

## Verfassungsrecht I

### § 20 Bundestag

In der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes 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 Abs. 1 S. 2 GG). Hauptfunktionen des Bundestages sind demnach:

- (1) die Gesetzgebungsfunktion,
- (2) die Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive,
- (3) seine Repräsentationsfunktion sowie
- (4) seine Kurationsfunktion.

Der Bundestag geht aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen, geheimen und öffentlichen Wahlen hervor; das System der Wahl entspricht einer **personalisierten Verhältniswahl** (vgl. § 13 der vorlesungsbegleitenden Unterlagen zu Verfassungsrecht I); eine Wahlperiode beträgt grundsätzlich vier Jahre (Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG). Im Unterschied zu anderen Staaten sind vorzeitige Neuwahlen sehr erschwert, da der Bundestag **kein Selbstauflösungsrecht** hat und auch der Bundeskanzler ihn nicht „nach Belieben“ auflösen kann (Grund: Stabilität der parlamentarischen Arbeit und Kontrollfunktion gegenüber der Regierung). Ausnahmen: Artt. 63 Abs. 4 S. 3 und 68 Abs. 1 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 Abs. 5 BWahlG festgelegten **Überhangmandate**. Der Bundestag verhandelt grundsätzlich öffentlich (Art. 42 Abs. 1 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 Abs. 2 S. 1 GG), aber es gibt zahlreiche Ausnahmen qualifizierter Mehrheitserfordernisse: Mehrheit der Mitglieder (absolute Mehrheit; „Kanzlermehrheit“, vgl. Art. 121 GG) (z.B. Art. 63 Abs. 2 und 3, 67 Abs. 1, 68 Abs. 1 S. 1, 77 Abs. 4 S. 1 GG) und 2/3-Mehrheit (Art. 79 Abs. 2 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 (BVerfGE 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. BVerfGE 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 Abs. 1 S. 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 Bundesverfassungsgerichts aber **kein Recht auf Gesetzesinitiative oder Mitgliedschaft in bestimmten Ausschüssen** (BVerfGE 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 siehe 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; siehe auch BVerfGE 40, 296) und genießen **Indemnität** [Art. 46 Abs. 1 GG (grundsätzlich keine gerichtliche Belangung wegen im Parlament gemachter Äußerungen, auch nach Ende des Mandates besteht Indemnität)] sowie **Immunität** [Art. 46 Abs. 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 Bundesverfassungsgericht überprüfen lassen)]. Obwohl dies einen Eingriff in das freie Mandat eines Bundestagsabgeordneten darstellt, darf das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) grundsätzlich auch Abgeordnete des Bundestages beobachten, sofern ein Abgeordneter verfassungsfeindlichen Bestrebungen verdächtig wird. Die Ermächtigungsgrundlage hierzu ist das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG). Eine solche Beobachtung kann aber nur im Einzelfall gerechtfertigt sein und unterliegt zudem strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen (§ 8 Abs. 5 BVerfSchG) (BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013, Az. 2 BvR 2436/10).

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 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 23 Abs. 1 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).

Der Informationsanspruch der Abgeordneten gegenüber der Bundesregierung erfasst prinzipiell jede politische Materie. So hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass dem Bundestag auch ein Informationsrecht über deutsche Rüstungsexporte zusteht (Urt. v. 21.10.2014, Az. 2 BvE 5/11). Dabei stellte das Bundesverfassungsgericht klar, dass sich der Informationsanspruch allerdings nicht auf laufende Vorgänge oder die Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Regierung bezieht. Die Abgeordneten müssen demnach zwar darüber in Kenntnis gesetzt werden, ob eine Entscheidung getroffen wurde und welchen Inhalt sie hat, nicht aber darüber, wie zuvor die Diskussionen verliefen oder darüber, welche Meinungen bestimmte Regierungsmitglieder vertreten haben. Damit bezieht sich der parlamentarische

Informationsanspruch ausschließlich auf **abschließende Entscheidungen**. Im Falle von Rüstungsexporten liege eine abschließende Entscheidung vor, sobald der **Bundessicherheitsrat** einen Beschluss gefasst hat. Dem Bundessicherheitsrat gehören neben dem Kanzler/der Kanzlerin als Vorsitzender/Vorsitzende auch der Außen-, der Verteidigungs-, der Finanz-, der Innen-, der Entwicklungshilfe- sowie der Wirtschaftsminister und der Chef des Kanzleramtes als ständige Mitglieder an.

Des Weiteren hat das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des parlamentarischen Informationsanspruchs bezüglich der abschließenden Rüstungsexportentscheidungen noch **zwei weitere Grenzen** gezogen. Die erste Grenze ergibt sich aus den Grundrechten der Exporteure, vor allem die **Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG**, die u.a. die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen schützt. Dies muss die Bundesregierung berücksichtigen, wenn sie entsprechende parlamentarische Anfragen beantwortet. Die zweite Grenze stellt das **Staatswohl** dar. Der Informationsanspruch der Abgeordneten ende ausnahmsweise und in Einzelfällen dort, wo er das Staatswohl zu gefährden beginne. Dies könne etwa der Fall sein, wenn sich aus dem Bekanntwerden der erfragten Information diplomatische Komplikationen mit dem Empfängerland oder anderen Staaten ergeben würden.