

Das beschleunigte Parlament – Die Gesetzgebungsdauer der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags

Sophie Karow, M.A.¹

Parlamente machen Politik. Eine Kernkompetenz liegt dabei in der Erarbeitung und dem erfolgreichen Durchbringen von Gesetzesvorhaben. Dabei fällt der im Parlament die Mehrheit stellenden Koalition und ihrer Regierung eine tragende Rolle zu. Der Umwelt von Parlamenten wird eine zunehmende Beschleunigung unterstellt, in deren Folge das Parlament in seiner Reaktion permanenten Zeitdruck erfährt, den es zu organisieren gilt (Rosa 2005, 2012; Döring 1995; Bohmann/Laux 2018). Die zugrunde gelegte Annahme ist dabei, dass sich die gesellschaftlichen Entwicklungen und Politik desynchronisiert haben, aber gleichzeitig ein Bestreben da ist diese Desynchronisation so gering wie möglich zu halten (Rosa 2005; Goetz 2009; Saward 2017). Die beteiligten Akteure haben dabei einen Gestaltungsspielraum und konkrete Agenda-Setzer-Macht, um mit einer gewissen Zeitautonomie zu agieren oder zu reagieren (Riescher 1994; Döring 2005; Dreischer 2009). Damit stellt sich die Frage: Inwieweit reagiert der Gesetzgeber auf diese Desynchronisation? Beschleunigt er selbst seine Prozesse?

Der deutsche Gesetzgebungsprozess eignet sich für eine solche Betrachtung in besonderem Maße, da seine Rahmenbedingungen im Grundgesetz festgelegt und über die Jahre gleichgeblieben sind. Das Diskontinuitätsprinzip² für die vierjährigen Legislaturperioden und die klare Gliederung in einzelne Prozessabschnitte, die im formalen Teil der Gesetzgebung transparent nachvollziehbar sind, geben nicht nur Einblick in das Verfahren, sondern erlauben es auch die Zeitabschnitte auf ihre Dauer hin zu untersuchen und zu bewerten. Gesetzgebungsprozesse lassen sich nicht unendlich beschleunigen, aber das heißt nicht, dass sie nicht trotzdem schneller

werden. Mit einer Gesetzgebungsdauer von durchschnittlich 181 Tagen (Zeitraum 1990-2013, Karow/Bukow 2016: 79) und der Möglichkeit Gesetze in minimal drei Tagen zu verabschieden, ist das Beschleunigungspotential des Deutschen Bundestags noch nicht ausgeschöpft. Des Weiteren findet nicht nur eine zunehmende Professionalisierung von Parteien statt (Bukow 2013), sondern auch von Parlamenten (Ismayr 2012: 24-28), womit arbeitsoptimierende Maßnahmen einhergehen. Grundsätzlich hat das Parlament jedoch seine „Eigenzeit“ (Dreischer 2009: 32) und vollzieht in der Willensbildung innerhalb eines Gesetzesvorhabens „Schleifen“ (Bohmann/Laux 2018: 294). Der Druck von außen ist jedoch mit Großereignissen wie Terror oder der sogenannten Flüchtlingskrise auch in der im Oktober 2017 zu Ende gegangenen 18. Wahlperiode nicht kleiner geworden. Daraus ergibt sich die Kernfrage dieses Artikels: Hat der Gesetzgeber in der 18. Wahlperiode weiter dem gesellschaftlichen Beschleunigungsdruck nachgegeben und das Tempo seiner Prozesse erhöht?

Die 18. Wahlperiode (2013 bis 2017) war das dritte Kabinett unter Kanzlerin Angela Merkel und zugleich deren zweite Große Koalition. Die Aushandlung des Koalitionsvertrags zwischen CDU/CSU und SPD verlief geräuschlos und der Bundestag wählte Angela Merkel im Dezember 2013 wieder zur Kanzlerin (Horst 2015). Die erneute und damit dritte Große Koalition aus CDU/CSU und SPD wurde weitläufig als Beständigkeit und höchstens „halber Machtwechsel“ (Korte 2015: 23) wahrgenommen. Diese Beständigkeit wird insbesondere durch Kanzlerin Merkel verkörpert und den von ihr gepflegten Politikstil (Niedermayer 2015: 838). Dem Koalitionsmanagement der Großen Koalition lässt sich ebenfalls Beständigkeit unterstellen: Begleitet von wenig personellem Wechsel kann von einer „Rückkehr“ zur Großen Koalition gesprochen werden, die bereits 2005 bis 2009 regierte. So konnte ohne große Eingewöhnungsphase die Regierungsarbeit beginnen. Kennzeichen der 18. Wahlperiode war außerdem die Dominanz der Regierungsparteien mit rund 80% der Parlamentssitze und der dagegen recht schwachen Opposition aus zwei Parteien – Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. Im Bundesrat gab es zudem weder eine Regierungs- noch eine Oppositionsmehrheit aufgrund der heterogenen Koalitionskonstellationen auf Landesebene, womit er weder als Veto-Spieler noch als loyaler Mitspieler der Regierung anzusehen ist. Trotz einiger Eigen- bzw. Neuheiten ist die 18. Wahlperiode damit keine Phase des politischen Aufbruchs wie zum Beispiel die 14. Wahlperiode, wo man mit der neuen rot-grünen Regierung auch eine

¹ Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften, Lehrstuhl Vergleich politischer Systeme und Politikfeldanalyse, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Das Diskontinuitätsprinzip legt u.a. fest, dass am Ende einer Wahlperiode alle laufenden Gesetzesverfahren automatisch beendet sind. In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages heißt es dazu: „Am Ende der Wahlperiode des Bundestages gelten alle Vorlagen als erledigt“ (Deutscher Bundestag 2017b: § 125). Es ist zwar möglich bereits geschriebene Gesetzesentwürfe in einer neuen Wahlperiode wieder aufzugreifen, das Verfahren beginnt dann allerdings wieder von vorne (Schneider 2002: 99).

Änderung des gepflegten Politikstils und -managements erwartete.

Hypothesen

Aufgrund von äußeren Gegebenheiten, insbesondere einer allgemeinen Beschleunigung von Gesellschaft und ihrer Umwelt, ist anzunehmen, dass der Gesetzgeber diese als Druck verspürt und seine Verfahren beschleunigt, womit der Gesetzgebungsprozess schneller werden sollte. Diese Entwicklung ließ sich bereits für die vergangenen Wahlperioden nachzeichnen, auch wenn keine lineare Beschleunigung, sondern vielmehr eine Wellenlinie mit sinkender Tendenz in der Gesamtdauer zu erkennen war (Karow/Bukow 2016). Mit einer Gesetzgebungsdauer von 157 Tagen markierte die 17. Wahlperiode (2009-2013) das bisherige Minimum (ebd.: 79). Die politische Lage und die gesellschaftliche Grundtendenz sind nach wie vor unverändert und auch das Einflusspotential durch die Implementierung europäischer Gesetzgebung auf nationaler Ebene ist als nach wie vor hoch anzusehen. Externe Schocks gelten ebenfalls als Ursache für beschleunigte Gesetzgebungsverfahren. Diese wurden in den vergangenen Jahren insbesondere in der Finanz- und Wirtschaftspolitik identifiziert (Laux/Rosa 2009; Bohmann/Laux 2017). Während dieses Thema an Brisanz in der 18. Wahlperiode abgenommen hat beziehungsweise überlagert wurde, stand diese Wahlperiode im Zeichen der Flüchtlingspolitik. Das Thema „Ausländer/Flüchtlinge/Asyl“ wird seit Ende 2014 als das wichtigste von der Politik zu bewältigende Problem in der deutschen Bevölkerung angesehen (Forschungsgruppe Wahlen e.V. 2018). Der dringende gesetzgeberische Handlungsbedarf lässt deshalb voraussetzen, dass keine Entschleunigung stattgefunden hat, sondern auch für die 18. Wahlperiode eine weitere Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses zu erwarten ist:

(H1) Wenn der Gesetzgeber weiterhin auf den externen Beschleunigungsdruck reagiert, wird der Gesetzgebungsprozess auch in der 18. Wahlperiode schneller.

Betrachtet man die einzelnen Akteure in der deutschen Gesetzgebung, so spielt der Bundestag eine wichtige Rolle. Erfolgreiche Gesetze durchlaufen im Gesetzgebungsprozess fünf Phasen (Deutscher Bundestag 2017a: Art. 70-82; Karow/Bukow 2016: 74): Allem voran steht die Vorbereitungsphase, in der unterschiedlichste Akteure (EU, Parteien, Zivilgesellschaft, u.a.) politische Anliegen in Gesetzesvorhaben verschriftlichen. Auf die Initiativphase, in der

Bundesregierung, Bundesrat oder Bundestag den Gesetzesentwurf formal initiieren, folgt die Bundestagsphase, in welcher der Gesetzesentwurf offiziell eingebracht und in zwei bis drei öffentlichen Lesungen behandelt sowie darüber abgestimmt wird. Ab hier ist das formale Verfahren transparent nachvollziehbar. In der darauffolgenden Föderalphase werden die verkündeten Gesetze vom Bundesrat, insbesondere zustimmungspflichtige Gesetze, geprüft und erst durch die Unterschrift des zuständigen Ministers sowie des Bundespräsidenten endgültig verabschiedet (Exekutivphase). In der 18. Wahlperiode war aufgrund der gemischten Mehrheiten im Bundesrat nicht mit einem dominanten Veto-Spieler zu rechnen, der den Gesetzgebungsprozess verzögert hätte. Frühere Studien (König/Bräuninger 2005; Manow/Burkhart 2009) haben außerdem herausgefunden, dass der Bundesrat von seiner Veto-Macht nur äußerst selten Gebrauch macht, womit der Einfluss zwar gegeben ist, aber nur äußerst gering ausfällt. In den vergangenen Wahlperioden ließ sich feststellen, dass sich die Bundestagsphase mit der Zeit verkürzt hat, während die kontrollierenden Phasen, insbesondere die abschließende föderal-exekutive Phase, keine Beschleunigungstendenzen aufweist. So ist zu schlussfolgern:

(H2a) Auch in der 18. Wahlperiode reagiert der Bundestag auf den externen Druck und verkürzt die ihm obliegenden Zwischenschritte (Bundestagsphase), um den Gesetzgebungsprozess insgesamt zu beschleunigen.

(H2b) Gleichzeitig ist für die anderen Phasen der Gesetzgebung (Initiativ-, Föderal- und Exekutivphase) keine Beschleunigung zu erwarten.

In der Formulierung von Gesetzesvorlagen ist die Bundesregierung, obwohl Exekutivorgan, die taktangebende Akteurin. Der Großteil der Gesetzesinitiativen entsteht in den Ministerien und wird von der Regierung in den Bundestag eingebracht (Ismayr 2012: 37). Ein Instrument um diesen formalen Prozess zu beschleunigen, ist die direkte Einbringung ins Parlament über die Regierungsfractionen, da so der Bundesrat nicht im Voraus in den Prozess involviert ist (Döring 2005: 141). In der 12. bis 17. Wahlperiode haben die jeweiligen Regierungen dieses Instrument nur sehr begrenzt und keineswegs über die Zeit vermehrt genutzt (Karow/Bukow 2016: 81). Es war vielmehr auffällig, dass insbesondere die beiden rot-grünen Koalitionen überdurchschnittlich oft auf dieses Instrument zurückgegriffen haben. Es stellt sich damit die Frage, inwiefern in der 18. Wahlperiode

dieses Instrument genutzt wurde. In Anbetracht des äußeren Drucks ist eine vermehrte Nutzung erwartbar:

(H3) Wenn die Regierung der Großen Koalition auf den Zeitdruck durch eine verstärkte Kooperation mit den Regierungsfractionen reagiert, dann bringen diese in der 18. Wahlperiode mehr Gesetze in den Gesetzgebungsprozess ein als in den vergangenen Wahlperioden.

Die aktive Rolle der Parlamente im Gesetzgebungsprozess, also hier des Bundestags, und die Verantwortung gegenüber der Gesellschaft sind hervorzuheben: das Parlament ist „Resonanzraum“, soll „auf der Höhe der Zeit sein“ und muss den „Strom der Ereignisse registrieren und seine internen Zeitstrukturen (Tempo, Sequenz, Radius, Volumen) auf diese externen Herausforderungen einstellen“ (Bohmann/Laux 2018: 304). Als Beispiel für diese Funktionserfüllung als Resonanzraum dient deutlich die Asyl- und Flüchtlingspolitik, die in der medialen Aufmerksamkeit sowie der Bevölkerung ab Ende 2014 als drängend wahrgenommen wurde. Der politische Handlungsbedarf war durch die reale Ankunft von Geflüchteten und dem Agieren anderer Staaten besonders augenscheinlich. Eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke und die Antwort der Bundesregierung attestiert, dass „[d]ie Gesetzgebung im Asyl- und Aufenthaltsrecht [...] insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 von großer Eile und Hektik geprägt“ (Fraktion DIE LINKE 2017: 1) war. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf der aufgrund von Zeitdruck mangelnden Einbeziehung der Zivilgesellschaft im Vorfeld des formalprozeduralen Gesetzgebungsprozesses³. Die Anfrage hinterfragt des Weiteren die tatsächliche Eilbedürftigkeit einiger Gesetzesentwürfe (ebd.: 5). Damit beachten sie ein weite-

³ Die Antwort der Bundesregierung 2017 gibt dabei aufschlussreiche Einblicke in den sonst als „Blackbox“ angesehenen Entstehungsprozess eines Gesetzes auf Initiative der Bundesregierung. Konkret geht es um sogenannte Beteiligungsschreiben zu zehn Gesetzesvorhaben. Diese ermöglichen Expertinnen und Experten aus der Zivilgesellschaft, hier insbesondere Verbände im Bereich der Asylpolitik, sowie von der Politik Betroffenen, wie Kommunen, Stellung zu einem Gesetzesentwurf zu nehmen. Deren Feedback kann dann in der Kabinettsbefassung berücksichtigt werden. Es lässt sich detailliert nachlesen wann (Datum und zum Teil sogar Uhrzeit) und an wen diese Schreiben versendet wurden. Ferner sind für sieben Vorgänge eine Vielzahl an schriftlichen Beschwerden bezüglich der kurzen Fristsetzung vermerkt (ebd.: 25). Exemplarisch lässt sich so Zeitdruck und Beschleunigung in einem Zeitabschnitt feststellen, der noch vor den hier analysierten Abschnitten liegt (Vorbereitungsphase). Das zeigt das Ausmaß des Phänomens.

res Instrument, das von der Bundesregierung zur Beschleunigung genutzt werden kann. Das Grundgesetz räumt der Regierung in Ausnahmefällen die Möglichkeit ein, ein Gesetz als „besonders eilbedürftig“ (Deutscher Bundestag 2017: Art. 76 (2)) einzustufen. Damit verkürzt sich die Initiativphase, da der Bundesrat höchstens drei statt sechs Wochen für eine Stellungnahme Zeit hat. Wenn die Regierung ihren Handlungsspielraum bezüglich solcher Instrumente ausschöpft, so sollte sich folgendes beobachten lassen:

(H4) Wenn die Regierung der Großen Koalition auf den externen Druck aktiv reagiert, dann nehmen eilbedürftige Gesetzgebungen zu.

Forschungsdesign, Daten und Methodik

In diesem Artikel werden die Ergebnisse der „Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung“ (Karow/Bukow 2016) fortgeführt. Dabei wird die 18. Wahlperiode der Untersuchung hinzugefügt und zusätzlich gesondert betrachtet. Insgesamt liegt der Fokus auf den Wahlperioden nach der Wiedervereinigung, da dadurch systembedingte Änderungen als Erklärung ausgeschlossen werden können. Dem Datensatz von ursprünglich 3.074 verkündeten Gesetzen (12. bis 17. Wahlperiode) wurden 548 verkündete, das heißt alle erfolgreichen, Gesetze der 18. Wahlperiode hinzugefügt, womit 3.622 Fälle in die Analyse einfließen. Die Daten wurden erneut vom Deutschen Bundestag zur Verfügung gestellt (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge, DIP). Die hier beschriebene Dauer der Gesetzgebung bezieht sich auf den formalen Teil des Gesetzgebungsprozesses, wie er oben beschrieben wurde. Das bedeutet, dass der Startpunkt für die Messung der Gesetzgebungsdauer die *Einbringung* eines Gesetzes in den Bundestag ist. Der Endpunkt der Messung ist die *Verkündung* eines Gesetzes. Dazwischen liegen die Messpunkte der *ersten Beratung* und der *Verabschiedung* (dritte Beratung). Letztere grenzt die Bundestagsphase von der Föderalphase ab.

Empirische Befunde

Es wurde erwartet, dass auch die 18. Wahlperiode Beschleunigung im Gesetzgebungsprozess aufweist (H1). Diese Hypothese bestätigt sich: Im Vergleich zur 17. Wahlperiode ist die Gesetzgebung mit 137 Tagen im Durchschnitt rund 20 Tage schneller geworden (Tabelle 1). Sie ist damit auf ein weiteres Allzeittief gesunken. In der siebten Wahlperiode (1972-76) erreichte die Gesetzgebung mit 266 Tagen das bisherige durchschnittliche Maximum. Seither hat sie sich folglich fast halbiert.

Tabelle 1: Dauer der Gesetzgebung in der 1. bis 18. Wahlperiode (WP)

	Dauer WP (Tage)	Anzahl verkündete Gesetze*	Ø Dauer Gesetzgebung (Tage)	Mehrheit Bundesrat**
1. WP (1949-1953)	1461	(545)	199	
2. WP (1953-1957)	1461	(507)	214	
3. WP (1957-1961)	1461	(424)	244	
4. WP (1961-1965)	1461	(427)	254	
5. WP (1965-1969)	1461	(453)	209	
6. WP (1969-1972)	1068	(335)	212	
7. WP (1972-1976)	1461	506	266	
8. WP (1976-1980)	1421	339	234	
9. WP (1980-1983)	875	136	187	
10. WP (1983-1987)	1422	320	259	
11. WP (1987-1990)	1401	366	212	
12. WP (1990-1994)	1421	476	210	M**
13. WP (1994-1998)	1446	544	224	O**
14. WP (1998-2002)	1452	531	173	M**
15. WP (2002-2005)	1087	378	159	O**
16. WP (2005-2009)	1470	609	163	M**
17. WP (2009-2013)	1456	536	157	M**
18. WP (2013-2017)	1462	548	137	M**
Gesamtdurchschnitt (alle WP/12. bis 18. WP)	1375 / 1399	443 / 517	206 / 175	

* In Klammern: Anzahl der verabschiedeten Gesetze, da Anzahl der verkündeten Gesetze nicht verfügbar (Schindler 1999: 2415).

** Angegeben ist die überwiegende Bundesratsmehrheit (R: Regierungsländer; O: Oppositionsländer; M: Mischländer/keine R/O-Mehrheit. Die Wahlperioden 12-14, 17 und 18 weisen wechselnde Mehrheiten auf – 12. WP: 3 Monate R zu Beginn; 13. WP: 1 Jahr M zu Beginn, 14. WP: Jeweils 5 Monate R zu Beginn und O am Ende, 17. WP: 1 Jahr R zu Beginn und 9 Monate O am Ende).

Quelle: Karow/Bukow (2016: 79) und eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Gleichzeitig ist auch erkennbar, dass sich der Umfang der Gesetzgebung nicht weiter erhöht hat, das heißt, dass nicht mehr Gesetze verkündet wurden. Mit 548 verkündeten Gesetzen liegt die dritte Große Koalition deutlich unter dem Pensum der zweiten (n=609) und nur knapp über dem der Vorgänger-Wahlperiode (n=536). Die gesetzgeberische Arbeitsbelastung ist damit als beständig zu bewerten: im Durchschnitt (12. bis 17. Wahlperiode) lag diese bei 0,37 Gesetzen pro Tag und liegt bei 0,38 Gesetzen pro Tag in der 18. Wahlperiode.

Insgesamt gesehen reagiert der Gesetzgeber also auf den externen Beschleunigungsdruck. Anhand von Tabelle 2 lässt sich ablesen, dass die Hauptbeschleunigung dabei in der 18. Wahlperiode entgegen beider Vermutungen (H2a und b nicht bestätigt), insbesondere in der föderal-exekutiven Phase der Gesetzgebung zu finden ist. Mit einer Dauer von 63 Tagen zwischen erster Beratung und Verabschiedung, handelt es sich zwar noch immer um eine schnelle Wahlperiode bezüglich dieser Gesetzgebungsphase, aber sie hat sich nicht weiter beschleunigt. Dafür hat sich die Phase zwischen Verabschiedung und Verkündung mit 19 Tagen um rund drei Wochen verkürzt im Vergleich zur 17. Wahlperiode.

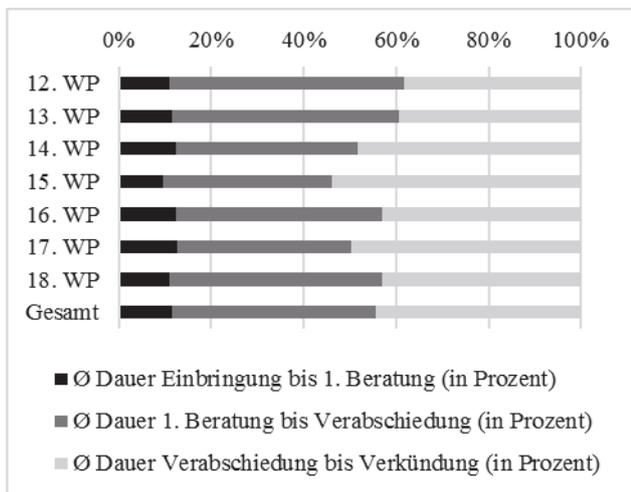
Tabelle 2: Dauer der Gesetzgebung (Einbringung bis Verkündung; pro Wahlperiode)

Wahlperiode	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.	Ø
Ø Dauer Einbringung bis 1. Beratung (in Tagen)	23	26	21	15	20	20	15	20
Ø Dauer 1. Beratung bis Verabschiedung (in Tagen)	107	110	68	58	73	59	63	77
Ø Dauer Verabschiedung bis Verkündung (in Tagen)	81	88	83	85	70	78	59	78

Quelle: Karow/Bukow (2016: 81f) und eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Damit wird deutlich, dass sich ein bislang weitestgehend zeitlich beständiger Zeitabschnitt beschleunigt hat. Betrachtet man die Dauer der Gesetzgebung über die Wahlperioden hinweg relativ zueinander (Abbildung 1), so fällt auf, dass das Verhältnis zwischen der Bundestags- und der föderal-exekutiven Phase im Durchschnitt ausgeglichen ist (44% bzw. 45%), aber durchaus schwankt. Die Bundestagsphase vereinnahmte im Minimum 37% des Prozesses (15. WP) und im Maximum 51% (12. WP), während die föderal-exekutive Phase im Minimum 38% der Zeit beanspruchte (12. WP) und im Maximum 54% (15. WP). Die 18. Wahlperiode ist mit 46% zu 43% eine der ausgewogeneren Wahlperioden. Es lässt sich keine Tendenz feststellen, dass einer der Phasen im Verhältnis stetig weniger oder mehr Zeit eingeräumt wird. Die Beschleunigung findet sich in allen Phasen wieder.

Abbildung 1: Prozentuale Dauer der Gesetzgebung



Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Bezüglich der Nutzung von Beschleunigungsinstrumenten, konkret der Initiierung von Gesetzen über die Regierungsfractionen, bestätigt sich auch für die 18. Wahlperiode die Hypothese nicht, dass der externe Druck zu einer verstärkten Nutzung der zur Verfügung stehenden Beschleunigungsmöglichkeiten führt (H3). Nur 8,4 Prozent aller Gesetze wurden in der vergangenen Legislaturperiode von den Regierungsfractionen eingebracht (Tabelle 3). Im betrachteten Zeitraum ist dies der niedrigste Wert. Es ist vielmehr zu erkennen, dass die (erfolgreiche) gesetzgeberische Tätigkeit von Seiten der Bundesregierung noch weiter zugenommen hat: 88,9 Prozent aller Gesetze wurden von der Bundesregierung initiiert.

Auch Kooperationsentwürfe der Regierung mit Oppositionsparteien und sonstige gesetzgeberische Initiativen haben weiter abgenommen. Dies ist ein deutliches Zeichen für die geringe Einbindung und schwache Stellung der Opposition, die in diesem Bundestag mit 127 Sitzen (20,2%) Prozent außergewöhnlich klein war.

Bezüglich des Instruments der Eilbedürftigkeit (H4) ist dafür erkennbar, dass die 18. Wahlperiode einen Sonderfall darstellt: jedes vierte Gesetz war eilbedürftig (Tabelle 4). Damit wird offensichtlich, dass Eilbedürftigkeit bewusst und vermehrt vom Gesetzgeber eingesetzt wurde, um das Gesetzgebungsverfahren zu verkürzen. Die Verkürzung findet dabei insbesondere in der Initiativphase statt, da dem Bundesrat ein kürzerer Beratungszeitraum eingeräumt wird. H4 bestätigt sich damit.

Bezogen auf den restlichen Prozess eines eilbedürftigen Gesetzes ist festzustellen, dass die Eilbedürftigkeit von Gesetzen in den Wahlperioden 12 bis 16 einen signifikanten Einfluss auf die Dauer der Gesetz-

Tabelle 3: Initiatoren von verkündeten Gesetzen aufgeschlüsselt nach Wahlperiode (in Prozent)

Wahlperiode	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.
Bundesregierung	75,4	75,9	75,5	75,1	82,9	81,3	88,9
Regierungsfractionen	12,2	13,4	17,3	18,3	11,2	12,3	8,4
Kooperationen	6,1	3,1	2,6	2,4	2,3	2,8	0,9
Sonstige*	6,3	7,5	4,5	4,2	3,6	3,5	1,8

* ‚Sonstige‘ umfasst alle weiteren Initiativen, wie den Bundesrat, die Opposition oder Einzelabgeordnete.

Quelle: Karow/Bukow (2016: 81) und eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Tabelle 4: Eilbedürftigkeit von verkündeten Gesetzen aufgeschlüsselt nach Wahlperiode (in Prozent)

Wahlperiode	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.
Eilbedürftig	8,4	7,7	7,9	11,4	13,0	10,1	26,1
Nicht eilbedürftig	91,6	92,3	92,1	88,6	87,0	89,9	73,9

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

gebung hat: Sie wird deutlich kürzer, nämlich um bis zu 82 Tage verglichen mit nicht eilbedürftigen Gesetzen (12. Wahlperiode). In der 18. Wahlperiode ist der Wert nicht signifikant (Sig.=0,336). Eilbedürftige Gesetze waren im Mittelwert nur 8 Tage schneller als nicht eilbedürftige Gesetze. Die Signalwirkung von Eilbedürftigkeit zieht sich folglich nicht durch alle Prozessabschnitte. Es lässt sich unterstellen, dass die deutlich gestiegene Nutzung dieses Instruments dazu geführt hat, dass seine Wirkmächtigkeit abseits von daran hängenden formalen Regeln nachgelassen hat.

Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die 18. Wahlperiode den allgemeinen Trend zur Beschleunigung in der Gesetzgebung bestätigt. Der Gesetzgeber hat dem gesellschaftlichen Beschleunigungsdruck weiter nachgegeben und das Tempo seiner Prozesse erhöht. Außergewöhnlich ist jedoch, dass die festzustellende Beschleunigung vornehmlich in der Endphase der Gesetzgebung festzustellen ist. Darüber hinaus zeichnet sich die 18. Wahlperiode dadurch aus, dass außergewöhnlich viele eilbedürftige Gesetzgebungsprozesse stattgefunden haben. In einem Arbeitsparlament ist die Optimierung von Prozessen und eine damit einhergehend andere Output-Taktung nicht grundlegend falsch. Politik reagiert offensichtlich aktiv auf die Beschleunigung ihrer Umwelt. Dadurch hat sie die Möglichkeit, mitzugestalten und nicht nur zu reagieren. Immer weitere Beschleunigung ist aber auch nicht unkritisch zu sehen: „At what point does minimal democracy become sham democracy or non-democracy?“ (Saward 2017: 372). Das heißt, wann geht die Beschleunigung des Gesetzgebers eigentlich so weit, dass sie den Ansprüchen eines demokratischen Teilhabeprozesses, wie vorgesehen, nicht mehr gerecht wird? Ab wann leidet die Qualität der Gesetzgebung unter immer weiterer Beschleunigung? Diese Frage lässt sich mit einer formalprozeduralen Analyse wie der vorliegenden nicht beurteilen, sondern muss anhand der Analyse konkreter Gesetze beantwortet werden. Hierfür bieten die Erkenntnisse der Gesetzgebungsdauer jedoch einen ersten Anhaltspunkt.

In der politischen Praxis liegt eine weitere Beschleunigung oder ein Halten der Gesetzgebungsdauer auf dem Stand der 18. Wahlperiode in der Hand der Beteiligten. Es ist noch offen, ob sich die Umstände des Starts der 19. Wahlperiode, deren Bundesregierung erst verhältnismäßig spät zu arbeiten beginnen kann, aufgrund der außergewöhnlich langen Koalitionsverhandlungen, in der Dauer des Gesetzgebungsprozesses

niederschlagen werden. Es ist denkbar, dass die bewährte Große Koalition einen schnellen Start hinlegt und sowohl was Dauer als auch Umfang von Gesetzgebung betrifft versucht aufzuholen. Es ist jedoch genauso gut möglich, dass ein entgegengesetzter Effekt eintritt. Anfragen, wie die der Fraktion Die Linke und die Antwort der Bundesregierung, lassen erkennen, dass unter den beteiligten Akteuren durchaus eine kritische Reflexion und ein Zeitbewusstsein vorhanden ist. Es bleibt abzuwarten, wie damit in Zukunft umgegangen wird, und ob der externe Anspruch an die Parlamente, schnell zu handeln, bestehen bleibt.

Literaturverzeichnis

- Bohmann, Ulf/Laux, Henning (2017): Finanzmarktwächter. Über die Synchronisation von Politik und Ökonomie. In: *Berliner Journal für Soziologie* 27 (1), 35–63.
- Bohmann, Ulf/Laux, Henning (2018): *Das synchronisierte Parlament – eine differenzierungstheoretische Perspektive*. In: Brichzin, Jenni/Krichewsky, Damien/Ringel, Leopold/Schank, Jan (Hrsg.): *Soziologie der Parlamente*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 287–305.
- Bukow, Sebastian (2013): *Die professionalisierte Mitgliederpartei. Politische Parteien zwischen institutionellen Erwartungen und organisationaler Wirklichkeit*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bundesregierung (2017): *Antwort der Bundesregierung. Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht*. Deutscher Bundestag. Berlin (Drucksache 18/13478).
- Deutscher Bundestag (2017a): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2017b): *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*. Berlin.
- Döring, Herbert (1995): *Time as a Scarce Resource. Government Control of the Agenda*. In: Döring, Herbert (Hrsg.): *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verlag, 223–246.
- Döring, Herbert (2005): *Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall*. In: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.): *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verlag, 109–148.

- Dreischer, Stephan (2009): *Parlamente und ihre Zeit. Kategorien der Analyse*. In: Patzelt, Werner J./Dreischer, Stephan (Hrsg.): *Parlamente und ihre Zeit. Zeitstrukturen als Machtpotentiale*. Baden-Baden: Nomos, 9–54.
- Forschungsgruppe Wahlen e.V. (2018): *Wichtigste Probleme in Deutschland seit 01/2000*. Online verfügbar unter http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/9_Probleme_1_1.pdf (Abruf am 02.03.2018).
- Fraktion DIE LINKE (2017): *Kleine Anfrage. Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht*. Deutscher Bundestag. Berlin (Drucksache 18/13177).
- Goetz, Klaus H. (2009): How does the EU tick? Five propositions on political time. In: *Journal of European Public Policy* 16 (2), 202–220.
- Horst, Patrick (2015): Das Management der dritten Großen Koalition in Deutschland 2013 bis 2015: unangefochtene Dominanz der drei Parteivorsitzenden. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (4), 852–873.
- Ismayr, Wolfgang (2012): *Der Deutsche Bundestag*. Wiesbaden: Springer VS.
- Karow, Sophie/Bukow, Sebastian (2016): Demokratie unter Zeitdruck? Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1), 69–84.
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas (2005): *Gesetzgebung im Föderalismus*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Korte, Karl-Rudolf (2015): *Die Bundestagswahl 2013 – ein halber Machtwechsel. Problemstellungen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*. In: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Die Bundestagswahl, 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 9–31.
- Laux, Henning/Rosa, Hartmut (2009): Die beschleunigte Demokratie. Überlegungen zur Weltwirtschaftskrise. In: *WSI-Mitteilungen* (10), 547–553.
- Manow, Philip/Burkhart, Simone (2009): *Die Dauer der Gesetzgebungstätigkeit und die Herrschaft über den parlamentarischen Zeitplan. eine empirische Untersuchung des Legislativprozesses in Deutschland*. In: Ganghof, Steffen (Hrsg.): *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 53–67.
- Niedermayer, Oskar (2015): Halbzeit. Die Entwicklung des Parteiensystems nach der Bundestagswahl 2013. In: *ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (4), 830–851.
- Riescher, Gisela (1994): *Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Rosa, Hartmut (2005): *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rosa, Hartmut (2012): *Weltbeziehungen im Zeitalter der Beschleunigung. Umrisse einer neuen Gesellschaftskritik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Saward, Michael (2017): Agency, design and ‘slow democracy’. In: *Time & Society* 26 (3), 362–383.
- Schindler, Peter (1999): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages. 1949 bis 1999; eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Schneider, Hans (2002): *Gesetzgebung. Ein Lehr- und Handbuch*. Heidelberg: C.F. Müller.