

Verfassungsrecht I

§ 20 Bundestag

In der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie des GG ist der Bundestag das einzige unmittelbar demokratisch legitimierte Verfassungsorgan; dies ist bedeutsam für seine verfassungsrechtliche Stellung, da er primäres Forum der politischen Willensbildung ist und damit wichtigstes oberstes Verfassungsorgan im Hinblick auf die demokratische Struktur der Bundesrepublik Deutschland

Hauptaufgabe des Bundestages ist die Gesetzgebung, ferner obliegt ihm eine Kontrollfunktion gegenüber Exekutive und Budgetrecht. Die parlamentarische Arbeitsweise des Bundestages ist in der Geschäftsordnung des Bundestages (GO BT) geregelt, welche sich jeder Bundestag am Anfang einer Legislaturperiode gibt (Art. 40 I 2 GG). Hauptfunktionen des Bundestages sind demnach (1) die Gesetzgebungsfunktion, (2) die Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive, (3) seine Repräsentationsfunktion sowie seine (4) Kreativefunktion.

Der Bundestag geht aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen, geheimen und öffentlichen Wahlen hervor; das System der Wahl entspricht einer *personalisierten Verhältniswahl* (vgl. § 13); eine Wahlperiode beträgt grundsätzlich vier Jahre (Art. 39 I 1 GG). Im Unterschied zu anderen Staaten sind vorzeitige Neuwahlen sehr erschwert, da der Bundestag kein Selbstaufhebungsrecht hat und auch der Bundeskanzler ihn nicht „nach Belieben“ auflösen kann (Grund: Stabilität der parlamentarischen Arbeit und Kontrollfunktion gegenüber der Regierung). Ausnahmen: Art. 63 IV 3 und 68 I GG (vgl. hierzu BVerfGE 62, 1). Die Anzahl der Parlamentarier ist nicht im Grundgesetz niedergelegt, sondern ergibt sich aus dem BWahlG. Hiernach besteht der Bundestag aus 598 Abgeordneten, vgl. § 1 BWahlG sowie die nach § 6 V BWahlG festgelegten Überhangmandate. Der Bundestag verhandelt grundsätzlich öffentlich (Art. 42 I GG), nicht aber die Ausschüsse. Für den Ausschluss der Öffentlichkeit bei Verhandlungen des Bundestages ist eine 2/3 Mehrheit erforderlich. Beschlüsse werden grundsätzlich mit einfacher Mehrheit (d.h. der abgegebenen Stimmen) getroffen (Art. 42 II 1 GG), aber es gibt zahlreiche Ausnahmen qualifizierter Mehrheitserfordernisse: Mehrheit der Mitglieder (absolute Mehrheit; „Kanzlermehrheit“, vgl. Art. 121 GG) (z.B. Art. 63 II und III, 67 I, 68 I 1, 77 IV 1 GG) und 2/3-Mehrheit (79 II GG).

Die parlamentarische Arbeit, die in erster Linie in den Ausschüssen stattfindet, wird geordnet durch Fraktionen (und Gruppen) (§ 10 GO BT); wichtig: eine Fraktion kann Partei im Organstreit sein und kann dabei eigene Rechte oder solche des Bundestages in Prozessstandschaft geltend machen (E 67, 100, 125). Die Festlegung der Mindeststärke einer Fraktion ist Sache des Bundestages (GO BT); fraktionslose Abgeordnete können sich zu Gruppen zusammenschließen, deren parlamentarische Mitwirkungsrechte denen der Fraktionen weitgehend angenähert sind (BVerfGE 84, 304). Untersuchungsausschüsse sind in der gegenwärtigen Situation besonders wichtig für die parlamentarische Kontrolle, da sie höchst effektive Instrumente der Opposition sein können. Solche Ausschüsse haben quasi-gerichtliche Befugnisse (vgl. Art. 44 GG) und etwa Anspruch auf Akteneinsicht (vgl. E 67, 100; 76, 324 und 77, 1). Ihre Einsetzung und ihr Verfahren sind seit 2001 in einem besonderen Gesetz geregelt (PUAG).

Die Rechtsstellung der einzelnen Abgeordneten bemisst sich nach Art. 38 I 2 GG: Freies Mandat, nicht etwa imperatives Mandat (Problem: Fraktionszwang/Fraktionsausschluss). Hieraus ergibt sich zunächst ein allgemeiner Anspruch auf Beteiligung an der parlamentarischen Tätigkeit, nach Ansicht des BVerfG aber kein Recht auf Gesetzesinitiative oder Mitgliedschaft in bestimmten Ausschüssen (E 70, 324). Ferner folgt hieraus das Recht eines jeden Abgeordneten (auch des auf einer „Liste“ gewählten), bei einem Fraktions-/Parteiaustritt „sein“ Mandat zu behalten; eventuelle Abreden, in einem solchen Fall das Mandat niederzulegen, sind rechtlich

nicht bindend. Gleiches gilt für Absprachen, die auf eine Durchsetzung des „Rotationsprinzips“ abzielen (StGH Nds EuGRZ 1985, 428). Zur – deutlich eingeschränkten – Rechtsstellung fraktionsloser Abgeordneter s. BVerfGE 80, 188. Fraktionslosen Abgeordneten kommt etwa in den Ausschüssen des Bundestages ein Beteiligungs- und ein Rederecht, aber kein Stimmrecht zu. Es soll hier die Gefahr einer überproportionalen Stimmgewichtung vermieden werden, da der Ausschuss ansonsten nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechend den Mehrheitsverhältnissen des Bundestages zusammengesetzt ist.

Abgeordnete haben einen Anspruch auf Entschädigung (*Diäten*) (vgl. Regelung im AbgG; s. auch BVerfGE 40, 296)) und genießen Indemnität (Art. 46 (1) GG (grundsätzlich keine gerichtliche Belangung wegen im Parlament gemachter Äußerungen, auch nach Ende des Mandates besteht Indemnität) sowie Immunität (Art. 46 (2) und (3) GG) (Prozesshindernis für Dauer des Mandats; gemäß BVerfGE 104, 310 kann der betroffene Abgeordnete die entsprechende Entscheidung des Bundestags durch Organstreitverfahren vor dem BVerfG überprüfen lassen).

Leitentscheidungen sind u. a. BVerfGE 67, 100 (Flick-Untersuchungsausschuss), BVerfGE 70, 324 (Nachrichtendienste), BVerfGE 80, 188 (Fraktionsloser Abgeordneter), BVerfGE 84, 304 (Fraktionsstatus PDS), BVerfGE 104, 310 (Immunität), BVerfGE 112, 218 (Besetzung des Vermittlungsausschusses), BVerfGE 118, 277 (Offenlegungspflicht).

Die Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte des Bundestages waren aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon (vgl. § 19) wegen des Verstoßes gegen Art. 38 I GG in Verbindung mit Art. 23 I GG durch die Ausgestaltung des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drucksache 16/8489) erheblich auszuweiten; das Ergebnis ist das Integrationsverantwortungsgesetz (BGBl. 2009, I Nr. 60, 3022; IntVG; vgl. dazu § 21 der vorlesungsbegleitenden Unterlagen zu Verfassungsrecht I). Wie bereits unter § 19 dargelegt, kommen dem Bundestag die Beteiligungsrechte aus Art. 23 GG auch im Rahmen solcher völkerrechtlicher Verträge zu, die in einem engen Zusammenhang mit den Angelegenheiten der Europäischen Union stehen (etwa ESM-Vertrag).