselentscheidungen nach, dass der Einfluss des Bundesrates in dieser Hinsicht überschätzt wird.<sup>39</sup> Daher wird hier für die Föderalphase von einem verzögernden Effekt ausgegangen, der jedoch nur moderat sein dürfte und zudem nur bei divergierenden Mehrheiten zu erwarten ist:

(H4b) Hat die Bundestagsopposition im Bundesrat die Mehrheit, verlängert sich die föderal-exekutive Phase leicht.

Darüber hinaus ist eine Wirkung auf den gesamten Gesetzgebungsprozess zu vermuten. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Zum einen ist anzunehmen, dass bei gegenläufigen Mehrheitsverhältnissen eingebrachte Gesetzentwürfe bereits in der parlamentarischen Bearbeitung „bundesratsfest“ ausgehandelt werden, was den Prozess im Bundestag verlängert,

37 Vgl. *Thomas König / Thomas Brüning*, Gesetzgebung im Föderalismus, Speyer 2005.

38 Vgl. *Philip Manow / Simone Burkhart*, Die Dauer der Gesetzgebungstätigkeit und die Herrschaft über den parlamentarischen Zeitplan. Eine empirische Untersuchung des Legislativprozesses in Deutschland, in: *Steffen Ganghof* (Hrsg.), Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring, Wiesbaden 2009, S. 53 – 67. In diesem Beitrag wird unter einer divergierenden Mehrheit diejenige Mehrheit verstanden, bei der im Bundesrat in Anlehnung an die R-O-M-Terminologie eine Mehrheit der O-Länder besteht, da in diesem Fall eine vergleichsweise starke Gegenposition zum Bundestag und der dortigen Regierungsmehrheit entsteht (vgl. Tabelle 1).

39 Vgl. *Werner Reutter*, Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes, in: *ZParl*, 38. Jg. (2007), H. 2, S. 299 – 315, S. 314.

zugleich aber eine zügigere Bearbeitung im Bundesrat mit sich bringt. Zum anderen sind Gesetzesvorlagen zu erwarten, die im Bundesrat auf Widerstand stoßen und so über den Vermittlungsausschuss zu einer verlängerten Gesamtbearbeitungsdauer beitragen. Es zeigen sich damit zum Teil gegenläufige Effekte, so dass in der Gesamtbilanz eher moderate, im Sinne einer Beschleunigung negative Effekte erwartet werden:

(H4c) Wenn in Bundestag und Bundesrat divergierende Mehrheiten existieren, verlängert sich der gesamte Gesetzgebungsprozess leicht.

## 2. Forschungsdesign, Daten und Methodik

Ob der Gesetzgeber auf die in der Literatur diagnostizierte externe Beschleunigung reagiert, wird nachfolgend anhand der deutschen Bundesgesetzgebung überprüft. Für diesen Fokus spricht, dass die Wahlperioden bis auf drei Ausnahmen seit 1949 faktisch gleich lang sind. Diese Stabilität ermöglicht eine gute Vergleichbarkeit, zumal sich die formalen Vorgaben für den Gesetzgebungsprozess im Zeitverlauf kaum verändert haben.<sup>40</sup> Hinzu kommt, dass der Deutsche Bundestag durch sein Selbstorganisationsrecht maßgeblichen Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren hat. Folglich besteht der notwendige Handlungsspielraum, ohne den eine selbstbestimmte Beschleunigung gar nicht möglich wäre.<sup>41</sup> Außerdem ist von Vorteil, dass die Gesetzgebungsdaten über einen langen Zeitraum valide dokumentiert und verfügbar sind.<sup>42</sup>

Nachfolgend wird die Gesetzgebung der sechs beendeten gesamtdeutschen Wahlperioden (12. bis 17. Wahlperiode) analysiert. Dies ist geboten, um einheitsbedingte Effekte auszuschließen. In die Analysen wurden alle von 1990 bis 2013 verkündeten Gesetze einbezogen. Die Daten wurden vom Deutschen Bundestag bereitgestellt (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge, DIP).<sup>43</sup> Für die Auswertung wurden strukturierende Veränderungen der Rohdaten und eigene Berechnungen auf Gesetzesebene vorgenommen, wobei der hier genutzte Datensatz insgesamt 3.074 verkündete Gesetze umfasst.<sup>44</sup> In der nachfolgenden quantitativen Analyse wird wie beschrieben

40 Zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages siehe insbesondere *Hans-Achim Roll / Anneliese Rüttger*, Zur Neufassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: ZParl, 11. Jg. (1980), H. 4, S. 484 – 496; *Hans-Achim Roll*, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar, Baden-Baden 2001.

41 Zu Parlamentsreformen siehe *Stefan Marschall*, Parlamentsreform: Ziele, Akteure, Prozesse, Opladen 1999; zur Parlamentsentwicklung siehe *Heinrich Oberreuter / Uwe Kranenpohl / Martin Sebaldt* (Hrsg.), Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, Wiesbaden 2002.

42 Zu Gesetzgebungsdaten siehe insbesondere *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages. 1949 bis 1999, Baden-Baden 1999; *Michael F. Feldkamp / Peter Schindler / Birgit Ströbel*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2005.

43 Die vom Bundestag gelieferten Daten unterscheiden sich in sehr geringem Umfang von denen im DIP online verfügbaren sowie von offiziellen Angaben des Bundestages (beispielsweise Anzahl verkündeter Gesetze in einer Wahlperiode). In dieser Analyse wurde mit den vom Bundestag gelieferten Daten gearbeitet.

44 32 Gesetze aus der 12. bis 17. Wahlperiode wurden aus dem Datensatz entfernt, da diese erst nach dem Ende der jeweiligen Wahlperiode verkündet wurden.

der formale Teil des Gesetzgebungsverfahrens untersucht, da die informelle Vorbereitungsphase nicht valide erhoben werden kann und sich somit einer quantitativen Untersuchung entzieht.

### 3. Empirische Befunde

Bei der Untersuchung der Gesetzgebungsdauer in allgemeiner Form wird eine Beschleunigung erwartet, da davon auszugehen ist, dass der Gesetzgeber auf den externen Beschleunigungsdruck reagiert (H1a). Die Daten zeigen, dass der Gesetzgebungsprozess in den untersuchten Wahlperioden insgesamt schneller geworden ist, womit Hypothese 1a bestätigt

	Dauer WP (in Tagen)	Anzahl der verkündeten Gesetze*	durchschnittliche Dauer der Gesetzgebung (in Tagen)	Mehrheit Bundesrat**
1. WP (1949 bis 1953)	1461	(545)	199	
2. WP (1953 bis 1957)	1461	(507)	214	
3. WP (1957 bis 1961)	1461	(424)	244	
4. WP (1961 bis 1965)	1461	(427)	254	
5. WP (1965 bis 1969)	1461	(453)	209	
6. WP (1969 bis 1972)	1068	(335)	212	
7. WP (1972 bis 1976)	1461	506	266	
8. WP (1976 bis 1980)	1421	339	234	
9. WP (1980 bis 1983)	875	136	187	
10. WP (1983 bis 1987)	1422	320	259	
11. WP (1987 bis 1990)	1401	366	212	
12. WP (1990 bis 1994)	1421	476	210	M**
13. WP (1994 bis 1998)	1446	544	224	O**
14. WP (1998 bis 2002)	1452	531	173	M**
15. WP (2002 bis 2005)	1087	378	159	O**
16. WP (2005 bis 2009)	1470	609	163	M**
17. WP (2009 bis 2013)	1456	536	157	M**
Gesamtdurchschnitt (alle WP / 12. bis 17. WP)	1370 / 1389	437 / 512	210 / 181	

\* In Klammern: Anzahl der verabschiedeten Gesetze, da Anzahl der verkündeten Gesetze nicht verfügbar (vgl. *Peter Schindler*, a.a.O. (Fn. 42), S. 2415).

\*\* Angegeben ist die überwiegende Bundesratsmehrheit (R: Regierungsländer; O: Oppositionsländer; M: Mischländer/ keine R/O-Mehrheit). Die Wahlperioden 12 bis 14 und 17 weisen wechselnde Mehrheiten auf (12. WP: drei Monate R zu Beginn; 13. WP: ein Jahr M zu Beginn; 14. WP: jeweils fünf Monate R zu Beginn und O am Ende; 17. WP: ein Jahr R zu Beginn und neun Monate O am Ende). Quelle: Eigene Berechnung nach *Peter Schindler*, a.a.O. (Fn. 42), S. 2388 – 2389; S. 2414 f. und Verwaltung Deutscher Bundestag, Vergleich der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat, 2014, [https://www.bundestag.de/blob/274406/-98bc4bf92582e1f69cfb60eced35d4d8/kapitel\\_10\\_03\\_bundestag\\_und\\_bundesrat-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/274406/-98bc4bf92582e1f69cfb60eced35d4d8/kapitel_10_03_bundestag_und_bundesrat-data.pdf) (Abruf am 2. Februar 2016).

wird (Tabelle 1). Dieser Wandel vollzieht sich allerdings nicht kontinuierlich und verläuft keineswegs stetig. Vielmehr ist ein grundlegender Wendepunkt mit dem Wechsel von der 13. zur 14. Wahlperiode erkennbar. Die 12. und 13. Wahlperiode liegen dabei mit einer durchschnittlichen Gesetzgebungsdauer von 210 beziehungsweise 224 Tagen nahe an dem für die ersten zwölf Wahlperioden geltenden Durchschnitt von 225 Tagen.<sup>45</sup> Sie stehen damit gewissermaßen in der Tradition der Bonner Republik. Die Durchschnittsdauer der Gesetzgebung in den folgenden vier Wahlperioden schwankt hingegen zwischen 157 und 173 Tagen, womit sie insgesamt deutlich kürzer ausfällt als zuvor. Dies zeigt, dass nach der 13. Wahlperiode ein Wandel eingetreten ist (also ab 1998), der mit der Gesetzgebungsdauer der vorangegangenen 13 Wahlperioden bricht. Bemerkenswert ist, dass die durch die vorzeitige Auflösung des 15. Bundestages verkürzte Wahlperiode 2002 bis 2005 keinen Sonderfall darstellt, sondern sich in dieses Bild der Beschleunigung einreihet.

Beschleunigung bedeutet nicht nur eine schnellere Beschlussfassung, sondern auch mehr Gesetze pro Zeiteinheit. Zu erwarten ist daher eine steigende Zahl an verkündeten Gesetzen, da der Gesetzgeber so auf eine zunehmende Komplexität und erweiterte Regelungsbereiche politisch gestaltend reagiert (H1b). Empirisch lässt sich diese Hypothese nicht bestätigen, im Gegenteil: Im hier untersuchten Zeitverlauf gab es keine konstante Zunahme (Tabelle 2), und zwar weder hinsichtlich der absoluten Zahl von Gesetzen noch für die rechnerische Anzahl der pro Tag verkündeten. Diese Standardisierung erlaubt einen präziseren Vergleich der gesetzgeberischen Arbeitsbelastung. Mit Werten zwischen 0,34 bis 0,41 Gesetzen pro Tag zeigt sich hier ein sehr stabiles Bild. Eine Beschleunigung beziehungsweise eine damit einhergehende höhere Belastung des Bundestages durch mehr Gesetze ist nicht zu erkennen.

**Tabelle 2: Anzahl verkündeter Gesetze (pro Wahlperiode)**

Wahlperiode	12.	13.	14.	15.	16.	17.	Ø
Anzahl verkündeter Gesetze	476	544	531	378	609	536	513
Anzahl verkündeter Gesetze pro Tag	0,34	0,38	0,37	0,35	0,41	0,37	0,37

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Gesetzentwürfe werden von unterschiedlichen Akteuren auf den Weg gebracht. Typischerweise kommt dabei im parlamentarischen System der Regierung eine Schlüsselrolle zu, da sie sowohl über umfassende Ressourcen als auch über die zur Durchsetzung notwendige Parlamentsmehrheit verfügt. Gesetzesvorlagen der Bundesregierung bedürfen bei ihrer Einbringung jedoch einer mehrstufigen Bearbeitung und dauern damit schon prozedural länger als solche direkt aus dem Bundestag heraus (Abbildung 1: Phase A). Daher kann es für die Regierung von zeitlichem Vorteil sein, Gesetzentwürfe formal von ‚ihren‘ Fraktionen einbringen zu lassen. Wenn also Regierung und Regierungsfaktionen gemeinsam auf den Zeitdruck reagieren, wäre diese verstärkte Kooperation ein Instrument der Beschleunigung. In diesem Falle würde der Anteil der von den Regierungsfaktionen eingebrachten Gesetzesvorlagen im Zeitverlauf steigen (H2).

<sup>45</sup> Vgl. Peter Schindler, a.a.O. (Fn. 42), S. 2414 f.

Wie erwartet erfolgten die meisten der hier untersuchten erfolgreichen Gesetzesinitiativen durch die Bundesregierung (Tabelle 3). Tatsächlich zeigt sich nur während der rot-grünen Regierung unter Bundeskanzler *Gerhard Schröder* (13. und 14. Wahlperiode) eine Zunahme der Initiativtätigkeit seitens der regierungstragenden Fraktionen. Ein genereller Trend bestätigt sich nicht, H2 ist damit widerlegt. Der Vorteil eines schnelleren Einbringungsverfahrens durch die Regierungsfractionen wird offensichtlich nur selten genutzt.

**Tabelle 3: Initiatoren von verkündeten Gesetzen, aufgeschlüsselt nach Wahlperioden (in Prozent)**

Wahlperiode	12.	13.	14.	15.	16.	17.	Ø
Bundesregierung	75,4	75,9	75,5	75,1	82,9	81,3	77,7
Regierungsfractionen	12,2	13,4	17,3	18,3	11,2	12,3	14,1
Kooperationen	6,1	3,1	2,6	2,4	2,3	2,8	3,2
Sonstige*	6,3	7,5	4,5	4,2	3,6	3,5	4,9

\* ‚Sonstige‘ umfasst alle weiteren Initiativen, wie den Bundesrat, Oppositionsfractionen oder den Zusammenschluss von mindestens fünf Prozent der Abgeordneten des Deutschen Bundestages.  
Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Nach dieser allgemeinen Betrachtung ist nun ein genauerer Blick auf die einzelnen Verfahrensschritte geboten, um herauszuarbeiten, welchen Anteil der Bundestag als zentraler Akteur im Gesetzgebungsprozess an der Beschleunigung trägt. Reagiert er auf den externen Druck und verkürzt die ihm obliegenden Zwischenschritte (Abbildung 1: Phase B; H3a)? Zu unterscheiden sind in der Bundestagsphase zwei wesentliche Abschnitte: die Phase zwischen Einbringung und erster Beratung im Plenum sowie die eigentliche Arbeitsphase, also von der ersten Beratung bis hin zur parlamentarischen Verabschiedung. Die erste Phase (Einbringung bis erste Beratung) nimmt im Mittel 21 Tage in Anspruch. Auffällig und in der formalen Qualität dieser Phase begründet ist die hohe Stabilität; zeitliche Veränderungen sind nicht zu erkennen. Allerdings zeigt sich im zweiten Abschnitt (erste Beratung bis Verabschiedung), dass der Bundestag seine Arbeitsweise deutlich beschleunigt hat. Ganz offensichtlich ist es dem Parlament mit dem Umzug nach Berlin, also seit der 14. Wahlperiode, gelungen, den eigentlichen Beratungsprozess (insbesondere die darin enthaltene Ausschussphase) erheblich schneller zu gestalten, womit H3a bestätigt wird.

**Tabelle 4: Dauer der Gesetzgebung im Bundestag (Einbringung bis zur dritten Beratung; pro Wahlperiode)**

Wahlperiode	12.	13.	14.	15.	16.	17.	Ø
Ø Dauer Einbringung bis 1. Beratung (in Tagen)	23	26	21	15	20	20	21
Ø Dauer erste Beratung bis Verabschiedung (in Tagen)	107	110	68	58	73	59	79

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Es wäre gleichwohl denkbar, dass der Bundestag mit einer gezielten Verlangsamung bei einzelnen Gesetzen reagiert, um dem generellen Beschleunigungsdruck zumindest symbolisch etwas entgegensetzen. Empirisch würde sich dies durch einen zunehmenden Anteil

überlang beratener Gesetze zeigen (H3b).<sup>46</sup> Deren Zahl hat im Zeitverlauf jedoch nicht zugenommen (Tabelle 5), so dass H3b nicht bestätigt wird. Im Gegenteil: In der 17. Wahlperiode ist ihr Anteil mit gerade einmal acht Prozent sogar auf einen Tiefpunkt gesunken. In der Regel liegt er bei rund zehn Prozent. Der Gesetzgeber reagiert offensichtlich keineswegs mit einer gezielten, strategisch-partiellen Entschleunigung auf den externen Druck. Verbindet man die Befunde aus Tabelle 4 und 5, so erweist sich der Bundestag vielmehr als zentraler Akteur im Bemühen um eine schnellere Gesetzgebung.

*Tabelle 5: Überlang parlamentarisch beratene Gesetze (Einbringung bis Verabschiedung; pro Wahlperiode)*

Wahlperiode	12.	13.	14.	15.	16.	17.	Ø
Überlänge (in Tagen)	>258	>272	>178	>148	>186	>158	>200
Anteil überlanger Gesetze (in Prozent)	12,0	9,7	10,6	10,1	10,4	8,0	10,1

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Hinsichtlich der Zeiteffekte in der föderal-exekutiven Schlussphase von Gesetzen (Phase C) wird insgesamt keine Beschleunigung erwartet (H4a); vielmehr ist vor allem in der Bundesratsphase mit einer moderaten Verzögerung in Zeiten einer oppositionellen Mehrheit zu rechnen (H4b), die ihrerseits auf den gesamten Gesetzgebungsprozess wirkt (H4c). Wie in Tabelle 6 zu erkennen ist, wird H4a empirisch bestätigt: In dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses ist keine Beschleunigung erkennbar. Dabei ist die Beteiligung von Bundesrat, Bundesregierung und Bundespräsident mit 70 bis 88 Tagen im Vergleich zum gesamten Gesetzgebungsprozess durchweg von geringer Dauer, wobei die Werte zwischen den Wahlperioden schwanken.

*Tabelle 6: Dauer des Zwischenschritts Verabschiedung (3. Beratung) bis Verkündung per Wahlperiode (in Tagen)*

Wahlperiode	12.	13.	14.	15.	16.	17.	Ø
Dauer Verabschiedung bis Verkündung	81	88	83	85	70	78	81

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Abschließend ist der Einfluss einer oppositionellen Bundesratsmehrheit zu untersuchen. Da die Bundestagsopposition in der Regel im Verlauf einer Wahlperiode die Mehrheit im Bundesrat erlangt, ist hier eine empirische Überprüfung auf Gesetzesebene erforderlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einerseits divergierende Mehrheiten eher zum Ende einer Wahlperiode auftreten und dass andererseits zum Ende der Wahlperiode eingebrachte Gesetze häufig schneller bearbeitet werden. Daher wird der Bundesratseffekt jeweils multivariat überprüft. Die zentrale unabhängige Variable ist die divergierende Mehrheit, als Kontrollvariable werden die verbleibende Restzeit (H4b) beziehungsweise der Zeitpunkt der Einbringung (H4c) sowie die Besonderheit der 15. Wahlperiode berücksichtigt (Tabelle 7).

<sup>46</sup> Als „überlang“ werden diejenigen Gesetze erfasst, die mindestens doppelt so lang wie im Mittel üblich parlamentarisch beraten wurden (Phase  $A_{\text{Gesetz}} \geq \text{doppelter Mittelwert Phase } A_{\text{WP}}$ , wobei Phase A = Einbringung<sub>BT</sub> bis Verabschiedung<sub>BT</sub>, vgl. Abbildung 1).

<i>Tabelle 7: Oppositionseinfluss auf die Gesetzgebungsdauer (lineare Regressionsmodelle)</i>		
	Dauer föderal-exekutive Phase (H4b)	Gesamtdauer (H4c)
Divergierende Mehrheit im Bundesrat	8,693*** (2,337)	72,145*** (5,737)
Verbleibende Dauer der WP (Tage Verabschiedung bis Ende WP)	-,005 (,003)	
Zeitpunkt der Einbringung (Tage Beginn WP bis Einbringung)		-,090*** (,007)
Verkürzte Wahlperiode (15. WP)	-1,775 (3,191)	-96,738*** (8,469)
Konstante	80,612*** (2,037)	229,910*** (5,216)
Korr. R2	,008	,080
Anmerkungen: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001; Regressionskoeffizient (Standardfehler); N=3074; Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.		

Für beide Hypothesen zeigt sich ein höchst signifikanter Effekt: Stellen die Oppositionsfractionen des Bundestages die Mehrheit im Bundesrat, verzögert dies den Gesetzgebungsprozess sowohl in der föderal-exekutiven Phase als auch insgesamt. Allerdings ist der Effekt wie erwartet moderat. Zum einen beträgt die mittlere Verzögerung nur neun Tage (föderal-exekutive Phase, ca. +11,7 Prozent) beziehungsweise 27 Tage (Gesamtdauer, +15,8 Prozent). Zudem ist die erklärte Varianz der beiden Gesamtmodelle gering. Auch dies spricht für einen starken Zusammenhang bei einem zugleich schwachen Effekt. Damit sind im Ergebnis H4b und H4c bestätigt: Divergierende Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat verzögern den Gesetzgebungsprozess und stehen einer Beschleunigung im Wege. Da dieser Effekt nur moderat ist, zeigt sich insgesamt trotz wiederkehrender divergierender Mehrheiten eine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens.<sup>47</sup>

#### *4. Zusammenfassung und Ausblick: Beschleunigte Gesetzgebung, reformfähiges Parlament und die Lücken der Forschung*

Ausgangspunkt der Analyse war die Frage, ob der Gesetzgeber im Sinne einer institutionellen Selbstbeschleunigung die Dauer des Gesetzgebungsprozesses verkürzt hat, um auf die Herausforderung seines Macht- und Gestaltungsanspruchs durch die gesamtgesellschaftliche Beschleunigung zu reagieren. Im Falle des Deutschen Bundestages ist dies tatsächlich geschehen: Der Prozess ist deutlich schneller geworden. Im Mittel dauert ein Gesetzgebungsverfahren von der Einbringung ins Parlament bis zur Verkündung durch den Bundespräsidenten nur noch ein halbes Jahr.

<sup>47</sup> Betrachtet man die Wahlperioden separat, dann weisen die 13., 14. und 17. Wahlperiode eine wechselnde Bundesratsmehrheit zugunsten der Opposition auf, wobei nur für die 13. Wahlperiode ein signifikant verlangsamender Einfluss besteht.

Für ein differenziertes Bild ist festzuhalten, dass die Beschleunigung nicht stetig verlaufen ist, sondern vielmehr ein Bruch zwischen der 13. und 14. Wahlperiode eintrat. Seit der 14. Wahlperiode (1998 bis 2002) hat sich der Gesetzgebungsprozess deutlich verkürzt. Verantwortlich ist dafür der zentrale Akteur in diesem Prozess, der Deutsche Bundestag. Ihm ist es gelungen, die Bearbeitung der Gesetze zwischen erster Beratung und Verabschiedung entscheidend zu verkürzen. So zeigt sich gerade die direkt gewählte Volksvertretung besonders responsiv für die in der Literatur diskutierte gesellschaftlich-ökonomische Beschleunigung. Dies dürfte dem organisationsimmanenten Beschleunigungspotential ebenso geschuldet sein wie der Tatsache, dass gerade der Bundestag unter Druck geraten ist.

Dieser Befund wirft aus Sicht der Parlamentsforschung die Frage auf, wie die Beschleunigung gelungen ist. Hier wäre, etwa unter Rückgriff auf tiefergehende qualitative Methoden, eine organisationstheoretisch ausgerichtete Studie geboten. Zudem wäre zu untersuchen, welche Auswirkungen die so nachhaltig andauernde Verkürzung der parlamentarischen Bearbeitungsphase für die Gesetzgebungstätigkeit hat, etwa hinsichtlich der Qualität der parlamentarischen Beratung oder der oppositionellen Kontrollmöglichkeiten.

Die Analysen zeigen darüber hinaus Beschränkungen auf, denen der Gesetzgeber insgesamt unterworfen ist. Für alle anderen Phasen der Gesetzgebung kann konstatiert werden, dass eine weitere Beschleunigung kaum stattfindet. Weder die Veränderungen im föderalen Zusammenspiel (Bundesrat) noch das Verhalten der anderen Akteure (Bundesregierung, Bundespräsident) tragen empirisch und formal-prozedural betrachtet zur schnelleren Gesetzgebung bei. Im Gegenteil: Der Bundesrat ist mitunter sogar ein moderat verzögernder Akteur.

Bemerkenswert ist, dass empirisch keineswegs von einer höheren gesetzgeberischen Arbeitsbelastung in Form einer Zunahme erfolgreicher Gesetzgebungsakte gesprochen werden kann. Gegenstand künftiger Untersuchungen sollte aber sein, inwieweit sich die Gesetzgebung qualitativ geändert hat. Dies thematisiert die Komplexität der Gesetze ebenso wie deren Umfang und letztlich deren Geltungsdauer. So ist nicht auszuschließen, dass im Rahmen einer beschleunigten Gesetzgebung Gesetze „auf Sicht“ verabschiedet werden, die schon nach kurzer Frist ersetzt oder erneut angepasst werden. Damit verbunden ist zudem die Frage nach der europäischen Ebene: Die stabile Gesetzgebungsaktivität lässt im Rahmen dieser Untersuchung keinen Schluss darauf zu, wie sich die veränderten Anteile europäischer Vorlagen auf die temporale Handlungsfähigkeit des Bundestages auswirken. Auch dies wäre eine relevante Erweiterung künftiger Analysen.

Alles in allem zeigt sich, dass die Akteure auf den Druck, den die politikexterne Beschleunigung generiert (wie beispielsweise in der Finanzkrise besonders deutlich wurde), meist nicht mit den in der Literatur diskutierten Mitteln reagiert haben. Bislang hat – dies jedoch deutlich – nur das Parlament selbst den ihm zur Verfügung stehenden Spielraum genutzt und seine Arbeit beschleunigt. Mit Blick auf die zentrale Stellung des Bundestages im demokratischen System, auf die damit verbundene Notwendigkeit eines Austauschprozesses zwischen Gesetzgeber und Gesellschaft sowie auf die nach wie vor bestehenden Forschungslücken im Feld „Politik und Zeit“ ist dies ein wichtiger Befund, der die Reformfähigkeit des Parlaments als Reaktion auf den Vorwurf „demokratischer Langsamkeit“ unter Beweis stellt.