

# Der Einfluss des Bundestages im Gesetzgebungsprozess

Eine Analyse der in der 19. Wahlperiode (2017 bis 2021) verabschiedeten Gesetze



**MEHR  
DEMOKRATIE**



## **Inhalt**

<b>1. Zusammenfassung.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Methode.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Analyse .....</b>	<b>7</b>
3.1 Anzahl eingebrachter und verabschiedeter Gesetze .....	7
3.2 Gesetzentwürfe der Bundesregierung .....	10
3.3 Änderungen an Gesetzentwürfen der Bundesregierung.....	12
3.4 Inhaltlicher Einfluss des Bundestages auf Gesetzentwürfe.....	13
3.5 Ausmaß des Einflusses des Bundestages .....	14
<b>4. Bewertung.....</b>	<b>16</b>
<b>5. Reformvorschläge .....</b>	<b>18</b>
<b>6. Anhang .....</b>	<b>20</b>

## 1. Zusammenfassung

Der Deutsche Bundestag ist das einzige direkt gewählte Organ auf Bundesebene und das Herz der repräsentativen Demokratie in Deutschland. Die Bundestagswahl alle vier Jahre gibt den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ihre politischen Präferenzen auszudrücken und die Zusammensetzung des Parlaments zu bestimmen. Die Hauptaufgaben des Bundestages umfassen die Kontrolle der Bundesregierung, die Festlegung des Bundeshaushalts und die Gesetzgebung. Ein großer Teil der Gesetzesvorlagen wird in den Bundesministerien vorbereitet.

### Zielsetzung

In der vorliegenden Untersuchung wird der formale Einfluss von Bundestag und Bundesregierung auf die Gesetzgebung verglichen. Dazu wurden alle 547 in der 19. Wahlperiode verabschiedeten Gesetze geprüft.

### Informelle Einflussmöglichkeiten

Bereits bevor eine Gesetzesvorlage in den Bundestag eingebracht wird, übt das Parlament auf verschiedene Weise Einfluss aus. Abgeordnete und Fraktionen bringen ihre Positionen auch schon in der Entwurfsphase innerhalb der Ministerien ein. Gespräche mit Beteiligten ergaben zahlreiche Beispiele für informelle Einflussnahmen, darunter:

- Diskussionen in Koalitionsrunden,
- die direkte Einflussnahme durch Fachpolitikerinnen und -politiker, insbesondere auf die von der eigenen Partei geführten Ministerien,
- Abstimmungen zwischen den Ressorts und den Fraktionen.

### Erkenntnisse der Untersuchung

#### 1. Herkunft der Gesetze:

87,2 Prozent der verabschiedeten Gesetze wurden von der Bundesregierung initiiert. 11,5 Prozent der Gesetzesvorlagen stammten direkt vom Bundestag, 1,3 Prozent vom Bundesrat.

#### 2. Verabschiedungen ohne Änderungen:

40,3 Prozent aller Regierungsvorlagen wurden ohne oder mit vernachlässigbaren Änderungen verabschiedet.

#### 3. Inhaltlicher Einfluss:

Bei 63,6 Prozent aller verabschiedeten Gesetze nahm der Bundestag inhaltlich Einfluss. Substantielle Änderungen erfolgten bei 27,8 Prozent aller Gesetze.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Bundestag formal eher eine Kontroll- als eine Gestaltungsrolle einnimmt.

## Reformbedarf und Vorschläge

### 1. Frühzeitige Einbindung aller Bundestagsabgeordneten:

Eine stärkere und frühere, formelle Beteiligung des Parlaments, insbesondere bei weitreichenden Gesetzen.

### 2. Digitalisierung der Gesetzgebung:

Der Aufbau einer durchgängigen, digitalen Infrastruktur für mehr Transparenz und effizientere Zusammenarbeit zwischen Ministerien, Parlament und Öffentlichkeit.

### 3. Partizipative Gesetzgebung:

Frühzeitige, rechtlich verankerte Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, aktiv am Gesetzgebungsprozess mitzuwirken.

### 4. Einführung eines Transparenzgesetzes:

Ein gesetzlich garantierter Zugang zu relevanten Informationen, Gutachten und Stellungnahmen, ergänzt durch ein erweitertes Lobbyregister.

### 5. Direktdemokratische Beteiligung:

Instrumente wie Volksgesetzgebung und fakultative Referenden (Volkseinwände), um den Bürgerinnen und Bürgern eine direkte Einflussnahme zu ermöglichen.

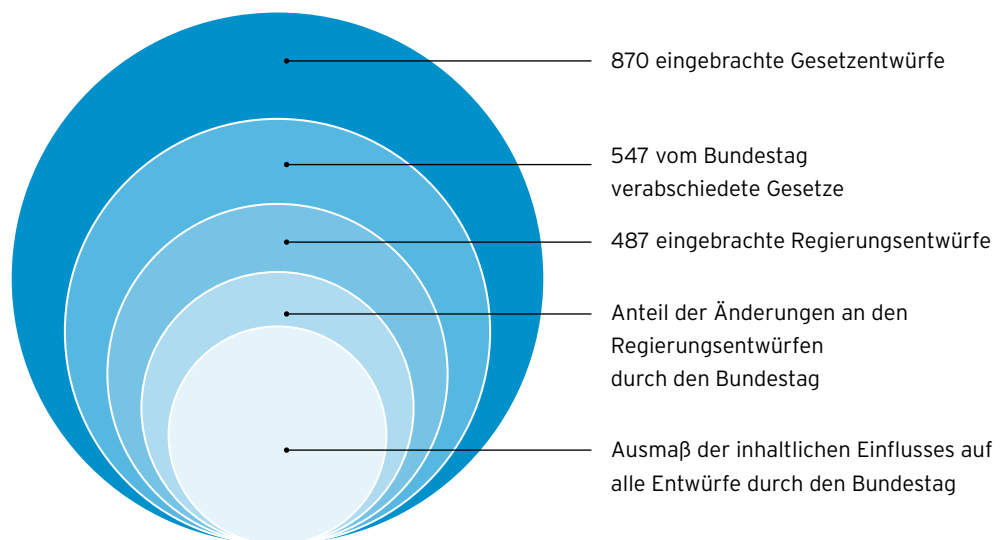
Diese Vorschläge sollen dazu beitragen, den Bundestag als aktiven Gestalter zu stärken, den Gesetzgebungsprozess transparenter zu machen und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zu erweitern. Ziel ist es, die repräsentative Demokratie zu stärken.

## 2. Methode

Das Projekt untersucht einzelne Aspekte des Einflusses von Bundesregierung und Bundestag auf die Gesetzgebung in der 19. Legislaturperiode des Bundestages. Von 2017 bis 2021 regierte eine Koalition aus CDU und SPD unter Bundeskanzlerin Angela Merkel.

1. In der 19. Legislaturperiode wurden 870 Gesetzentwürfe in den Bundestag eingebracht. Untersucht wird zunächst die Herkunft aller in der Legislaturperiode verabschiedeten Gesetze.
2. Anschließend wird geprüft, ob der Bundestag Änderungen an den Kabinettsvorlagen vorgenommen hat.<sup>1</sup> Hierfür werden der Kabinettsentwurf und die im Bundesgesetzblatt veröffentlichte Fassung verglichen.
3. Inwieweit diese Änderungen inhaltlicher Natur sind, wird im darauffolgenden Analyseschritt quantitativ bewertet. Dabei handelt es sich um eine kursorische Analyse. Wie sich inhaltliche Änderungen letztlich in der Realität auswirken, ist teilweise schwer vorhersehbar. Dabei wird zwischen einem geringen und einem hohen Einfluss unterschieden: Wenn die Qualität der Änderungen durch den Bundestag mindestens ein Viertel des gesamten Inhalts des Gesetzes ausmacht, so wird dem Gesetz ein hoher Änderungsgrad durch den Bundestag zugewiesen. Auch wenn eine vertiefte Analyse in Einzelfällen zu einer anderen Einstufung führen würde, bliebe die Gesamttendenz bestehen.
4. Basierend auf den Ergebnissen wurden konkrete Vorschläge für eine Stärkung des Bundestages und Reformen des Gesetzgebungsprozesses entwickelt.

### Die Analyseschritte



Schritte bei der Analyse des Einflusses des Bundestages auf die Gesetzgebung

<sup>1</sup> Die Gesetze, die aus der Mitte des Bundestages selbst eingebracht wurden, werden bei der Untersuchung ausgeklammert, da angenommen wird, dass der inhaltliche Einfluss des Parlaments bei diesen Vorlagen hoch ist.

### 3. Analyse

#### 3.1 Anzahl eingebrachter und verabschiedeter Gesetze

In der 19. Wahlperiode (2017 bis 2021) wurden insgesamt 870 Gesetzentwürfe in den Bundestag eingebracht, davon wurden 547 Gesetze verabschiedet.<sup>2</sup> 443 davon gehen laut der Statistik des Deutschen Bundestages auf Vorlagen der Bundesregierung zurück,<sup>3</sup> sieben verabschiedete Gesetze hatten ihren Ursprung im Bundesrat und 97 im Bundestag.

Von diesen 97 Gesetzen stammen 91 von den Regierungsfractionen Union und SPD, fünf davon wurden von den Regierungsfractionen gemeinsam mit den Oppositionsfractionen erarbeitet und eine Vorlage wurden von Abgeordneten ohne Beteiligung der Fractionen erstellt.

Alle Gesetzentwürfe der Opposition wurden abgelehnt.

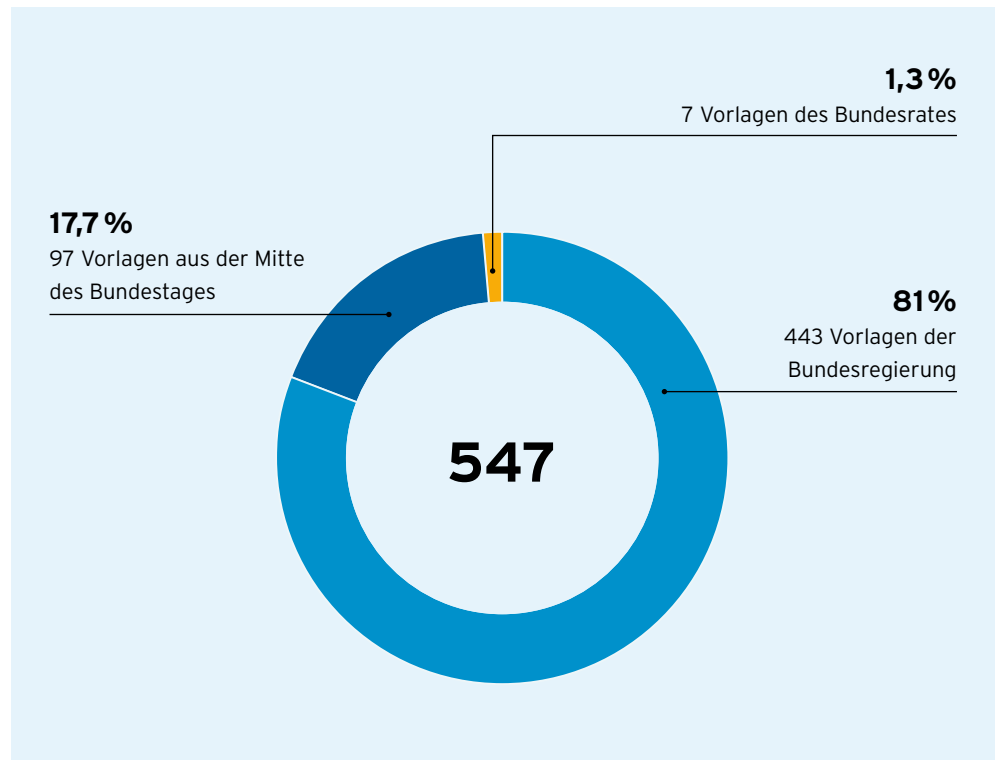
#### Gesetze in der 19. Wahlperiode

	Alle eingebrachten Vorlagen	Nicht verabschiedet	erledigt	Alle verabschiedeten Gesetze	
<b>Bundesregierung</b>	487	10	34	443	81,0 %
<b>Bundestag</b>					
Regierungsfractionen	95	4		91	17,7 %
Regierungsfractionen + Opposition	5	0		5	
Außerfractionell	3	2		1	
Opposition	214	214		0	
<b>Bundesrat</b>	66	59		7	1,3 %
<b>Summe</b>	<b>870</b>	<b>289</b>	<b>34</b>	<b>547</b>	

<sup>2</sup> In Kraft traten nur 543 Gesetze, da vier Entwürfen die Zustimmung im Bundesrat versagt wurde.

<sup>3</sup> [https://www.bundestag.de/resource/blob/533188/e5abf4bcdb952e18b6fa324737a99a65/gesetzgebung\\_wp19.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/533188/e5abf4bcdb952e18b6fa324737a99a65/gesetzgebung_wp19.pdf)

Herkunft der verabschiedeten Gesetze

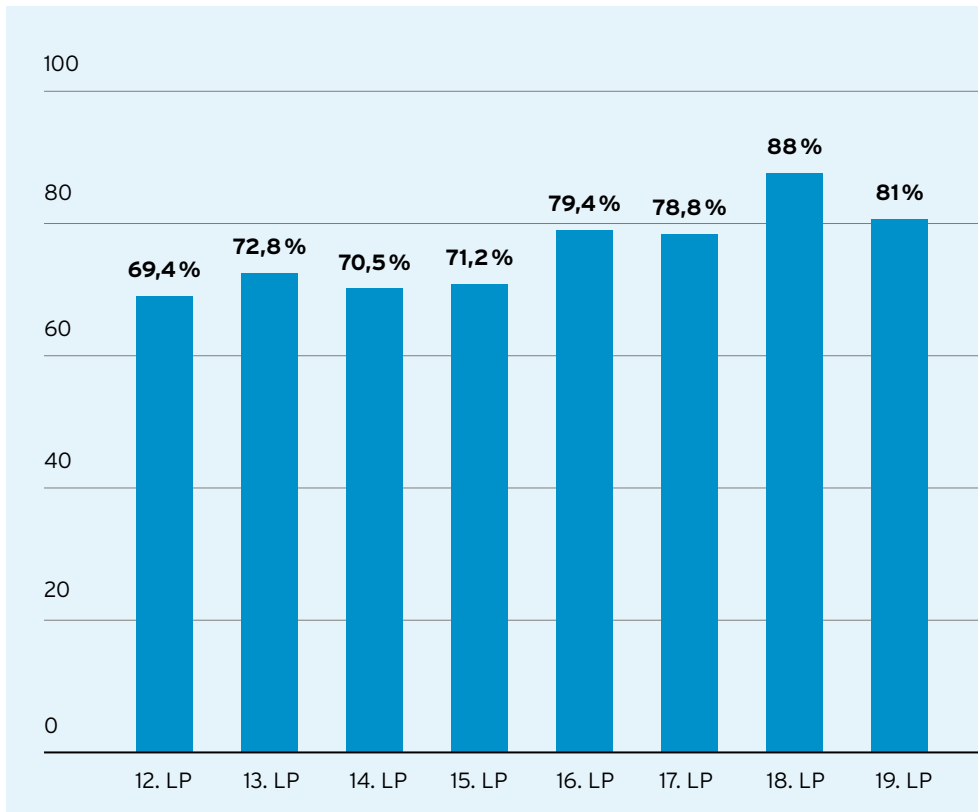


Vom Bundestag verabschiedete Gesetzesbeschlüsse nach zweiter und dritter Beratung.



### Anteil der Regierungsentwürfe

Dass der Großteil der Gesetzesvorlagen von der Regierung eingebracht wird, zeigt einen langfristigen Trend. In der 18. Legislaturperiode (2013 bis 2017) stammten sogar 88 Prozent der Entwürfe aus der Feder der Regierung.

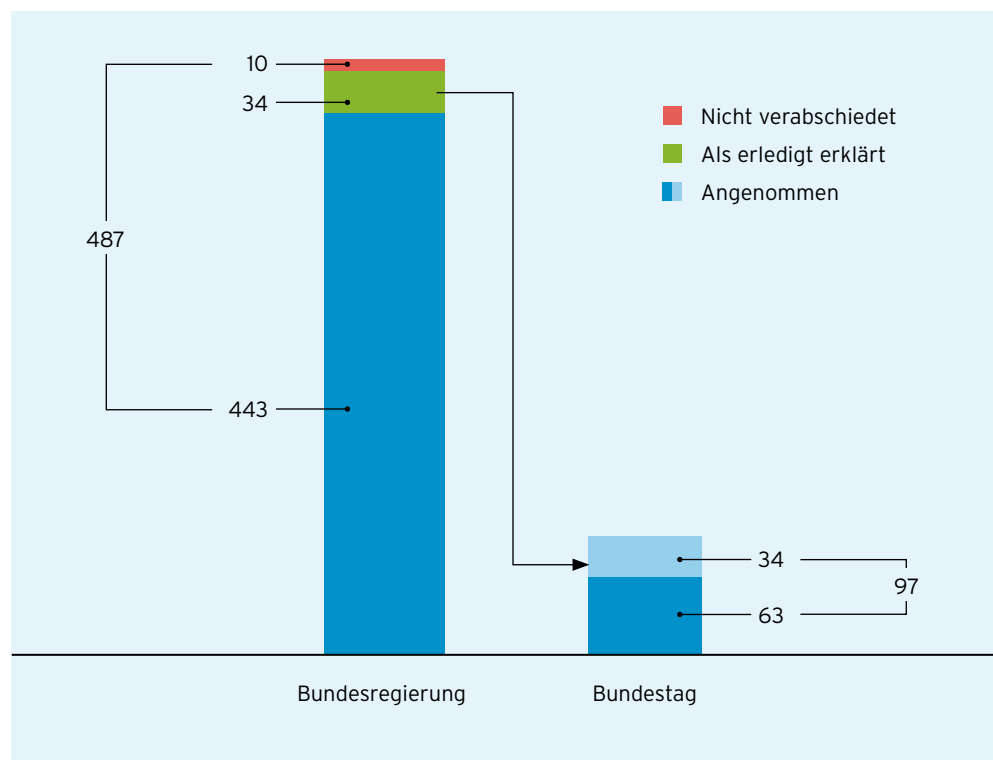


Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Kapitel 10.1 Statistik zur Gesetzgebung, 2022.

### 3.2 Gesetzentwürfe der Bundesregierung

Die Bundesregierung brachte insgesamt 487 Gesetzentwürfe in den Bundestag ein, von denen 443 verabschiedet wurden. Die verbleibenden 44 wurden nicht abgelehnt,<sup>4</sup> sondern als erledigt erklärt. Zehn fielen dem Diskontinuitätsprinzip zum Opfer,<sup>5</sup> während die übrigen 34 Entwürfe in identischer Form von den Regierungsfractionen erneut eingebracht und schließlich verabschiedet wurden. Dadurch wird das Verfahren beschleunigt, da Vorlagen aus der Mitte des Bundestages schneller behandelt werden können als Regierungsentwürfe.

#### Ursprung Gesetzentwürfe



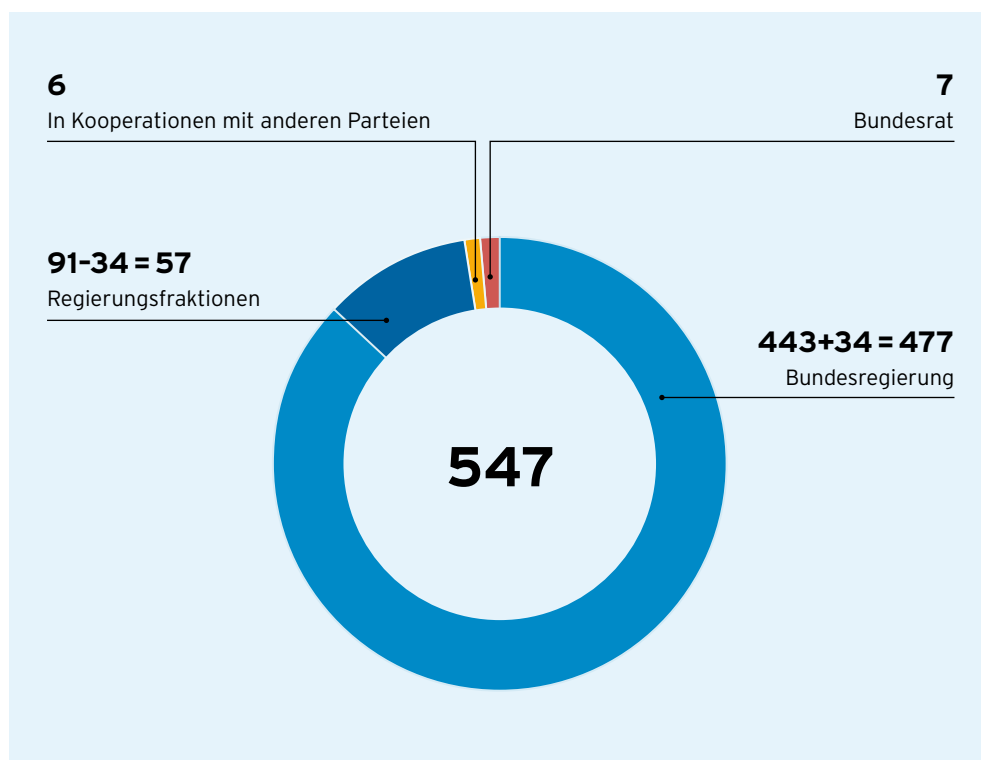
Von den 97 von den Bundestagsfraktionen eingebrachten Vorlagen, die als Gesetze verabschiedet wurden, stammten inhaltlich lediglich 63 davon direkt aus ihrer Feder. Die übrigen beruhen auf Vorlagen der Bundesregierung.

<sup>4</sup> Der Bundestag hat im Berichtszeitraum keinen Gesetzentwurf der Bundesregierung direkt abgelehnt.

<sup>5</sup> Ein Gesetz in dieser Form als erledigt zu erklären, könnte auch eine diplomatische Möglichkeit darstellen, einen Gesetzentwurf der Regierung abzulehnen. Es konnte jedoch im Einzelnen nicht nachvollzogen werden, aus welchen Gründen diese Vorlagen im Sand verliefen.

### Herkunft der verabschiedeten Gesetze

	Verabschiedete Gesetze	
<b>Bundesregierung</b>	477	87,2 %
<b>Bundestag</b>		
Regierungsfraktionen	57	11,5 %
Regierungsfraktionen + Opposition	5	
Außerfraktionell	1	
<b>Bundesrat</b>	7	1,3 %
<b>Summe</b>	<b>547</b>	<b>100 %</b>



### 3.3 Änderungen an Gesetzentwürfen der Bundesregierung

Von den insgesamt 477 Gesetzentwürfen (443 direkt verabschiedet, 34 erneut eingebracht), die von Ministerien erarbeitet und schließlich vom Bundestag beschlossen wurden, wurden 137 während der parlamentarischen Beratungen nicht verändert. Dies zeigt der Vergleich der ursprünglichen Entwürfe mit den endgültigen Fassungen im Bundesgesetzblatt.

Bei 61 dieser Vorlagen handelte es sich in der Regel um Staatsverträge, die zuvor von der Bundesregierung mit anderen Staaten oder Bundesländern ausgehandelt worden waren – in diesen Fällen sind Änderungen zu einem so späten Zeitpunkt nicht mehr zu erwarten.

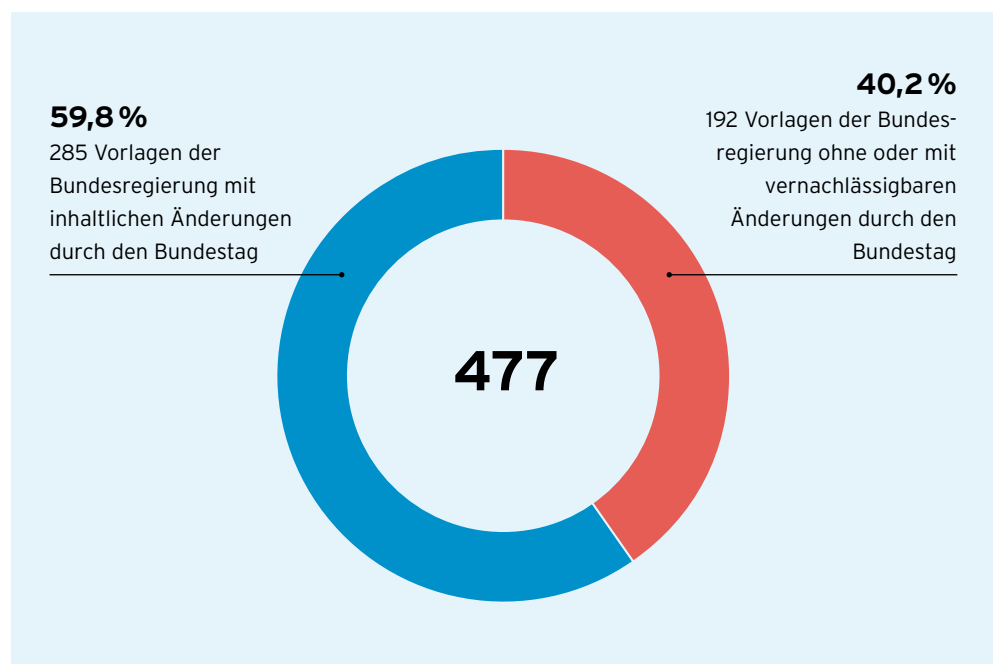
Weitere 55 Gesetzentwürfe wurden lediglich redaktionell oder mit vernachlässigbaren Änderungen angepasst.

#### Änderungen durch Bundestag bei verabschiedeten Regierungsvorlagen

Von Bundesregierung eingebracht		
Keine	137	28,7 %
Vernachlässigbare	55	11,5 %
Änderungen	285	59,8 %
<b>Summe</b>	<b>477</b>	<b>100 %</b>

40,3 Prozent (28,7 Prozent und 11,5 Prozent) aller Regierungsvorlagen wurden vom Bundestag ohne oder mit redaktionellen oder vernachlässigbaren Änderungen verabschiedet. Würde man die 61 Staatsverträge bei der Berechnung nicht berücksichtigen, betrüge dieser Prozentwert 31,5 Prozent (131 von 416 Regierungsvorlagen).

#### Änderungen von Regierungsvorlagen durch den Bundestag



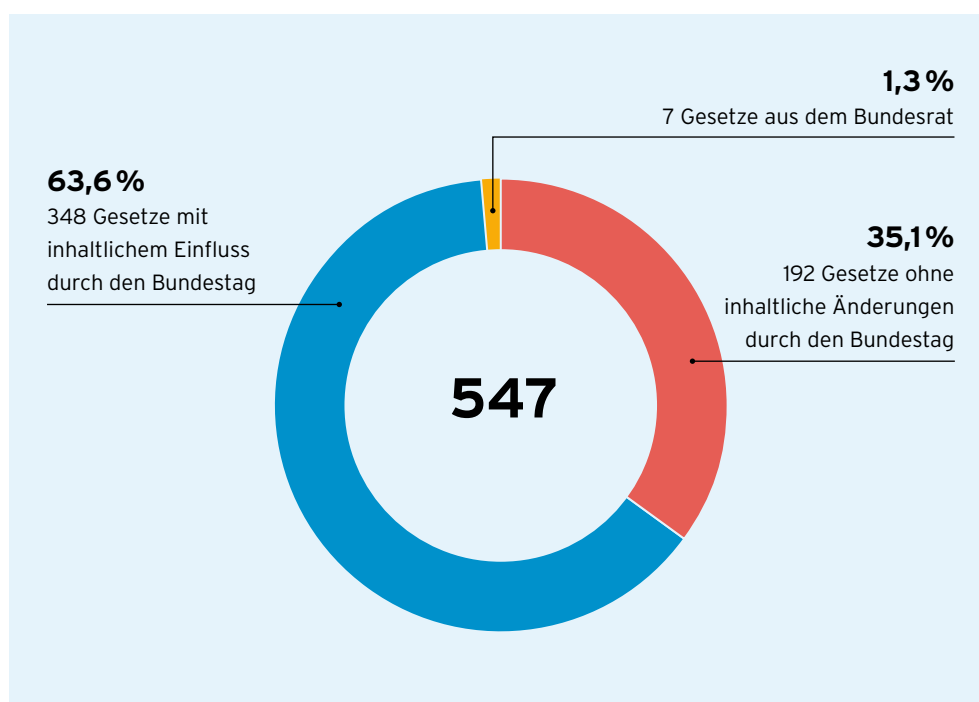
### 3.4 Inhaltlicher Einfluss des Bundestages auf Gesetzentwürfe

Bei 285 von 477 Kabinettsvorlagen und den 63 Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages hat der Bundestag inhaltlich Einfluss genommen.

#### Verabschiedete Gesetze in der 19. Wahlperiode

Gesetzesherkunft	Alle verabschiedeten Gesetze	
<b>Bundesregierung</b>		
Keine Änderungen	137	25,0 %
Redaktionelle oder vernachlässigbare Änderungen	55	10,1 %
Änderungen	285	
<b>Bundestag</b>		
Regierungsfraktionen	57	
Regierungsfraktionen + Opposition	5	
Außerfraktionell	1	
Opposition	0	
<b>Bundesrat</b>		
	7	1,3 %
	<b>348</b>	<b>63,6 %</b>
<b>Summe</b>	<b>547</b>	<b>100 %</b>

#### Inhaltlicher Einfluss auf Gesetze durch den Bundestag



### 3.5 Ausmaß des Einflusses des Bundestages

Um im nächsten Schritt den Einfluss des Bundestages auf die 285 veränderten Regierungsvorlagen zu bewerten, wurden die Beschlussempfehlungen der federführenden Ausschüsse analysiert. Diese enthalten eine Zusammenfassung der Beratungen, Verweise auf durchgeführte Anhörungen sowie eine detaillierte Auflistung der vorgeschlagenen und beschlossenen Änderungen zu den jeweiligen Gesetzentwürfen. Auf dieser Grundlage trifft das Plenum des Bundestages seine abschließenden Entscheidungen.

Die Beschlussempfehlungen dienen als zentrale Grundlage für die qualitative Analyse, da sie nicht nur die vorgenommenen Änderungen dokumentieren, sondern auch den wesentlichen Inhalt der Gesetzentwürfe zusammenfassen. Sie ermöglichen somit eine fundierte Bewertung, in welchem Umfang der Bundestag die ursprünglichen Kabinettsentwürfe inhaltlich verändert hat.

Dabei wurde zwischen einem geringen und einem hohen Einfluss unterschieden: Wird eingeschätzt, dass Qualität der Änderungen durch den Bundestag mehr als ein Viertel des gesamten Inhalts des Gesetzes ausmachen, so wird dem Gesetz ein hoher Änderungsgrad zugewiesen.

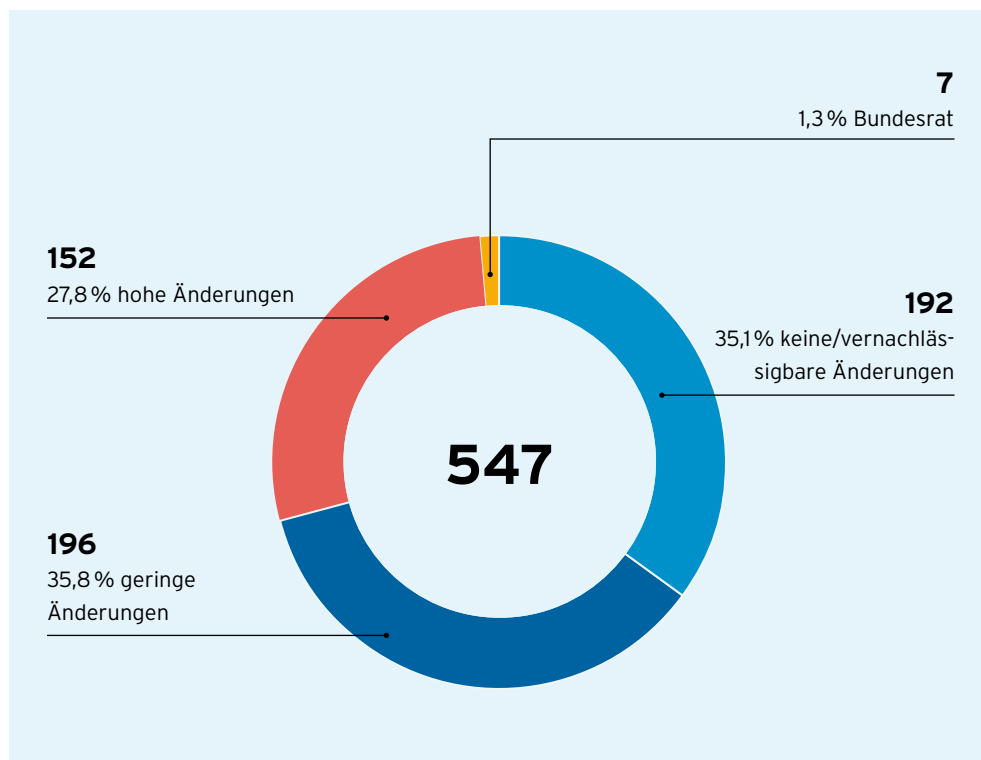
#### **Ergebnisse der Analyse**

- Bei 196 Regierungsvorlagen hat der Bundestag bis zu 25 Prozent des Inhalts geändert.
- Bei 62 Regierungsvorlagen hat der Bundestag 25 Prozent oder mehr des Inhalts selbst beigesteuert. Zwar gab es einige Kabinettsvorlagen, die durch den Bundestag wesentlich überarbeitet oder gar neu formuliert wurden, doch blieb dies die Ausnahme.
- Bei 27 Gesetzentwürfen konnte die Tragweite der textlichen Änderungen des Bundestages im Rahmen dieser Untersuchung nicht abschließend bestimmt werden. Sie wurden bei »hohen Änderungen« eingruppiert, da es mehrere Indizien für einen hohen Änderungsgrad gab.
- Von den 285 geänderten Regierungsvorlagen wurden insgesamt 89 (62 konkret analysierte und 27 nicht abschließend bewertete) als Gesetze mit wesentlichen Änderungen durch den Bundestag eingestuft.
- Zusammen mit den 63 Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages summiert sich die Zahl der Gesetze, auf die der Bundestag maßgeblichen Einfluss nahm, auf 152 (63 plus 89) Vorlagen, das sind 27,8 Prozent aller 547 beschlossenen Gesetze.
- Bei 70,9 Prozent aller beschlossenen Gesetze nahm der Bundestag keinen, vernachlässigbaren oder geringen Einfluss.

### Änderungsgrad bei allen verabschiedeten Gesetzen

<b>Bundesregierung</b>		
Kein	137	25,0 %
Vernachlässigbar	55	10,1 %
Gering	196	35,8 %
Hoch	89	
<b>Bundestag</b>		
Regierungsfraktionen	57	
Regierungsfraktionen + Opposition	5	
Außerfraktionell	1	
Opposition	0	
<b>Bundesrat</b>		
	7	1,3 %
	<b>152</b>	<b>27,8 %</b>
<b>Summe</b>	<b>547</b>	<b>100 %</b>

### Änderungsgrad bei allen verabschiedeten Gesetzen



## 4. Bewertung

Die Analyse zeigt, dass die formale Beteiligung des Bundestages an der Gesetzgebung vergleichsweise gering ausfällt. Von den insgesamt 547 verabschiedeten Gesetzen wurden lediglich 63 (11,5 Prozent) direkt vom Bundestag initiiert. Auch bei der inhaltlichen Gestaltung hat das Parlament nur bei 27,8 Prozent aller Gesetze maßgeblichen Einfluss genommen. Diese Zahlen legen nahe, dass der Bundestag seine Gestaltungsmacht im Verhältnis zur Bundesregierung nur begrenzt ausübt. Dies könnte jedoch auch als Ausdruck des Vertrauens in die Qualität und Effizienz der Regierungsarbeit bei der Gesetzesvorbereitung interpretiert werden. Der informelle Einfluss des Bundestages kann nicht nachvollzogen werden und ist somit nicht in die Bewertung einfließen. Gleichzeitig wird deutlich, dass der Bundestag die von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe sorgfältig prüft. Die Protokolle der Sitzungen zeigen, dass diese Vorlagen intensiv diskutiert und Argumente abgewogen werden.

### Offene Fragen und Herausforderungen

Diese Erkenntnisse werfen eine Reihe weiterführender Fragen auf, die systematisch untersucht werden sollten:

- Wie entstehen die ersten Referentenentwürfe in den Ministerien, und woher kommen die zugrunde liegenden Inhalte?
- Welchen direkten und indirekten Einfluss hat der Bundestag auf die ministerielle Vorbereitung von Gesetzentwürfen?
- Welche Rolle spielen dabei Interessenverbände, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Bürgerinnen und Bürger?
- Bei welchen Gesetzen hat der Bundestag besonders stark verändert? Gibt es hier einen Zusammenhang mit bestimmten Themen?

### Transparenzdefizite und Vertrauensverlust

Die Untersuchung deutet darauf hin, dass ein nicht unerheblicher Teil der politischen Entscheidungsfindung im vorparlamentarischen Raum stattfindet – insbesondere in der Ministerialbürokratie. Im Gegensatz zu parlamentarischen Debatten sind diese Prozesse naturgemäß wenig transparent. Zu Beginn ist in der Entwurfsphase ein geschützter Raum für kreative Prozesse notwendig. Doch wenn zu viele und zu lange Aushandlungen hinter verschlossenen Türen geschehen, riskiert man damit, das Vertrauen in politische Entscheidungen zu verlieren.

Auch Abgeordnete sehen dies kritisch. So reflektierte der frühere Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU, Ralph Brinkhaus, in seinen „100 Vorschlägen für den Neustaat“ vom 26. November 2024 diese Problematik:

„Die Gesetzgebungskompetenz wird im Wesentlichen an die Bundesregierung delegiert. Der Bundestag beschränkt sich zunehmend darauf, nur noch als Notar das Regierungshandeln zu beglaubigen. Wesentliche Entscheidungsgremien sind die nur bedingt demokratisch legitimierten Koalitionsausschüsse und Ministerpräsidentenkonferenzen mit dem Bundeskanzler. Das führt dazu, dass die Akzeptanz von Regierungsentscheidungen in der Gesellschaft sinkt. Es vermindert aber auch die Qualität der Politik. Entscheidungsprozesse, die zum Beispiel in Koalitionsausschüssen ohne Beteiligung der zweifellos vorhandenen, gut qualifizierten Fachpolitiker stattfinden, haben oftmals erhebliche Qualitäts- und Umsetzungsmängel. Die Einschränkung der Regierungsfaktionen im Bundestag durch die Koalitionsverträge, die von nicht in den Bundestag gewählten Partei- und Landespolitikern formuliert werden, ist verfassungsrechtlich höchst bedenklich.“<sup>6</sup>

<sup>6</sup> [ralph-brinkhaus.de/wp-content/uploads/2024/12/100-Vorschlaege-fuer-den-Neustaat\\_Ralph-Brinkhaus-MdB.pdf](https://www.ralph-brinkhaus.de/wp-content/uploads/2024/12/100-Vorschlaege-fuer-den-Neustaat_Ralph-Brinkhaus-MdB.pdf)



Die vorliegende Untersuchung verdeutlicht, dass der Gesetzgebungsprozess transparenter und nachvollziehbarer gestaltet werden sollte, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken und die Rolle des Bundestages zu schärfen.

## 5. Reformvorschläge

### 1. Einheitliches Verfahren für Referentenentwürfe

Der erste Schritt im Gesetzgebungsprozess, die Erarbeitung eines Referentenentwurfs in den Ministerien, erfolgt bislang ohne einheitliche Standards. Ist ein Entwurf erst einmal im Bundestag angekommen, wird er oft genug ohne wesentliche Änderungen verabschiedet. Das entspricht dem Beteiligungsparadoxon: Je weiter ein Projekt voranschreitet, desto weniger Möglichkeiten zur Einflussnahme für alle Beteiligten gibt es – und umgekehrt. Umso wichtiger ist es, dass die wesentlichen Inhalte von Anfang an demokratisch legitimiert und öffentlich erörtert werden.

### 2. Frühzeitige Einbindung des Bundestages

Alle Abgeordneten sollten frühzeitig und umfassend in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden. Gerade bei weitreichenden Gesetzesvorhaben sollte der Bundestag die zentralen inhaltlichen Weichenstellungen vornehmen. Eine öffentliche Debatte über das Problem und mögliche Lösungen sollte dem formalen Gesetzgebungsverfahren vorausgehen – und zwar noch bevor die juristische Ausarbeitung beginnt.

Ein vorgeschalteter Strategieprozess könnte parteiübergreifend theoretisches und praktisches Wissen einfließen lassen. Der Normenkontrollrat (NKR) weist regelmäßig darauf hin, dass viele Gesetze in der Praxis nicht wirksam oder wenig praktikabel sind. Das NKR-Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ schlägt umfangreiche Reformen vor, die auch die Rolle des Bundestages stärken könnten.<sup>7</sup>

### 3. Digitalisierung der Gesetzgebung

Eine moderne, digitale Infrastruktur ist entscheidend für mehr Transparenz und Effizienz. Ein durchgängiges, elektronisches Gesetzgebungsverfahren würde den gesamten Prozess nachvollziehbarer machen und die Partizipation erleichtern. Die im Aufbau befindliche E-Gesetzgebung des Bundes könnte die verschiedenen Stufen des Rechtsetzungsprozesses und die Zusammenarbeit zwischen Ressorts medienbruchfrei verzahnen.

### 4. Partizipative Gesetzgebung

Strukturell und rechtlich verankerte Partizipationsmöglichkeiten in allen Phasen des Gesetzgebungsprozesses sind notwendig. Beispiele aus Baden-Württemberg und Thüringen zeigen, dass Beteiligungsportale Bürgerinnen und Bürger, Zivilgesellschaft und Wirtschaft die Möglichkeit bieten, aktiv Einfluss zu nehmen. Diese Einbindung

- erhöht Praxisbezug und Qualität der Vorlagen,
- fördert die Akzeptanz von Entscheidungen,
- macht politische Prozesse verständlicher,
- und stärkt das Vertrauen zwischen Bevölkerung, Parlament und Regierung.

Partizipative Verfahren ermöglichen es zudem, Konflikte frühzeitig zu entschärfen und gesellschaftlich tragfähigere Lösungen zu finden.

### 5. Einführung eines Transparenzgesetzes

Ein Transparenzgesetz könnte den Zugang zu Gutachten, Stellungnahmen und anderen entscheidungsrelevanten Dokumenten erleichtern. In Kombination mit einem erweiterten Lobbyregister,

<sup>7</sup> [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/gutachten/\\_documents/2019-10-erst-der-inhalt-dann-die-paragraphen.html](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/gutachten/_documents/2019-10-erst-der-inhalt-dann-die-paragraphen.html)

das die »exekutive Fußspur« dokumentiert, würde dies den Gesetzgebungsprozess nachvollziehbarer machen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Gesetzgeber stärken.<sup>8</sup>

#### **6. Direktdemokratische Beteiligung**

Instrumente wie die initiierende Volksgesetzgebung zur Einbringung von Gesetzen durch Bürgerinnen und Bürger oder fakultative Referenden zur Bestätigung oder Ablehnung von Gesetzesvorhaben könnten die direkte demokratische Legitimation von Gesetzen erhöhen.

#### **Schlussbemerkung**

Diese Untersuchung gibt Impulse für Reformen des Gesetzgebungsverfahrens, die den Bundestag stärken, die Bürgerbeteiligung ausweiten und den gesamten Gesetzgebungsprozess transparenter und nachvollziehbarer gestalten. Ein solches System würde die Legitimation politischer Entscheidungen erhöhen und das Vertrauen in die Demokratie stärken.

---

<sup>8</sup> Vorschläge zur Weiterentwicklung der exekutiven Fußspur und des Lobbyregistergesetzes der Allianz für Lobbytransparenz, der Mehr Demokratie als Partnerorganisation angehört: <https://www.vci.de/presse/pressemitteilungen/nur-eine-minimalloesung-exekutiver-fussabdruck.jsp>

6. Anhang

Ergebnisse im Überblick:

	Alle eingebrachten Vorlagen	Nicht verabschiedet	erledigt	Alle verabschiedeten Gesetze	81,0 %	Alle verabschiedeten Gesetze	443+34=477	87,2 %	Änderungen durch Bundestag bei verabschiedeten Regierungsvorlagen	Alle verabschiedeten Gesetze	Alle verabschiedeten Gesetze Änderungsgrad
<b>Bundesregierung</b>	487	10	34	443	81,0 %	443+34=477	87,2 %		Keine	137	25,0 %
									Vernachlässigbare Änderungen	55	10,1 %
									Änderungen	285	
									gering	196	35,8 %
									hoch	89	*
<b>Bundestag</b>											
Regierungsfractionen	95	4		91	17,7 %	91+34=57	11,5 %			57	
Regierungsfractionen + Opposition	5	0		5		5				5	
Außerfraktionell	3	2		1		1				1	
Opposition	214	214		0		0				0	
<b>Bundesrat</b>	66	59		7	1,3 %	7	1,3 %			7	1,3 %
<b>Summe</b>	<b>870</b>	<b>289</b>	<b>34</b>	<b>547</b>	<b>100 %</b>	<b>547</b>	<b>100 %</b>	<b>477</b>	<b>100 %</b>	<b>348</b>	<b>27,8 %</b>
										<b>547</b>	<b>100 %</b>

\* 16,3

## **Dank**

Ein herzliches Dankeschön geht an Bela Materna und Matthias Lehmann, die in unzähligen Stunden Gesetzentwürfe verglichen und analysiert haben. Darüber hinaus wurden Gesetzesvorlagen von Stefan Bauer, Martin Hartmann, Philipp Hilgers, Lars Hoffmann, Marie Jünemann, Theresa Niederberger, Paul Tiefenbach und Oliver Wiedmann geprüft.

## **Daten**

Die Rohdaten dieser Untersuchung - einschließlich aller Entwürfe und verabschiedeten Gesetze, aller Änderungen und deren Bewertung - wurden hier veröffentlicht:  
[www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/gesetzgebungsreform/wer-macht-gesetze](http://www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/gesetzgebungsreform/wer-macht-gesetze)

## **IMPRESSUM**

### **Herausgeber**

Mehr Demokratie e.V.  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin

[info@mehr-demokratie.de](mailto:info@mehr-demokratie.de)  
[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

1. Auflage Print  
12/2024

### **Autor**

Roman Huber

### **Fotos**

Titelfoto: Schepers\_Photography/Adobe Stock

### **Lektorat**

Anja Schuller, Frank Rehmet

### **Layout**

Liane Haug

# Ihre Mitgliedschaft sichert unsere Unabhängigkeit!



## Ja, ich werde Mitglied bei Mehr Demokratie e.V.

Ich zahle einen jährlichen Beitrag von \_\_\_\_\_ EUR  
(Einzelbeitrag 78 EUR, ermäßigt 30 EUR)

Vorname, Nachname

Straße, Nr.

PLZ, Ort

Geburtsdatum

E-Mail

Telefon

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per E-Mail kontaktiert.

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per Telefon kontaktiert.

## Ja, ich erteile ein SEPA-Lastschriftmandat

Ich ermächtige Mehr Demokratie e.V. bis auf Widerruf, Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die von Mehr Demokratie e.V. auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen.

Hinweis: Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen. Das SEPA-Lastschriftmandat gilt für wiederkehrende und einmalige Zahlungen. Für die Vorabinformation über den ersten Zahlungseinzug und die Übermittlung der Mandatsreferenznummer wird eine Frist von mindestens fünf Kalendertagen vor Fälligkeit vereinbart.

Anschrift: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg  
Gläubiger-ID: DE26ZZ00000033645  
Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

IBAN

Bank

Ort, Datum, Unterschrift

Bitte senden Sie die Antwortkarte im Umschlag und ausreichend frankiert an Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder als Scan an [mitgliederservice@mehr-demokratie.de](mailto:mitgliederservice@mehr-demokratie.de)

## Datenschutzrechtliche Unterrichtung laut Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO

Verantwortlich ist Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin. Datenschutzbeauftragte: Ramona Pump, [datschutz@mehr-demokratie.de](mailto:datschutz@mehr-demokratie.de)

Wir weisen gemäß Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO darauf hin, dass zum Zweck der Mitgliederverwaltung- und -betreuung folgende Daten der Mitglieder automatisiert verarbeitet werden: Namen, Anschrift, Telefonnummer, Geburtsdaten, Zahlungsdaten, Bankverbindung, E-Mail. Bei Einwilligung zur E-Mail nehmen wir Sie in den Newsletter auf. Rechtsgrundlage der Speicherung und Verarbeitung Ihrer Daten ist Ihre Einwilligung. Eine Weitergabe der Daten an Dritte findet nur statt, wenn wir mit einem Versanddienstleister oder Telefondienstleister zusammenarbeiten, der direkt nach Zweckerfüllung zur Löschung der Daten verpflichtet ist. Ihre Daten speichern wir nur über die Dauer der Zweckerfüllung bzw. nach gesetzlicher Vorgabe. Sie haben ein Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung und das Recht auf Widerspruch. Ein Widerruf der Einwilligung ist jederzeit formlos möglich, z.B. per Anruf oder Mail (030-42082370, [info@mehr-demokratie.de](mailto:info@mehr-demokratie.de)). Sie haben das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde, sollten Sie den Eindruck haben, Ihre Daten werden unrechtmäßig genutzt.

