

Grundkurs Öffentliches Recht I

Donnerstag, den 22. November 2001

I. Die Funktionen des Bundestags

Es lassen sich vier Funktionen des Bundestags unterscheiden: die Gesetzgebungsfunktion, die Wahlfunktion, die Kontrollfunktion und die Repräsentationsfunktion.

Die Gesetzgebungsfunktion des Deutschen Bundestags ergibt sich aus den Art. 76 bis 78 GG. Danach ist der Bundestag das Hauptgesetzgebungsorgan des Bundes. Neben ihm sind an der Bundesgesetzgebung beteiligt: die Bundesregierung, der das Recht der Gesetzesinitiative zukommt, der Bundesrat, der ebenfalls ein Initiativrecht hat und der an der Bundesgesetzgebung durch Einspruch oder Zustimmung mitwirkt (Art. 50, 77 GG), schließlich der Bundespräsident, der gemäß Art. 82 GG Bundesgesetze ausfertigt und verkündet und damit das Gesetzgebungsverfahren abschließt. Das Gesetzgebungsverfahren ist in den Art. 76 - 82 GG und, etwa hinsichtlich der drei Lesungen in den §§ 78 ff. GOBT geregelt.

Gesetz ist dabei grundsätzlich jede abstrakt-generelle Regelung, d.h. jede Regelung, die für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen und für eine unbestimmte Vielzahl von Personen gilt (materielles Gesetz); zusätzlich wird für den Gesetzesbegriff die Urheberschaft von Bundestag und Bundesrat gefordert (formelles Gesetz). Der materielle und der formelle Gesetzesbegriff decken sich nicht, sind aber auch keine Alternativen, die einander ausschließen. Das Strafgesetzbuch ist sowohl in einem materiellen als auch in einem formellen Sinne Gesetz, weil es abstrakt-generelle Regelungen trifft und von Bundestag und Bundesrat stammt. Die Bundeswahlordnung ist dagegen nur ein materielles Gesetz, weil sie zwar abstrakt-generelle Regelungen trifft, aber nicht von Bundestag und Bundesrat, sondern vom Bundesministerium des Innern, also von der Bundesregierung stammt. Dies verallgemeinernd kann man die nur materiellen Gesetze auch als exekutives Recht bezeichnen (insbesondere Rechtsverordnungen und Satzungen). Nur formelle Gesetze stammen dagegen von Bundestag und Bundesrat, enthalten aber keine abstrakt-generellen, sondern Einzelfallregelungen. Ein Beispiel ist das Haushaltsgesetz nach Art. 110 II 1, denn es hat nur einen Adressaten, die Bundesregierung, und trifft nur eine Regelung, die Ermächtigung der Bundesregierung, gemäß dem von ihr aufgestellten Haushaltsplan zu verfahren.

Die Wahl- oder Kurationsfunktion äußert sich vor allem in Art. 63 GG. Danach wird der Bundeskanzler (nicht die Bundesminister, Art. 64 I GG) vom Bundestag gewählt. Die Wahl- oder Kurationsfunktion erstreckt sich auch auf andere Verfassungsorgane als die Bundesregierung. Nach Art. 94 I 2 GG obliegt die Wahl der Bundesverfassungsrichter zur Hälfte dem Bundestag, wobei diese Wahl nach § 6 BVerfGG nicht im Plenum erfolgt, sondern in einem Wahlmännergremium. Nach Art. 54 I GG wird der Bundespräsident von der Bundesversammlung gewählt, die nach Art. 54 III GG zur Hälfte aus den Mitgliedern des Bundestages besteht.

Die Kontrollfunktion des Bundestags ist Konsequenz des Prinzips demokratischer Legitimation aller Staatsgewalt. Der Bundestag ist das unmittelbar vom Volk gewählte und damit legitimierte Staatsorgan. Er gibt über die Wahl des Bundeskanzlers seine personelle demokratische Legitimation an die Exekutive des Bundes weiter. Weil deren Legitimation vom Bundestag abhängt, steht diesem das Recht zu, Regierung und Verwaltung des Bundes zu kontrollieren. Die Kontrollfunktion wird wahrgenommen durch das Zitierrecht (Art. 43 I GG), das Interpellationsrecht (§§ 100 ff. GOBT) und das Enquêterecht (Art. 44 GG); weiterhin hat der Bundestag die Befugnis zu schlichten Parlamentsbeschlüssen. Darunter versteht man Beschlüsse ohne Rechtsverbindlichkeit (darum "schlicht"), typischerweise politische Erklärungen wie, dass der Bundestag die Ergebnisse eines EU-

Gipfels begrüßt oder dass der Bundestag sein Befremden über das Haushaltsgebaren eines Bundesministers zur Ausdruck bringt.

Repräsentation ist ein verfassungsrechtlicher Gegenbegriff zu Stellvertretung. Wenn in Art. 38 I 2 GG von den Abgeordneten des Bundestags gesagt wird, sie seien Vertreter des Volkes, so ist damit nicht Stellvertretung gemeint, wie in den §§ 164 ff. BGB, sondern Repräsentation. Repräsentation bedeutet nach der Formulierung eines bekannten Staatsrechtlers, etwas als abwesend und doch zugleich gegenwärtig zu denken. Repräsentation bedeutet den Anspruch des Bundestags, in politischer Hinsicht das deutsche Volk zu verkörpern. Zu den theologischen Bezügen dieses Begriffs Carl Schmitt, Politische Theologie.

II. Die Arbeitsweise des Bundestags

Für die Arbeitsweise des Bundestags sind zwei Prinzipien grundlegend: das Prinzip der Öffentlichkeit und das Mehrheitsprinzip, beide in Art. 42 I GG.

Die Öffentlichkeit der Sitzungen des Bundestags ist Konsequenz seiner Repräsentationsfunktion. Nach Art. 42 I 1 GG verhandelt der Bundestag öffentlich. Das gilt aber nur für das Plenum. Die Beratungen in den Ausschüssen sind nach § 69 I 1 GOBT nicht öffentlich.

Zu einem Beschluss des Bundestags ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 42 II 1 GG). Gemeint ist hier die Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestags. Wenn 50 Abgeordnete anwesend sind, kommt ein Beschluss zustande, wenn ihm 26 Abgeordnete zustimmen. Dem scheint allerdings § 45 I GOBT entgegen zu stehen. Hiernach ist der Bundestag nur beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist. Eine solchen Deutung ist das BVerfG aber entgegen getreten (E 44, 308, 314 ff.). Die Beschlussunfähigkeit des Parlaments ergebe sich nicht von selbst. Sie müsse ausdrücklich festgestellt werden. Solange dies nicht erfolgt sei, solange insbesondere die Beschlussfähigkeit von keinem Abgeordneten und auch vom Sitzungsvorstand nicht angezweifelt werde, **gelte** die Beschlussfähigkeit als gegeben, auch wenn offenkundig weniger als die Hälfte der Mitglieder des Bundestags anwesend sind. Das BVerfG begründet dieses Votum mit den Umständen der Parlamentsarbeit, die im Wesentlichen in den Ausschüssen, nicht im Plenum stattfinde; wenn in den Ausschüssen eine Entscheidung getroffen worden sei, bestehe keine Veranlassung, im Plenum auf der Anwesenheit von 50 % der Abgeordneten zu bestehen.

Von der Regel der einfachen Mehrheit der anwesenden Mitglieder weicht das Grundgesetz bei wichtigen Entscheidungen ab. Teilweise wird eine qualifizierte Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefordert, so in Art. 42 I 2 GG. Teilweise wird die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, im Unterschied zur Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefordert, so für die Wahl des Bundeskanzlers im 1. Wahlgang gemäß Art. 63 II 1 GG (Kanzlermehrheit). Der Begriff "Mehrheit der Mitglieder" wird in Art. 121 GG definiert. Mehrheit der Mitglieder ist die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl. Diese Zahl richtet sich nach § 1 I 1 BWahlG, ab der 15. Wahlperiode 598. Teilweise wird sogar eine qualifizierte Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl gefordert, so in Art. 79 II GG für die Verfassungsänderung.