

# Politische Institutionen – Der Deutsche Bundestag

Manfred Miller<sup>1</sup>

## Inhaltsübersicht:

1. Die Geschichte des deutschen Parlaments
2. Wahl des Deutschen Bundestages
3. Funktionen und Zuständigkeiten
4. Die Organisation des Bundestages
5. Unabhängigkeit des Bundestages
6. Rechtsstellung der Abgeordneten

## 1. Zur Geschichte des deutschen Parlaments

Das erste gesamtdeutsche Parlament war ohne Zweifel die Nationalversammlung, die am 18. 5. 1848 in der Frankfurter Paulskirche zusammentraf. Ihre Aufgabe war es u. a., eine deutsche Verfassung (»Grundrechte des Deutschen Volkes«) zu verabschieden. Im Kern ging es um die Einführung einer konstitutionellen Monarchie, in der der Monarch durch den Reichstag eingeschränkt ist. Kaiser sollte der preußische König Friedrich Wilhelm IV. werden, der die Wahl allerdings mit der Begründung ablehnte, Herrscher von Gottes Gnaden und nicht von Volkes Gnaden zu sein. Damit war auch die Verfassung zur Makulatur geworden.

Weitere Stadien der deutschen Verfassungsgeschichte waren die Reichsverfassung von 1871, mit der der Reichstag umfangreiche Befugnisse auf dem Gebiet der Gesetzgebung sowie des Haushalts erhielt, sowie die Weimarer Verfassung von 1919, mit der erstmals ein System der parlamentarischen Demokratie eingeführt wurde, in dem der Reichstag der wesentliche Träger der gesetzgebenden Gewalt war. Der Reichstag wurde durch reine Verhältniswahl auf vier Jahre gewählt. Die durch die Verhältniswahl begünstigte Parteienvielfalt war letztlich der Grund für die Instabilität und das Ende der Weimarer Republik.

Nach der Verabschiedung des Grundgesetzes am 23. 5. 1949 trat der Bundestag am 7. 9. 1949 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Er wird nach Art. 39 Abs. 1 GG<sup>2</sup> auf vier Jahre gewählt. Nach Wiederherstellung der Einheit Deutschlands am 3. 10. 1990 hatten am 2. 12. 1990 alle deutschen Bürger wieder die Möglichkeit, ihr gemeinsames Parlament zu wählen.

## 2. Wahl des Deutschen Bundestages

Wahlen gehören in der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 20 Abs. 2 zu den Grundbestandteilen der Demokratie. Träger der Staatsgewalt ist das Volk, das die Aufgabe hat, die Abgeordneten unmittelbar, d. h. direkt und ohne dazwischen geschaltete Wahlmänner, zu wählen. Bei allen Wahlen sind stets die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 einzuhalten.

Die Wahl des Deutschen Bundestages ist durch Elemente des Mehrheits- sowie des Verhältniswahlrechts geprägt; man spricht vom so genannten »*personifizierten Verhältniswahlrecht*«. Eine Folge des Mehrheitswahlrechts ist die Aufteilung des Wahlgebiets in so viele Wahlkreise, wie Sitze im Parlament zu vergeben sind. Auch wenn mehrere Kandidaten in den Wahlkreisen zur Wahl stehen, kann immer nur einer gewählt werden – derjenige, der die meisten (Erst-) Stimmen auf sich vereinigt. Auf diese Weise macht man sich die Vorteile des Mehrheitswahlrechts zu Nutze: Stabilität und Kontinuität des Parlaments. Kleinere Par-

teien haben allerdings kaum die Möglichkeit, ins Parlament gewählt zu werden. Daher wird das Mehrheitswahlrecht ergänzt durch Elemente der Verhältniswahl, deren wichtigstes Zeichen so genannte »Listen« sind. Gewählt werden von den Parteien aufgestellte Listen, die alle Bewerber um einen Parlamentssitz in einer genauen Reihenfolge enthalten. Jede Partei erhält so viele Sitze, wie es ihrem Prozentanteil an den abgegebenen (Zweit-) Stimmen entspricht, sodass auch kleinere Parteien eine Chance haben. Erhält eine Partei mehr Direktmandate als ihr nach der Anzahl der Zweitstimmen zustehen, so bleiben ihr diese Sitze erhalten und führen zu einer Erhöhung der Gesamtzahl der Abgeordneten im Bundestag (§ 6 Abs. 5 BWahlG)<sup>3</sup>. Berücksichtigt bei der Sitzverteilung werden nur Parteien, die mindestens fünf Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen Stimmen erhalten oder aber in mindestens drei Wahlkreisen ein Direktmandat errungen haben (§ 6 Abs. 6 BWahlG). Dadurch soll eine übermäßige Parteienzersplitterung verhindert werden.

Für die Ermittlung der genauen Sitzverteilung wurde von 1949 bis 1985 das D' Hondtsche Höchstzahlenverfahren angewandt, benannt nach dem belgischen Mathematiker D' Hondt. Da es Parteien mit einem größeren Stimmenanteil begünstigt, wurde es 1987 durch das *Hare-Niemeyer-Verfahren* ersetzt. Dabei wird die Gesamtzahl der zu vergebenen Sitze mit der Zahl der erzielten Zweitstimmen multipliziert und durch die Gesamtzahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen dividiert. Jede Liste erhält zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf sie entfallen. Danach werden die noch verbleibenden Sitze in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbrüche zugeteilt. Bei gleichen Zahlenbruchteilen entscheidet das Los (§ 6 Abs. 2 BWahlG).

Nachfolgend wird am Beispiel des Bundestagswahl vom 22. 9. 2002 die Ermittlung der Sitzverteilung im Bundestag erläutert. Von den Zweitstimmen entfielen auf die

CDU	14 167 561
CSU	4 315 080
SPD	18 488 668
FDP	3 538 815
Grüne	4 110 355
PDS	1 916 702

Zunächst muss ermittelt werden, welche Parteien die Fünfprozentklausel des § 6 Abs. 6 BWahlG erfüllen. In Fall der Bundestagswahl 2002 waren es: SPD, CDU, CSU, FDP und die Grünen. Die PDS hat diese Grenze nicht erreicht und hat statt drei nur zwei Direktmandate erlangen können. Diese bleiben ihr erhalten und müssen bei der weiteren Berechnung berücksichtigt werden (§ 6 Abs. 1 Satz 3 BWahlG). Es sind 596 Sitze im Bundestag zu vergeben. Die weitere Berechnung erfolgt nach § 6 Abs. 2 BWahlG:

$$\frac{\text{Zahl der zu vergebenden Sitze} \times \text{Zahl der Zweitstimmen}}{\text{Gesamtzahl aller abgegebenen Zweitstimmen}}$$

- 1 Regierungsdirektor Dr. Manfred Miller lehrt verschiedene Fächer an der Hochschule Harz, Fachbereich Verwaltungswissenschaften, Halberstadt.
- 2 Alle im weiteren Text zitierten Artikel beziehen sich auf das Grundgesetz.
- 3 Seit der Bundestagswahl 2002 werden über die Erststimme 299 Kandidaten mit einfacher Mehrheit in den Bundestag gewählt, nicht mehr wie bisher 328 Kandidaten. Durch die Zweitstimme erlangen noch einmal 299 Kandidaten einen Sitz im Bundestag. Ausschlaggebend für die Sitzverteilung sind die abgegebenen, gültigen Zweitstimmen.

Partei	Formel	Ergebnis	Ganze Zahlen	Zahlenbruchteile	Gesamt	Überhangmandate	Ergebnis
SPD	596 × 18 488 668/44 620 479	246,95	246	1	247	4	251
CDU	596 × 14 167 561/44 620 479	189,23	189	–	189	1	190
CSU	596 × 4 315 080/44 620 479	57,63	57	1	58	–	58
FDP	596 × 3 538 815/44 620 479	54,90	54	1	55	–	55
GRÜNE	596 × 4 110 355/44 620 479	47,26	47	–	47	–	47
		Ergebnis	593	3	596	5	601
							+ 2 Überhangmandate PDS
							603

Der neu gewählte Bundestag wird spätestens am 30. Tag nach der Wahl zur ersten Sitzung vom Bundestagspräsidenten der vorhergehenden Wahlperiode einberufen (§ 1 Abs. 1 GeschOBT). Mit dieser ersten Sitzung des neuen Bundestages endet die alte Legislaturperiode und die Amtszeit des bisherigen Bundestagspräsidenten. Bis zur Wahl eines neuen Präsidenten leitet das nach Jahren älteste Mitglied (Alterspräsident) des Bundestages die Sitzung (§ 1 Abs. 2 GeschOBT). In der ersten Sitzung wird eine Geschäftsordnung beschlossen und es werden der neue Bundestagspräsident sowie seine Stellvertreter gewählt.

### 3. Funktionen und Zuständigkeiten

Der Bundestag ist das oberste, das Volk repräsentierende Verfassungsorgan. Er hat umfassende Zuständigkeiten, die durch andere Staatsorgane allerdings eingeschränkt werden. Seine Hauptaufgabe besteht darin, die im Grundgesetz ausdrücklich bestimmten Staatsorgane zu bestellen und teilweise auch abzuberufen (Kreationskompetenz). So wählt der Bundestag gemäß Art. 63 den Bundeskanzler (Regierungschef). Um ihn abzuberufen, steht dem Bundestag die Möglichkeit des konstruktiven *Misstrauensvotums* zu: Gemäß Art. 67 muss er dazu mit absoluter Mehrheit einen Nachfolger wählen. Der Bundeskanzler kann sein Amt also nur dann verlieren, wenn sich im Bundestag eine neue Mehrheit gefunden hat. Dieser Fall kam bislang zweimal vor: ohne Erfolg gegen Bundeskanzler Brandt im Jahr 1972 und mit Erfolg gegen Bundeskanzler Schmidt im Jahr 1982.

Eine weitere wesentliche Funktion des Bundestages ist die *Kontrolle der Exekutivgewalt*, also der Regierung und der Verwaltung. Sie wird hauptsächlich von der Opposition wahrgenommen. Dazu stehen dieser verschiedene Instrumente zur Verfügung, etwa Große Anfragen, Kleine Anfragen, Fragestunden usw.; weiterhin besteht die Möglichkeit, die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses zu beantragen. Und schließlich ergibt sich aus Art. 43 das Recht des Bundestages, jedes Mitglied der Bundesregierung herbeizurufen, ihm Fragen stellen und Auskunft verlangen zu können.

Das Fragerecht ist in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt. Große Anfragen können von einer Fraktion oder mindestens 34 Abgeordneten gestellt werden. Diese müssen schriftlich eingereicht werden. Hat die Regierung geantwortet, wird eine Debatte im Plenum angesetzt. Genutzt wird diese Form der Anfrage häufig von der Opposition, um die Regierung dazu zu zwingen, in politisch wichtigen Fragen Rede und Antwort zu stehen. Kleine Anfragen sind gleichfalls von 34 Abgeordneten einzureichen. Ziel ist es, von der Regierung zu bestimmten Sachverhalten Information zu erhalten. Im Gegensatz zu den Großen Anfragen gibt es im Anschluss an die schriftliche Antwort der

Bundesregierung jedoch keine Debatte. Schließlich haben die Abgeordneten noch die Möglichkeit, die Fragestunde zu nutzen, die regelmäßig zu Beginn einer Plenarsitzung stattfindet. Jeder Abgeordnete kann der Bundesregierung pro Sitzungswoche zwei Fragen stellen, die einige Tage vorher eingereicht werden müssen.

Das parlamentarische Kontrollrecht wird weiterhin durch die Einrichtung so genannter »*Enquete-Kommissionen*« ausgeübt, wenn ein Viertel der Mitglieder des Bundestages dies verlangt. Dabei handelt es sich um Untersuchungskommissionen, die aus Abgeordneten und Sachverständigen bestehen. Ihre Aufgabe ist es, zu wichtigen Themen alle verfügbaren Informationen zusammenzutragen und Entscheidungen des Bundestages längerfristig vorzubereiten. Ein Beispiel ist die Enquete-Kommission »*Chancen und Risiken der Gentechnologie*«.

Ein weiteres Kontrollrecht ist das *Budgetrecht* des Parlaments, das die Befugnis umfasst, über Steuern und Abgaben zu beschließen. Dazu legt die Bundesregierung dem Bundestag jährlich einen Haushaltsplan vor, der die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben enthält. Nach der Beratung im Haushaltsausschuss wird er vom Bundestag abschließend verabschiedet (Art. 110).

Schließlich hat die Opposition die Möglichkeit, die Einsetzung eines *Untersuchungsausschusses* zu beantragen, um etwa Mitglieder der Regierung oder der Regierungsparteien zu belasten. Bereits ein Viertel des Bundestages kann die Einsetzung eines solchen Ausschusses verlangen (Art. 44). Die Besetzung richtet sich nach der Stärke der Fraktionen im Bundestag. Die Mitglieder des Ausschusses werden von den Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke benannt (§ 57 Abs. 2 GeschOBT), sodass die Fraktion(en) der Regierungspartei(en) meist zwangsläufig die Mehrheit haben. Der Untersuchungsausschuss ist kein selbstständiges Organ. Seine Befugnisse sind in Art. 44 Abs. 2 geregelt, der auf die Strafprozessordnung verweist. Untersuchungsausschüsse haben insbesondere die Aufgabe, Missstände und Verfehlungen aufzuklären. Dazu hat er die Möglichkeit, Zeugen und Sachverständige vorzuladen und Verwaltungsbehörden bzw. Gerichte für seine Ermittlungen einzusetzen. Alle Verhandlungen sind öffentlich. Der Untersuchungsausschuss fasst seine Ergebnisse in einem Bericht an das Plenum zusammen.

Die wohl bedeutsamste Aufgabe des Bundestages ist die *Gesetzgebungsfunktion*. Durch die Setzung von allgemeinen und verbindlichen Normen (Gesetzen) soll eine dauerhafte Ordnung des Staatswesens gestaltet, sollen politische Ziele durchgesetzt werden. In dieser Funktion unterscheidet sich das Parlament von allen übrigen Staatsorganen am deutlichsten. Jedoch verlangen weder das Demokratie- noch das Rechtsstaatsprinzip eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundestages, lediglich für Gesetze im formellen Sinn (sog. »*Parlamentsgesetze*«). Jedoch müssen nach der Wesentlichkeitslehre des Bundesverfas-

