

Zur Arbeit des Deutschen Bundestages – Anregungen zur Parlamentsarbeit in der Ukraine

Vorwort

Sehr geehrte Abgeordnete, meine Damen und Herren,

die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist ein wichtiges Anliegen der Konrad-Adenauer-Stiftung. Im Rahmen unserer europäischen und internationalen Zusammenarbeit unterstützen wir diese Ziele auch für die Ukraine. Als politische Stiftung bauen wir auf dem Denken und Wirken des ersten deutschen Bundeskanzlers, Konrad Adenauer, auf. Unter seiner Regierung fand die junge Bundesrepublik Deutschland nach den schrecklichen Verbrechen des Zweiten Weltkrieges ihren Platz in der Gemeinschaft der freien Völker. Mit dem demokratischen Wiederaufbau, der Integration in die transatlantische Gemeinschaft, der Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der sozialen Marktwirtschaft und dem Festhalten an einer deutschen Wiedervereinigung wurden in der Regierungszeit Konrad Adenauers politische Grundsatzentscheidungen getroffen, die Deutschland bis heute prägen. Als Präsident des Parlamentarischen Rates hat Konrad Adenauer aber auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland mitgeprägt.

Bewusst entschieden sich die Väter des Grundgesetzes für ein parlamentarisches Regierungssystem. Herausgehoben ist darin die Rolle des Bundestages als „Herzstück der Demokratie“, wie der amtierende Bundestagspräsident Prof. Dr. Norbert Lammert, es formulierte. Die politische und demokratische Stabilität der Bundesrepublik Deutschland ist nicht zuletzt Ausdruck ihrer entwickelten parlamentarischen Tradition. Aber auch der Deutsche Bundestag, vor allem sein Umfeld, hat sich seit der Gründung der Bundesrepublik 1949 verändert. Die Bundestagsverwaltung ist größer, die Politikberatung und die parlamentarischen Assistenzdienste sind professioneller geworden. Diese Professionalisierung hat dazu beigetragen, dass die Abgeordneten ihre Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, die sie vertreten, frei und unabhängig wahrnehmen können.

Im Zuge der derzeit in der Werchowna Rada diskutierten Parlamentsreform ist es uns ein Anliegen, einen Einblick in die Strukturen des Deutschen Bundestages und in die Arbeit und Arbeitsbedingungen seiner Abgeordneten zu geben. Wir möchten damit den Abgeordneten des ukrainischen Parlaments Anregungen und Diskussionsgrundlagen ermöglichen, diese wichtige Parlamentsreform im Interesse des Landes und seiner Menschen bestmöglich zu gestalten.

Mit freundlichen Grüßen

Gabriele Baumann

Leiterin des Auslandsbüros Ukraine der Konrad-Adenauer-Stiftung

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	4
I. Der Deutsche Bundestag und die Werchowna Rada im Vergleich	6
II. Aufgaben des Bundestages	7
III. Struktur des Bundestages: Fraktionen und Arbeitsparlament	10
<i>Der Bundestag im Gesetzgebungsprozess</i>	10
<i>Die Fraktionen</i>	11
<i>Ausschüsse und Enquete-Kommissionen</i>	13
<i>Das Plenum</i>	14
IV. Zur Arbeit eines Bundestagsabgeordneten	15
V. Rechte und Pflichten der Abgeordneten nach dem Grundgesetz und nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages	18
VI. Entschädigung und Nebentätigkeiten	23
VII. Parlamentarische Assistenzdienste	24
<i>Die Verwaltung des Deutschen Bundestages</i>	24
<i>Der Wissenschaftliche Dienst</i>	25
<i>Die Bundestagsbibliothek</i>	25
<i>Die Mitarbeiter der Fraktionen</i>	25
<i>Bundestagsbüro und Mitarbeiter</i>	26
Zu den Autoren	29
Literatur	29

Einleitung

Sehr geehrte Abgeordnete,

der Deutsche Bundestag arbeitet derzeit in seiner 18. Wahlperiode. Seit seiner erstmaligen Konstituierung im Jahre 1949 kennzeichnen die parlamentarische Arbeit Kontinuität und Wandel. Zugleich ist er ein Rede- und ein Arbeitsparlament. Als Redeparlament war er in den vergangenen fast 70 Jahren Ort historischer Auseinandersetzungen um die Zukunft Deutschlands. Dazu gehören die Debatten um die Wiederbewaffnung, um die Verjährung der Verbrechen des Nationalsozialismus, die Ostverträge, die Deutsche Einheit, die Frage, ob Bonn oder Berlin Hauptstadt eines wiedervereinigten Deutschlands sein solle, die Rolle Deutschlands beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus, den Abbruch von Schwangerschaften, Organtransplantationen, Chancen und Risiken der Gentechnik oder auch den Einsatz der Bundeswehr außerhalb Deutschlands. Dabei tagt das Parlament nicht hinter verschlossenen Türen. Es debattiert – wie es Art. 42 Abs. 1 des Grundgesetzes vorschreibt – öffentlich und mit dem Wunsch seiner Mitglieder, ihren Positionen größtmögliche Bekanntheit und Popularität zu verschaffen.

Die Organisation der Abgeordnetentätigkeit in Fraktionen und Ausschüssen gehört ebenfalls zur Kontinuität. Sie zeichnet den Bundestag als Arbeitsparlament aus. Die Mitglieder des Bundestages können personell nach Wahlen wechseln, gelegentlich verlieren die Mitglieder ganzer Fraktionen ihren Sitz, weil ihre Partei an der Fünfprozenthürde scheitert. Aber die Organisation des Bundestages in beständigen Gremien, die um Kompromisse und Lösungen ringen, hat eine fast 70-jährige demokratisch-parlamentarische Tradition etabliert. Dass Deutschland heute nach innen wie nach außen ein friedliches Land ist, liegt nicht zuletzt daran, dass das Austragen von Konflikten und Meinungsverschiedenheiten verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und Werte durch die parlamentarischen Repräsentanten erfolgt. Das parlamentarische Gegenspiel von Regierung und Opposition ist durch das Parlamentsrecht gesichert und trägt in Verbindung mit dem deutschen Föderalismus dazu bei, dass nicht nur Mehrheiten die Minderheiten überstimmen.

Vielmehr trägt der Schutz von Minderheiten durch festgeschriebene Rechte im Parlament dazu bei, dass alle zu Wort kommen und die Minderheit von heute nach der nächsten Wahl die Mehrheit von morgen sein kann.

Aber der Bundestag hat sich auch gewandelt. Er muss sich anpassen an veränderte Bedingungen. Dazu gehören die gewachsene Bedeutung Deutschlands in Europa nach der Wiedervereinigung ebenso, wie die Entwicklung von Medien und Arbeitstechniken in den letzten Jahrzehnten. Computer und Smartphone haben Schreibmaschinen ersetzt, Briefe werden zunehmend durch elektronische Mails abgelöst. Abgeordnete gehen längst nicht mehr nur in Bürgerversammlungen, geben Zeitungsinterviews oder treffen Parteifreunde. Vielmehr ist die politische Welt bunter geworden. Dazu tragen soziale Medien, das Fernsehen und die Digitalisierung unserer Gesellschaft bei. In den Anfangsjahren des Bundestages hatten die Abgeordneten kaum Mitarbeiter. Heute greifen sie auf professionelle Fachkräfte in ihren Büros, den Fraktionen und der Verwaltung zurück. In den ersten Wahlperioden hatten die Abgeordneten keine Altersversorgung. Heute gibt es klare Regeln, die Abgeordneten auch finanziell entsprechend zu entschädigen, damit auch Anreize bestehen, sich aus einem Beruf heraus für ein politisches Mandat zu entscheiden. Nicht zuletzt hat die Politik selbst sich professionalisiert. Entscheidungen über Gentechnik, erneuerbare Energie statt Kernenergie oder Maßnahmen gegen die internationale Finanzkrise sind heute komplexer, als ein „Ja“ oder „Nein“ zum NATO-Beitritt der jungen Bundesrepublik.

Aus dieser parlamentarischen Erfahrung heraus wird in der vorliegenden Broschüre versucht, ein überblicksartiges Bild über die Arbeit des Bundestages und seiner Abgeordneten zu geben. Ähnlich wie die junge Bundesrepublik befindet sich die Ukraine heute in einem Transformationsprozess hin zu einem demokratischen Rechtsstaat. Der Werchowna Rada als gesetzgebendem Organ der Ukraine kommt dabei eine herausragende Bedeutung zu. Es sind die Abgeordneten des ukrainischen Parlaments, die maßgeblich diesen Weg bestimmen. Der derzeit diskutierten Parlamentsreform kommt entscheidende Bedeutung zu, welche Arbeitsbedingungen die Abgeordneten dafür haben. Mit der Motivation, ein paar Einblicke in den Bundestag als Erfolgsgeschichte des deutschen Parlamentarismus

zu geben, haben wir diese Broschüre verfasst.

Gern stehen wir für Fragen oder auch Anregungen für uns zur Verfügung.

Jan Menzer

Dr. Philipp Austermann

I. Der Deutsche Bundestag und die Werchowna Rada im Vergleich

Ein Vergleich der beiden Parlamente ist nur im Kontext des jeweiligen Staatsaufbaus möglich. Die Ukraine hat ein Regierungssystem, in dem dem Präsidenten eine starke Rolle zukommt. Er wird direkt vom Volk gewählt und ist mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet. Dazu gehört beispielsweise die Ernennung des Ministerpräsidenten. Dabei ist er aber ebenso wie die Regierung bei den Gesetzesvorlagen auf die Zusammenarbeit und die Zustimmung des Parlamentes angewiesen. Deshalb hat die Ukraine ein gemischtes präsidential-parlamentarisches Regierungssystem.

Der Deutsche Bundestag ist das einzige Verfassungsorgan, das vom deutschen Volk direkt gewählt wird. Die Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag nach Artikel 63 des Grundgesetzes ist ein Kernstück des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland¹. Das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten für das Amt des Bundeskanzlers ist dabei eher formal. Sie obliegt in der Verfassungspraxis einem Aushandlungsprozess der Parteien beziehungsweise der Fraktionen. Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Misstrauen nach Artikel 67 des Grundgesetzes aussprechen, im Unterschied zur Werchowna Rada aber nur durch die gleichzeitige Neuwahl einer anderen Person. Dieses sogenannte konstruktive Misstrauensvotum bewirkt, dass die Bundesrepublik nicht ohne handlungsfähige Regierung sein kann.

¹ Vgl. Austermann, Die öffentliche Verwaltung 2013, S. 872.

Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich als Zusammenschluss von Ländern in einem föderativen Staat. Demzufolge werden die Interessen der Länder gegenüber Bundestag und Bundesregierung durch den Bundesrat vertreten. Über ihn können die Regierungen der Bundesländer Gesetzesvorlagen einbringen, Gesetzentwürfen zustimmen oder sie ablehnen. Dieser föderale Staatsaufbau, der aus der Geschichte der Bundesrepublik resultiert, begrenzt die Handlungskompetenzen des Bundestages im Vergleich zum ukrainischen Parlament. Die Werchowna Rada ist als Einkammerparlament alleiniges gesetzgebendes Organ der Ukraine.

Wesentliche Aufgaben der beiden Parlamente, beispielsweise Beschlüsse über die Gesetzgebung oder den Staatshaushalt, sind identisch. Im Unterschied zum Bundestag kann die Werchowna Rada aber darüber abstimmen, ob zu bestimmten Themen Referenden durchgeführt werden. Diese Möglichkeit sieht das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aus historischen Gründen nicht vor.

Sowohl die Abgeordneten der Werchowna Rada als auch die des Bundestages werden zur Hälfte in Direktwahlkreisen und zur Hälfte über Listen gewählt. Sie bilden im Parlament Fraktionen und arbeiten in Ausschüssen und Kommissionen. Ein wesentlicher Unterschied liegt dabei im praktischen parlamentarischen Ablauf. Der Bundestag hat Sitzungswochen mit klar gegliederten Abläufen, an welchen Tagen innerhalb einer Woche die Fraktionen, die Ausschüsse oder das Plenum als Ganzes tagen. In der Werchowna Rada wechseln sich Ausschusswochen und Plenarwochen ab. Natürlich gibt es in beiden Parlamenten sitzungsfreie Zeiten, in denen die Abgeordneten im Wahlkreis Bürgertermine und andere Verpflichtungen wahrnehmen.

In der nun fast siebzigjährigen Parlamentsgeschichte des Bundestages haben sich insbesondere die Geschäftsordnung des Parlaments, die parlamentarischen Hilfsdienste und damit auch die Arbeit der Abgeordneten in hohem Maße professionalisiert. In den folgenden Kapiteln werden diese Instrumente vorgestellt.

II. Aufgaben des Bundestages

Der Bundestag ist in zahlreiche personelle Entscheidungen eingebunden. Eine ganz

zentrale Funktion des Parlaments ist die Wahl des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin (Artikel 63 des Grundgesetzes). Das unterscheidet ihn vom Reichstag der früheren Weimarer Republik (1918-33), in der die Ernennung des Kanzlers dem Reichspräsidenten oblag. Das Parlament wird durch die Wahl des Regierungschefs nicht nur aufgewertet, es ist zugleich gewährleistet, dass eine Regierung auch von einer Mehrheit der Abgeordneten im Bundestag getragen wird. Wahrscheinlich einmalig auch im internationalen Vergleich ist das konstruktive Misstrauensvotum (Artikel 67 des Grundgesetzes). Die Abwahl eines Bundeskanzlers ist demzufolge nur durch die Wahl einer anderen Person in das Amt möglich. Auch dieses Instrument des Grundgesetzes hat seine Wurzeln in der Weimarer Republik, in der die ständige Abwahl von Regierungschefs, die keine Mehrheit im Parlament hatten, zu Instabilität führte.

Zudem ist der Bundestag an der **personellen Besetzung weiterer wichtiger Gremien** beteiligt:

- Die Abgeordneten des Bundestages wählen zusammen mit der gleichen Anzahl von Vertretern der Landesparlamente in der Bundesversammlung den Bundespräsidenten.
- Der Bundestag wählt die Hälfte der Bundesverfassungsrichter und der Richter an den obersten Bundesgerichten, vorgenommen durch ein Wahlmännnergremium bzw. den Richterwahlausschuss.
- Der Bundestag wählt die Hälfte der Mitglieder des gemeinsamen Vermittlungsausschusses zwischen Bundestag und Bundesrat.
- Auf Vorschlag der Bundesregierung wählt das Parlament unter anderem den Präsidenten des Bundesrechnungshofes, den Datenschutzbeauftragten und den Wehrbeauftragten.²
- Außerdem wählt der Bundestag eine Reihe von Aufsichtsratsgremien von Unternehmen und Institutionen, an denen der Bund beteiligt ist.

Die zweite wesentliche Aufgabe des Bundestages ist die **Kontrolle der Regierung**. Dabei werden drei Kontrollfunktionen unterschieden:³

² Der Wehrbeauftragte ist für Beschwerden der Angehörigen der Bundeswehr über mögliche Verletzungen ihrer Grundrechte zuständig und ein Hilfsorgan der parlamentarischen Kontrolle (Art. 45b des Grundgesetzes).

³ Vgl. Rudzio, 2015, S. 235

Erstens kontrollieren die Opposition, aber auch die Regierungsmehrheit im Austausch von Argumenten in der Öffentlichkeit die Regierung und debattieren über den politischen Kurs des Landes.

Zweitens wird der Haushalt des Bundes durch ein Bundesgesetz und damit durch den festgesetzt. Das Parlament kontrolliert zudem den effizienten und ökonomischen Einsatz der Haushaltsmittel.

Drittens prüft der Bundestag, ob sich das Regierungshandeln im Rahmen des Rechts bewegt. Das kann beispielsweise durch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes durch eine Normenkontrollklage von 25 % der Mitglieder des Bundestages geschehen (Art. 44 des Grundgesetzes).

Um die Kontrollfunktionen gegenüber der Regierung auszuüben, stehen dem Bundestag verschiedene Instrumente zur Verfügung. Die Regierung muss auf eine „Große Anfrage“ beziehungsweise eine „Kleine Anfrage“ antworten, wenn fünf Prozent der Abgeordneten dies fordern. Große und Kleine Anfragen werden schriftlich eingebracht. Während Kleine Anfragen nur schriftlich beantwortet werden können, können Große Anfragen nach schriftlicher Beantwortung auch parlamentarische Debatten zur Folge haben. In einer meist von den Oppositionsfraktionen verlangten „Aktuellen Stunde“ können Mehrheitsfraktionen und Opposition zu einem bestimmten Thema Argumente austauschen. Ein wichtiges Instrument zur Kontrolle der Regierungstätigkeit sind parlamentarische Untersuchungsausschüsse. Sie sind auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages einzusetzen.

Besondere Kontrollmöglichkeiten haben die Mitglieder des Bundestages auch bezüglich einzelner Sachthemen. Der Bundeshaushalt gliedert sich in zahlreiche Einzeltitel, deren Ausgabenvollzug im Haushaltsausschuss kontrolliert werden. Auch im Vorfeld der Haushaltsberatungen wirkt der Haushaltsausschuss kontrollierend im Sinne einer „Ausgabenbremserfunktion“.⁴

Ein Parlamentarisches Kontrollgremium überwacht die Tätigkeit der Geheimdienste. Seine Mitglieder sind zur Verschwiegenheit verpflichtet. Eingriffe in das Brief-, Post-

⁴ Vgl. Rudzio, 2015, S. 238

und Fernmeldegeheimnis werden an die „G 10-Kommission“ berichtet, die ihrerseits deren Zulässigkeit prüft.⁵

III. Struktur des Bundestages: Fraktionen und Arbeitsparlament

Der Bundestag im Gesetzgebungsprozess

Die Gesetzgebung ist eine der wesentlichsten Aufgaben des Bundestages als Volksvertretung. Laut Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes haben drei Verfassungsorgane des Bundes das Recht, Gesetzesinitiativen im Bundestag einzubringen: der Bundestag aus seiner Mitte heraus, die Bundesregierung und der Bundesrat. Die meisten Gesetzentwürfe kommen von der Bundesregierung. Die regierungstragenden Parteien haben ein Regierungsprogramm oder im Falle einer Koalitionsregierung einen Koalitionsvertrag. In ihm sind die Ziele festgelegt, die sich die Partei oder die Regierungskoalition gestellt hat. Sie werden im Laufe einer Wahlperiode in Gesetzentwürfe gefasst und erreichen so die parlamentarische Beratung.

Die Ministerien erarbeiten auf Referentenebene einen Gesetzentwurf (sog. Referentenentwurf). Meist sind mehrere Ministerien beteiligt, dabei ist ein Ministerium federführend. Der Referentenentwurf wird im Bundeskabinett, bestehend aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern, beraten und verabschiedet. Anschließend wird der Gesetzentwurf in den Bundestag (oder in bestimmten Fällen in den Bundesrat) eingebracht und in erster Lesung im Plenum des Bundestages beraten. In deren Folge wird der Gesetzentwurf zur Beratung in die zuständigen Bundestagsausschüsse verwiesen. Federführend für die Beratung ist der Ausschuss, dessen spiegelbildlich zugeordnetes Ministerium federführend ist (z.B. ist für Angelegenheiten des Innenministeriums wie etwa das Beamtenrecht der Innenausschuss federführend zuständig). Nachdem die Ausschüsse ihre Voten zur Beschlussfassung abgegeben haben, wird der Gesetzentwurf in der zweiten und – sofern er die zweite Lesung „übersteht“ – in der dritten Lesung wieder im Plenum des Bundestages beraten. Kaum ein Gesetzentwurf der Regierung verlässt das

⁵ Vgl. Rudzio, 2015, S.239

Parlament unverändert. Daran wird die Charakteristik des Bundestages als Arbeitsparlament deutlich.

Nachdem der Bundestag ein Gesetz verabschiedet hat, muss es im Bundesrat, der Vertretung der Bundesländer, beraten werden (das sogleich beschriebene Verfahren ergibt sich aus Art. 77 des Grundgesetzes). Der Bundesrat ist kein eigenständiges Gesetzgebungsorgan. Die Verfassung verlangt keine übereinstimmenden Gesetzesbeschlüsse vom Bundestag und Bundesrat. Der Bundesrat hat allein die Möglichkeit die Gesetzesbeschlüsse des Bundestages zu prüfen. Wenn er damit nicht einverstanden ist, kann er dagegen Einspruch einlegen bzw. seine Zustimmung verweigern. Die Handlungsoptionen des nicht einverständigen Bundesrates richten sich danach, ob ein Gesetz nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Falls dies der Fall ist (sog. Zustimmungsgesetz), kann der Bundesrat den Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat anrufen oder die Zustimmung verweigern. Im letzteren Fall ist das Gesetz gescheitert. Bedarf ein Gesetz *nicht* der Zustimmung des Bundesrates (sog. Einspruchsgesetz), kann der Bundesrat den Vermittlungsausschuss anrufen und nach gescheiterter Vermittlung Einspruch gegen das Gesetz einlegen. Dieser Einspruch kann aber vom Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder (sog. Kanzlermehrheit) überstimmt werden, so dass das Gesetz verabschiedet wird. Wenn ein Gesetz endgültig beschlossen wurde, wird es vom Bundespräsidenten unterzeichnet. Anschließend tritt es mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt in Kraft (Art. 78 des Grundgesetzes).

Die Fraktionen

Der Bundestag ist ein Fraktionenparlament. Die Abgeordneten konstituieren zu Beginn einer Wahlperiode Fraktionen. In der Arbeit der Fraktionen bildet sich die parteipolitische Willensbildung in der politischen Debatte und im Gesetzgebungsprozess ab. Allein über die Arbeit seiner Fraktion kann der einzelne Abgeordnete politisch tatsächlich wirksam werden. Fraktionen haben beispielsweise das Recht, Gesetzentwürfe in den Bundestag einzubringen, alternativ dazu fünf Prozent der Abgeordneten. Wäre dieses Recht jedem einzelnen Abgeordneten

gegeben, würde dies eine effektive Gesetzgebungsarbeit erschweren.

In den internen und nicht-öffentlichen Diskussionen kann das Für und Wider bestimmter Entscheidungen abgewogen werden. Im Plenum hingegen tritt die Fraktion als parlamentarische Handlungseinheit auf. Über Gesetzesvorlagen und Anträge entscheiden die Fraktionen meist geschlossen. Hier kann der einzelne Abgeordnete in einen Konflikt mit dem grundgesetzlich in Art. 38 Abs. 1 S. 2 des Grundgesetzes festgelegten Recht kommen, nur seinem Gewissen (seiner politischen Überzeugung) zu folgen. Andererseits ist es wichtig für den Wähler, dass für ihn die Unterschiede der politischen Parteien auch in der politischen Debatte erkennbar sind und hervorgehoben werden. Deshalb ist es wichtig, dass die einzelnen Abgeordneten ihre jeweiligen Meinungen in der Fraktion in Kompromissen bündeln. Zu Recht wird für das Abstimmungsverhalten im Plenum vom einzelnen Abgeordneten eine Disziplin erwartet, sich weitgehend an die Fraktionsbeschlüsse zu halten. Andererseits gibt es Abstimmungen, bei denen über ethische Fragen abgestimmt wird. Bei Themen wie Sterbehilfe oder Abtreibung werden sehr persönliche Gewissensfragen angesprochen, bei denen kein einheitliches Abstimmungsverhalten erwartet wird.

Die Fraktionen wählen aus ihrer Mitte heraus einen Fraktionsvorsitzenden, stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer und weitere Mitglieder des Fraktionsvorstandes. Die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden sind zumeist auch für wichtige Politikbereiche thematisch zuständig. Dagegen sichern die Parlamentarischen Geschäftsführer die Geschlossenheit der Fraktion bei Abstimmungen, die Kommunikation untereinander sowie mit dem Sitzungsvorstand des Bundestages, also dem Bundestagspräsidium.

Zugleich untergliedern sich die Fraktionen in Arbeitsgruppe und Arbeitskreise. Diese konstituieren sich adäquat zu den Bundestagsausschüssen. Die Arbeitsgruppen der Fraktionen beraten ihre Positionen zu den jeweiligen Ausschusssitzungen vor. Hier wirken die Abgeordneten als Experten, deren Meinung in anderen Politikbereichen tätige Fraktionsmitglieder in der Regel folgen.

Ausschüsse und Enquete-Kommissionen

Die Arbeit in den Ausschüssen des Bundestages bildet den Schwerpunkt der parlamentarischen Tätigkeit. Hier findet die eigentliche Sacharbeit statt. Die Abgeordneten eignen sich Expertenwissen an, mit dem sie sowohl im Ausschuss als auch in der Fraktion in ihren jeweiligen Politikbereichen wirken. 90 Prozent der Parlamentsarbeit findet in den Ausschüssen statt. Der Bundestag hat 22 ständige Fachausschüsse, die meist spiegelbildlich zu den Ministerien der Bundesregierung bestehen. Sie sind eine Art „kleine Vollversammlung“, weil sie in ihrer Zusammensetzung die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments widerspiegeln.

Gesetzentwürfe werden nach der ersten Lesung im Plenum des Bundestages an die jeweils zuständigen Bundestagsausschüsse überwiesen. Dabei ist der Ausschuss federführend für den Gesetzentwurf verantwortlich, dessen zugeordnetes Ministerium federführend ist. Viele Gesetzentwürfe, beispielsweise bei Arbeitsmarkt- oder Gesundheitsreformen oder in der Sozialgesetzgebung, betreffen thematisch jedoch mehrere Ausschüsse. Deshalb holt der federführende Ausschuss bei den mitberatenden Ausschüssen Stellungnahmen ein.

Für den jeweiligen Gesetzentwurf wird im Ausschuss von den jeweiligen Fraktionen ein Berichterstatter ernannt. Folglich spezialisieren sich die Abgeordneten auch innerhalb der Ausschüsse weiter. So kann beispielsweise ein Mitglied des Gesundheitsausschusses im Ausschuss und in seiner Fraktion als Berichterstatter Spezialist für die Gesetzgebung im Bereich der Krankenhaushygiene sein. Die Arbeit des Parlamentes wird in dieser Form noch einmal effizienter gestaltet. Nicht alle Abgeordnete können in allen Fragen gleichermaßen kompetent sein. Die Spezialisierung durch Berichterstattungen erlaubt es, die vielfältigen Interessen der Abgeordneten besser zusammenzuführen und im Ausschuss zu Kompromissen zu finden. Zudem können die Ausschüsse besser mit den Fachministerien zusammenarbeiten. Das Berichterstatterwesen ermöglicht Spezialisierungen und erlaubt gezieltere Nachfragen und Änderungen im Gesetzgebungsprozess. Zudem können Ausschüsse Expertenanhörungen durchführen. Unabhängige Wissenschaftler oder Fachleute werden zur Beratung im Gesetzgebungsprozess

hinzugezogen.

Eine bedeutende Rolle spielt der Petitionsausschuss. Hier können Bürgerinnen und Bürger Petitionen an das Parlament richten, in denen sie Beschwerden über persönliche Lebenslagen, Lücken in den gesetzlichen Bestimmungen oder die Arbeit von Behörden einreichen können. Traditionell führt ein Mitglied der Opposition den Haushaltsausschuss, weil dieser besondere Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Regierung hat.

Neben den Ausschüssen kann der Bundestag Enquete-Kommissionen einsetzen. Diese haben eine besondere thematische Aufgabenstellung, mit der sich dann Abgeordnete des Bundestages unabhängig von der Bundesregierung inhaltlich vertieft befassen. Die Themen der Enquete-Kommissionen sind meist weniger tagespolitisch, sondern eher langfristig angelegt. Im Ergebnis liegt ein Abschlussbericht vor, der entsprechende Handlungsempfehlungen gibt.

Während der amerikanische Kongress als Beispiel eines „Arbeitsparlaments“ Gesetzesvorlagen im Einzelnen durcharbeitet und ohne besondere Rücksicht auf die Parteizugehörigkeit entscheidet, werden im britischen Unterhaus als Beispiel für ein „Redeparlament“ die Gesetzesvorlagen der Regierung öffentlich debattiert und unverändert mit der Regierungsmehrheit beschlossen. Der Bundestag ist eine Mischung aus Rede- und Arbeitsparlament. Während die Ausschussarbeit das Arbeitsparlament charakterisiert, kennzeichnet das Plenum den Bundestag als Redeparlament.

Das Plenum

Das Plenum ist die Vollversammlung des Bundestages. Es wird geleitet durch den Präsidenten des Bundestages oder einen seiner Stellvertreter. Der Bundestag führt keine elektronischen Abstimmungen durch. Abgestimmt wird per Hand. Damit ist gesichert, dass der Abgeordnete persönlich abstimmt und sein Abstimmungsverhalten auch öffentlich dokumentiert. Das Ergebnis einer Abstimmung wird vom Tagungsvorstand geschätzt und nur bei Uneinigkeit ausgezählt. Eine

Ausnahme bilden namentliche Abstimmungen, bei denen alle Abgeordneten ins Plenum gebeten werden, um mit einer Karte mit „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ ihr Votum abzugeben. Der amtierende Präsident wird bei der Sitzungsleitung von zwei Schriftführern unterstützt, die selbst dem Bundestag angehören und jeweils von der regierungstragenden Mehrheit und der Opposition gestellt werden.

Der Präsident und seine Stellvertreter bilden das Präsidium des Bundestages. Es wird unterstützt vom Ältestenrat. Ihm gehören erfahrene und einflussreiche Parlamentarier an, die das Bundestagspräsidium bei der Arbeitsplanung des Parlaments, der Tagesordnung für das Plenum, bei Streitfragen oder Auslegungsfragen der Geschäftsordnung unterstützen. Diese neben dem Präsidium zusätzlichen 23 Abgeordneten bilden ebenfalls die Mehrheitsverhältnisse des Bundestages ab.

IV. Zur Arbeit eines Bundestagsabgeordneten

Wenn die Bundestagsabgeordneten gewählt wurden, konstituieren sich schon wenige Tage darauf die Fraktionen. Sie wählen zunächst einen Fraktionsvorstand, damit die Fraktion handlungsfähig ist. In aller Regel wird nach einer gewissen Zeit der Fraktionsvorstand erneut gewählt, damit auch neue und noch unbekanntere Abgeordnete die Chance zur erfolgreichen Kandidatur haben.

Die Bildung der Fraktionen erfolgt zuerst, da sie für die weitere Besetzung parlamentarischer Funktionen ausschlaggebend ist. Beispielsweise für die Besetzung der Ausschüsse. Die neu gewählten Abgeordneten geben nach ihrer Wahl an, in welchen Ausschüssen sie mitarbeiten möchten. Dabei spielen berufliche Qualifikationen, Lebenserfahrungen und Interessen eine Rolle. Aber nicht jeder Wunsch kann erfüllt werden. Die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen verhandeln in einer sogenannten „Teppichhändlerrunde“, wer welchem Ausschuss angehören darf und wer Vorsitzender eines Ausschusses oder Sprecher einer Arbeitsgruppe wird. Dabei spielen die parlamentarische Erfahrung oder die regionale Herkunft eine Rolle. Das ist deshalb wichtig, damit die Besetzung der Ausschüsse

ausgewogen ist. Wenn beispielsweise der Verkehrsausschuss über den Verkehrswegeplan berät, ist es sinnvoll, dass Abgeordnete aus allen Bundesländern im Verkehrsausschuss vertreten sind. Jedes Mitglied des Bundestages hat das Recht, einem Ausschuss anzugehören.

Gehört ein Abgeordneter einem bestimmten Ausschuss an, ist er zugleich Mitglied einer Arbeitsgruppe der Fraktion. In ihr beraten sich alle einer Partei und Fraktion angehörenden Abgeordneten, die ein und demselben Ausschuss angehören. Hier beginnt erneut ein Aushandlungsprozess, wer im Ausschuss inhaltlich für bestimmte Berichterstattungen zuständig ist.

Die Arbeitswoche eines Bundestagsabgeordneten am Sitz des Parlaments ist klar gegliedert. In der Regel reist er am Montag aus seinem Wahlkreis nach Berlin an. Am Montagabend tagen meist die Landesgruppen der Fraktionen. Das ist wichtig, da die Abgeordneten auch regionalspezifisch unterschiedliche Interessen haben. Es ist naheliegend, dass sich ein Abgeordneter aus Schleswig-Holstein eher mit Belangen der Hochseefischerei oder des Küstenschutzes befasst, während sich Abgeordnete aus Bayern oder Baden-Württemberg eher mit dem Bau eines Tunnels durch ein Gebirge befassen könnten. So wird beispielsweise bei der Beschlussfassung eines Verkehrswegeplanes geschaut, ob die Projekte der einzelnen Bundesländer auch hinreichend berücksichtigt wurden.

Am Dienstagmorgen tagen die Arbeitsgruppen der Fraktionen. Hier beraten die Abgeordneten die Themen, die in der jeweiligen Woche auf der Tagesordnung des Ausschusses stehen. Man einigt sich auf gemeinsame Argumentationslinien, auf die sich die zuständigen Berichtersteller vorbereiten können.

Am Dienstagnachmittag tagen zuerst die Vorstände der Fraktionen und anschließend die Fraktionen als Vollversammlung. Die Fraktionen beraten, mit welchen Positionen sie sich in der Parlamentswoche zu den Themen im Plenum äußern. Es finden über wichtige Themen zudem Probeabstimmungen statt, um parlamentarische Mehrheiten zu sichern. Hier ist der Ort, an dem Abgeordnete auch signalisieren können, ob sie gegebenenfalls gegen die Linie ihrer Fraktion stimmen. Da die Arbeitsgruppen und

die Fraktionen nicht öffentlich tagen und die Mitglieder einer Partei sozusagen unter sich sind, wird auch offener und engagierter diskutiert. Wichtig ist, dass die Fraktion zu einem Ergebnis kommt, wie sie gemeinsam abstimmen wird.

Am Mittwochvormittag tagen die Ausschüsse des Bundestages. Meist sind Vertreter der Regierung oder hochrangige Ministerialbeamte anwesend, die ihrerseits Auskunft zu bestimmten Themen und Gesetzesvorlagen geben und Fragen beantworten. Die Berichterstatter der Fraktionen können dann im Ausschuss zu ihrem jeweils auf der Tagesordnung stehenden Sachgebiet vortragen. Der Ausschuss stimmt dann ab, ob er den mitberatenden Ausschüssen und dem Plenum empfiehlt, einem bestimmten Gesetzesentwurf zuzustimmen oder nicht. Er kann auch zu dem Ergebnis kommen, dass weiterer Beratungsbedarf besteht. Die meisten Ausschüsse tagen öffentlich, sofern der Ausschuss keinen anderen Beschluss fasst. Am Mittwochnachmittag finden dann entweder Regierungsbefragungen, Aktuelle Stunden zu bestimmten politischen Themen oder auch Regierungserklärungen statt.

Am Donnerstag und am Freitag tagt das Plenum als Ganzes. Die zuvor festgelegte Tagesordnung des Bundestages wird dann abgearbeitet. Über die Arbeitsgruppen wird beschlossen, welcher Abgeordnete zu welchem Thema im Parlament sprechen darf. Er erhält dafür eine bestimmte Redezeit. Die Redezeit der Fraktionen orientiert sich am Wahlergebnis. Um dies einfacher berechnen zu können, wird für eine „parlamentarische Stunde“ 50 Minuten angenommen. Stellt eine Fraktion also 30 Prozent der Abgeordneten, stehen ihr 15 Minuten Redezeit zur Verfügung.

Unabhängig von den parlamentarischen Sitzungen und Debatten haben die Abgeordneten parallel zahlreiche andere Termine. Sie empfangen Besuchergruppen, sprechen mit Schulklassen, mit Ministerialmitarbeitern, Botschaftern, Gewerkschaftern, Unternehmern, Kirchenvertretern, Journalisten und so weiter. Sie nehmen in und außerhalb des Parlaments an zahlreichen weiteren Veranstaltungen teil. Zudem leisten sie Arbeit in ihrem Büro, besprechen sich mit Mitarbeitern, führen Telefonate und beantworten Mails. Wenn das Plenum am Freitag endet, reisen die Abgeordneten zurück in ihre Wahlkreise. Dort warten dann ebenfalls zahlreiche Aufgaben auf sie. Sie besuchen Parteiversammlungen, Vorstandssitzungen, Vereinssitzungen, Bürgersprechstunden, Pressegesprächen und vielem mehr.

V. Rechte und Pflichten der Abgeordneten nach dem Grundgesetz und nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

1. Das **Grundgesetz** selbst nennt explizit nur einige Rechte der Abgeordneten. Vorrangig schildert es deren **Rechtsstatus**: Die wichtigste Regelung ist Art. 38 Abs. 1 S. 2 des Grundgesetzes: Die Abgeordneten sind demnach Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Dieses sog. freie Mandat schützt Abgeordnete letztendlich vor verpflichtender politischer oder wirtschaftlicher Einflussnahme. Wie die Abgeordneten ihr Mandat ausüben, bleibt ihnen überlassen. Allerdings sind die Abgeordneten nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und der nahezu einhelligen Meinung in der juristischen Literatur⁶ zugleich auch verpflichtet, ihr Mandat auszuüben. Weitere wichtige Statusrechte, die das freie Mandat gewissermaßen „ummanteln“, enthalten die Artikel 46 bis 48 des Grundgesetzes. Äußerungen von Abgeordneten im Plenum oder den Ausschüssen sind – sofern sie nicht verleumderisch sind – straflos (sog. Indemnität, Art. 46 Abs. 1 des Grundgesetzes). Die Abgeordneten besitzen strafrechtliche Immunität (Art. 46 Abs. 2-4 GG), die allerdings aufhebbar ist. Für Ermittlungsverfahren wird sie vom Deutschen Bundestag zu Beginn einer Wahlperiode aufgehoben; die Ermittlungsabsicht muss aber von der Strafverfolgungsbehörde oder dem Gericht dem Bundestagspräsidenten vorher mitgeteilt werden. Erst 48 Stunden nach dem Eingang dieser Mitteilung darf ermittelt werden. Die Erhebung der öffentlichen Klage und Maßnahmen, welche die Freiheit beschränken (Hausdurchsuchung) oder entziehen (Haft), müssen vom Plenum genehmigt werden. Die Einzelheiten des Immunitätsverfahrens ergeben sich aus § 107 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und der Anlage 6 zur Geschäftsordnung. Abgeordnete besitzen in Mandatsangelegenheiten ein Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 47 des Grundgesetzes), einen Anspruch auf Wahlurlaub (Art. 48 Abs. 1 des Grundgesetzes) sowie auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung und auf

⁶ Vgl. nur Roth, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 38 Rn. 119; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 193 und 222; Magiera, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 70; zum Ganzen Austermann, Verfassungsrechtliche Abgeordnetenpflichten nach dem Grundgesetz, DÖV 2011, S. 352 ff.

freie Fahrt mit allen staatlichen (also bundeseigenen) Verkehrsmitteln (Art. 48 Abs. 3 des Grundgesetzes).

Selbstverständlich ist allen Abgeordneten das gleiche Recht eingeräumt, an allen dem Deutschen Bundestag von der Verfassung eingeräumten Befugnissen (z. B. Wahl des Bundeskanzlers und bestimmter weiterer Amtsträger, Kontrolle der Regierung, Gesetzgebung) **mitzuwirken**. Sie dürfen an den entsprechenden Beratungen, Abstimmungen und Wahlen teilnehmen.

Das parlamentarische Verfahren ist im Grundgesetz nur in Ansätzen geregelt: Art. 63 des Grundgesetzes normiert – wie oben gesehen – die Wahl des Bundeskanzlers; die Art. 76 ff. des Grundgesetzes beschreiben die wesentlichen Bestandteile des Gesetzgebungsverfahrens.⁷

b) Die Einzelheiten des parlamentarischen Verfahrens regelt die **Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT)**. Der Deutsche Bundestag beschließt sie gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (zu Beginn einer jeden Wahlperiode). Neben dem Verfahren zur Behandlung von Gesetzentwürfen, Anträgen und weiteren Vorlagen für das Parlament (siehe im Einzelnen § 75 GO-BT), regelt die Geschäftsordnung unter anderem auch die Rechte der Abgeordneten in diesem Verfahren. Wenn von „Rechten der Abgeordneten“ die Rede ist, ist zu unterscheiden: Einige Rechte kann jedes Mitglied allein ausüben, die meisten und wichtigsten sind aber den Fraktionen oder einer bestimmten Zahl von Abgeordneten (z. B. fünf Prozent aller Mitglieder) zugewiesen. Indem die Geschäftsordnung zumeist sehr bedeutsame Rechte den Fraktionen zuweist, beschränkt sie zugleich die Rechte der einzelnen Abgeordneten. Dieser Umstand folgt aber praktischen Notwendigkeiten. Entscheidungen im Parlament können nicht von einem Abgeordneten allein, sondern in der Regel nur mit Mehrheit getroffen werden. Manche Rechte setzen jedenfalls ein bestimmtes Quorum voraus (etwa ein Viertel der Mitglieder für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, Art. 44 des Grundgesetzes). Außerdem erfordert die Vielzahl an vom Parlament zu behandelnden Themen eine Arbeitsteilung unter den Mitgliedern, gerade auch, um

⁷ Zu den Einzelheiten siehe etwa Pieper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 40.

die Exekutive angemessen kontrollieren zu können. Der Zusammenschluss in einer Fraktion dient damit als „Wirkungsverstärker“. Schließlich werden Abgeordnete als Parteikandidaten nominiert und gewählt. Es entspricht dem Willen ihrer Wählerschaft, sich mit politisch Gleichgesinnten zusammenzuschließen, um ein bestimmtes Programm zu verwirklichen.

Die immens bedeutsame Rolle der Fraktionen kommt etwa dadurch zum Tragen, dass die Fraktionsstärke (also die Zahl ihrer Mitglieder) bei der Zusammensetzung der Ausschüsse, Unterausschüsse und sonstigen Gremien des Deutschen Bundestages sowie der Benennung der jeweiligen Vorsitzenden (§ 12 sowie §§ 55, 56 GO-BT) maßgeblich ist. Die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder der Ausschüsse werden ebenfalls von den Fraktionen benannt (§ 57 Abs. 2 S. 1 GO-BT). Auch die Redezeiten in den einzelnen Debatten im Plenum richten sich nach der Fraktionsstärke. Die Gesamtdebattenzeit für jeden Tagesordnungspunkt legt der Ältestenrat fest. Die Reihenfolge der Redner in einer Debatte bestimmt der in der Sitzung amtierende Präsident (§ 28 GO-BT).

aa) Zu den **wichtigsten Rechten einer Fraktion oder einer Gruppe von fünf Prozent** der Abgeordneten gehört es,

- Gesetzentwürfe und Anträge in das Plenum einzubringen (§ 76 Abs. 1 GO-BT) – dies können einzelnen Abgeordnete nicht allein, sondern nur über ihre Fraktion oder wenn sie gemeinsam mit anderen Initianten fünf Prozent aller Parlamentsmitglieder ausmachen,
- einer Behandlung von Gegenständen, die nicht auf der Plenartagesordnung standen, zu widersprechen und sie damit zu verhindern (§ 20 Abs. 3 GO-BT),
- die Vertagung der Beratung eines Gegenstandes oder den Schluss der Aussprache zu verlangen (§ 25 Abs. 2 GO-BT),
- die Vertagung einer Plenarsitzung zu verlangen (§ 26 GO-BT),
- einen Antrag auf Herbeirufung eines Mitglieds der Bundesregierung (sog. Zitierantrag) zu stellen (Art. 43 Abs. 2 GG, § 42 GO-BT) – über den das Plenum dann allerdings abstimmen muss,
- die Beschlussfähigkeit des Plenums anzuzweifeln (§ 45 Abs. 2 GO-BT),

- einen Antrag auf namentliche Abstimmung zu stellen (§ 52 GO-BT),
- zu verlangen, dass ein Ausschuss zehn Sitzungswochen nach Überweisung im Plenum Bericht über den Beratungsstand erstattet (§ 62 Abs. 2 GO-BT),
- zu verlangen, dass zur ersten und zweiten Beratung (sog. Lesung) einer Vorlage eine Aussprache stattfindet (§§ 79 S. 1, 81 Abs. 1 S. 1 GO-BT),
- in der dritten Beratung (Lesung) Änderungsanträge zu stellen (§ 85 Abs. 1 GO-BT),
- die Einberufung des Ältestenrates zu verlangen (§ 6 Abs. 1 S. 3 GO-BT),
- eine Aktuelle Stunde zu verlangen (§ 106 Abs. 1 GO-BT in Verbindung mit Anlage 5 zur GO-BT).

bb) **Fraktionen oder ein Drittel der Mitglieder eines Ausschusses** haben etwa das Recht,

- die Einberufung einer Ausschusssitzung innerhalb des parlamentarischen Zeitplans (in einer Sitzungswoche) zu verlangen (§ 60 Abs. 2 GO-BT); außerhalb des parlamentarischen Zeitplans geht dies nur mit Genehmigung des Bundestagspräsidenten (§ 60 Abs. 3 GO-BT),
- einer Erweiterung der Tagesordnung einer Ausschusssitzung zu widersprechen (§ 61 Abs. 2 GO-BT).

cc) **Abgeordnete als solche** haben neben den unter Ziffer 1. genannten Rechten

- das Rederecht im Plenum, wobei dieses Recht durch die Redeordnung im Plenum (vereinbarte Debattenzeiten, Rednerreihenfolge) beschränkt wird,
- in der Plenardebatte das Recht,
 - Anträge zur Geschäftsordnung zu stellen (§ 29 GO-BT),
 - sich zur Aussprache zu äußern (§ 30 GO-BT),
 - eine Erklärung zur Abstimmung (zum eigenen Abstimmungsverhalten) abzugeben (§ 31 GO-BT),

- Zwischenfragen an einen Redner zu richten oder Zwischenbemerkungen zu einem Redebeitrag zu machen (§ 27 Abs. 2 S. 1-2 GO-BT), sofern der Redner sie zulässt,
- eine Zwischenbemerkung nach einem Redebeitrag zu machen (sog. Kurzintervention, § 27 Abs. 2 S. 3 GO-BT),
- das Recht, kurze Einzelfragen zur schriftlichen oder mündlichen Beantwortung an die Bundesregierung zu richten (§ 105 GO-BT in Verbindung mit Anlage 4 zur GO-BT; die sog. Fragestunde dauert bis zu 180 Minuten und findet in Sitzungswochen mittwochs nach der Regierungsbefragung statt),
- das Recht, in der sog. Regierungsbefragung, die in jeder Sitzungswoche mittwochs um 13 Uhr stattfindet und in der Regel 30 Minuten dauert, Fragen von aktuellem Interesse an die Bundesregierung zu stellen (§ 106 Abs. 2 GO-BT in Verbindung mit Anlage 7 zur GO-BT),
- das Rede- und Fragerecht in Sitzungen der Ausschüsse, in denen sie ordentliches oder stellvertretendes Mitglied sind,
- das Recht zur Teilnahme an Sitzungen von Ausschüssen, in denen sie weder ordentliches noch stellvertretendes Mitglied sind, als (stiller) Zuhörer, sofern die Teilnahme nicht beschränkt wurde (§ 69 Abs. 2 GO-BT).

§ 13 Abs. 2 GO-BT betont – rein deklaratorisch – die **Pflicht der Abgeordneten**, an den Arbeiten des Deutschen Bundestages teilzunehmen. Über die unter Buchstabe a beschriebenen Pflichten geht § 13 Abs. 2 GO-BT nicht hinaus. Sanktionen schreibt die Vorschrift nicht vor. Eine **indirekte Sanktion** sieht § 14 des Abgeordnetengesetzes vor: An jedem Sitzungstag wird eine Anwesenheitsliste ausgelegt. Der Präsident bestimmt im Benehmen mit dem Ältestenrat, welche Tage als Sitzungstage gelten und in welcher Zeit die Anwesenheitsliste ausgelegt wird. Trägt sich ein Mitglied des Bundestages nicht in die Anwesenheitsliste ein, werden ihm 100 Euro von der Kostenpauschale einbehalten. Der einzubehaltende Betrag erhöht sich auf 200 Euro, wenn ein Mitglied an einem Plenarsitzungstag sich nicht in die Anwesenheitsliste eingetragen hat und nicht beurlaubt war. In bestimmten Fällen (Krankenhausaufenthalt, ärztlich bescheinigte Arbeitsunfähigkeit, Mutterschutz etc.), reduziert sich dieser Betrag. Einem Mitglied des Bundestages, das an einer

namentlichen Abstimmung oder einer Wahl mit Namensaufruf nicht teilnimmt, werden 100 Euro von der monatlichen Kostenpauschale abgezogen. Das gilt nicht, wenn der Präsident das Mitglied beurlaubt hat, bereits ein Abzug wegen des Nichteintragens in die Anwesenheitsliste erfolgt oder in den genannten Fällen, in denen schon wegen des Nichteintragens kein Abzug erfolgt.

VI. Entschädigung und Nebentätigkeiten

Das Mandat der Bundestagsabgeordneten muss im Mittelpunkt ihrer Berufstätigkeit stehen (vgl. § 44a Abs. 1 S. 1 des Abgeordnetengesetzes). In der Regel müssen Abgeordnete ihren vorher ausgeübten Beruf für die Ausübung der parlamentarischen Tätigkeit aufgeben. Deshalb verlangt das Grundgesetz in Art. 48 Abs. 3, die Abgeordneten angemessen und unabhängigkeitsichernd für ihre Tätigkeit zu „entschädigen“. Der Begriff der Entschädigung meint ein monatliches Abgeordnetengehalt. Allerdings lässt das Grundgesetz offen, welche Höhe angemessen ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss die Entschädigung für die Abgeordneten und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können. Sie muss außerdem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden. Die Entschädigung ist so zu bemessen, dass sie auch für den, der, aus welchen Gründen immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist. Als Maßstab hat der Gesetzgeber seit dem Jahr 2014 die Entschädigung an dem Einkommen der Richter oberster Bundes ausgerichtet, da diese Richter in ähnlicher Unabhängigkeit wie Abgeordnete und überdies für das gesamte Bundesgebiet entscheiden. Die Entwicklung der Entschädigung folgt der Entwicklung der Einkommen der abhängig Beschäftigten. Die Anpassung geschieht auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes jeweils zum 1. Juli eines Jahres. Das Risiko, nach dem Mandat für eine Übergangszeit kein Einkommen zu erzielen, wird durch ein sog. Übergangsgeld, das abhängig von der Zahl der Mandatsjahre (bis höchstens 18 Monate lang) gezahlt wird, abgemildert. In der Regel

nach dem Erreichen des 67. Lebensjahres erhalten Abgeordnete eine Pension, deren Höhe sich nach der Zahl der Mandatsjahre richtet. Mit der Versorgungsregelung soll der Umstand ausgeglichen werden, dass Abgeordnete sich in der Regel nur dem Mandat widmen können und damit während der Mandatszeit typischerweise keine anderweitigen Altersversorgungsansprüche erwerben.

Abgeordnete dürfen Nebentätigkeiten ausüben, beispielsweise als Rechtsanwälte oder als Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes. Diese Nebentätigkeiten und die daraus erzielten Einkünfte sind beim Bundestagspräsidenten anzeigepflichtig. Der Bundestagspräsident veröffentlicht die Nebentätigkeiten und – verschlüsselt in zehn Einkommensstufen – auch die Einkünfte im Amtlichen Handbuch und auf den Internetseiten des Bundestages.

VII. Parlamentarische Assistenzdienste

Die Verwaltung des Deutschen Bundestages

Die Bundestagsverwaltung umfasst heute rund 2.700 Mitarbeiter. Sie hat den Rang einer Obersten Bundesbehörde. Die Verwaltung wird vom Direktor beim Deutschen Bundestag geführt. Er hat zugleich den Rang eines Staatssekretärs und ist enger Berater des Präsidenten. Die Verwaltung gliedert sich in vier Abteilungen: Parlament und Abgeordnete, Wissenschaft und Außenbeziehungen, Information und Dokumentation sowie Zentrale Dienste.

Besonders wichtig für die Abgeordneten sind die Sekretariate der Bundestagsausschüsse. Deren Mitarbeiter unterstützen die Ausschussvorsitzenden, aber auch die Ausschussmitglieder inhaltlich und organisatorisch. Sie senden den Abgeordneten beispielsweise die Einladungen und Tagesordnungen der Ausschusssitzungen sowie die für die Sitzungen notwendigen Dokumente zu. Sie organisieren Reisen, klären rechtliche Fragen, nehmen Rücksprachen mit Ministerien und sorgen insgesamt für einen effizienten Ablauf der Ausschusssitzungen.

Darüber hinaus sind viele Mitarbeiter der Verwaltung auch mit technischen und organisatorischen Aufgaben im Parlament betraut. Jeder Abgeordnete verfügt am Sitz des Bundestages über ein Büro. Dieses Büro muss arbeitsfähig ausgestattet sein, beispielsweise mit Computern, Telefonen, einem Fernseher und Möbeln. Außerdem übernimmt die Bundestagsverwaltung die Berechnung der Aufwandsentschädigungen und Ruhestandsbezüge der Abgeordneten sowie der Gehälter und Sozialversicherungsbeiträge der Mitarbeiter in den Abgeordnetenbüros. Zudem werden Dienstreisen von Parlamentariern über die Verwaltung erstattet.

Der Wissenschaftliche Dienst

Zum Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages gehören heute 500 Mitarbeiter. Sie stellen den Abgeordneten Gutachten und wissenschaftliche Recherchen zur Verfügung. Auf Anfrage kann ein Abgeordneter auch selbst Recherchen anfordern, die er für seine Tätigkeit benötigt. Der Wissenschaftliche Dienst stellt diese Unterlagen meist in kurzer Frist zur Verfügung.

Die Bundestagsbibliothek

Die Bibliothek des Bundestages verfügt über 1,3 Millionen Bände sowie 11.000 in- und ausländische Fachzeitschriften, die oftmals in kurzer Zeit ausgeliehen werden können. Damit können die Abgeordneten und Mitarbeiter eigene Recherchen vornehmen, beispielsweise bei juristischer oder politikwissenschaftlicher Literatur. Eine Pressedokumentation wertet täglich mehr als 50 Zeitungen aus und stellt die Ergebnisse online zur Verfügung. Die Dokumentation ist so aufbereitet, dass notwendige Informationen schnell und strukturiert zu finden sind.

Die Mitarbeiter der Fraktionen

Die Fraktionen beschäftigen ebenfalls Mitarbeiter. Ihre Aufgabe besteht darin, die Fraktionsmitglieder bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Dazu gehören unter anderem Pressearbeit, Online-Kommunikation, Strategie- und Diskussionspapiere,

Veranstaltungen oder auch ein effizienter Ablauf der gesamten Fraktionsarbeit. Ein Teil der Mitarbeiter ist mit organisatorischen Fragen betraut, beispielsweise mit der Unterstützung der Parlamentarischen Geschäftsführer, den Ablauf der parlamentarischen Beratung zu organisieren. Einige Mitarbeiter beschäftigen sich mit Pressearbeit oder Online-Kommunikation. Zudem haben die Arbeitsgruppen und Arbeitskreise der Fraktionen eigene Mitarbeiter. Ihre Aufgabe besteht darin, die Verbindung zwischen den Abgeordneten einer Fraktion in einem bestimmten Ausschuss zur Fraktion zu halten. Sie führen bei Gesetzentwürfen und Positionspapieren die Meinungen der einzelnen Abgeordneten zusammen. Dabei halten sie Kontakt zur Fraktionsspitze, zu den Parteien und Verwaltungen.

Fraktionsmitarbeiter haben in der Regel auf eine Wahlperiode befristete Verträge. Schließlich müssen sich die Fraktionen nach jeder Wahl neu konstituieren. Mit anderen Worten: Die Partei muss bei einer Wahl die Fünf-Prozent-Hürde schaffen. Allerdings sind Fraktionsmitarbeiter oftmals politisch erfahren. Sie werden häufig aus Ministerien oder politischen Organisationen in die Fraktion entsandt, um Unterstützung zu leisten.

Bundestagsbüro und Mitarbeiter

Jeder Abgeordnete, gleich ob direkt in einem Wahlkreis gewählt oder über Liste, verfügt über ein Büro am Sitz der Bundestages in Berlin und in seiner Heimatregion. Die Mitarbeiter in den Büros sind in den meisten Fragen seine ersten Ansprechpartner. Der Abgeordnete verfügt über ein Budget. Damit kann er entscheiden, wie viele Mitarbeiter, Teil- oder Vollzeitkräfte oder studentische Hilfskräfte, er einsetzen möchte. Auch die Mitarbeiter der Abgeordneten müssen finanziell ein auskömmliches Gehalt haben. Es gibt keine gesetzlichen Regelungen dafür, aber finanziell sollten auch Mitarbeiter der Abgeordneten nicht von Dritten abhängig sein. Da Mitarbeiter nicht nur Zuarbeiter, sondern in gewisser Weise auch Berater sind, sollten ihre Löhne angemessen sein und ein Treueverhältnis zum Abgeordneten ermöglichen. Ein Richtwert für die Bezahlung ist der Bundesangestelltentarif. Allerdings haben auch sie nur Zeitverträge, da ihre Tätigkeit

an die Person des Abgeordneten gebunden ist. Eine Fortsetzung der Arbeit erfordert die Wiederwahl des Abgeordneten.

Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten nehmen wiederum unterschiedliche Aufgaben mit unterschiedlichen Voraussetzungen wahr. Es werden Sekretariats- und Sachbearbeitertätigkeiten, aber auch politisch-wissenschaftliche Tätigkeiten ausgeübt. Das Aufgabenspektrum reicht von der Termin- und Reiseorganisation, der Abrechnung von Reisen, der Organisation und Betreuung von Besuchergruppen, der Beantwortung von Mails und Bürgerbriefen, der Betreuung einer Homepage sowie sozialer Medien wie Facebook und Twitter, dem Verfassen von Pressemitteilungen, Reden und Grußworten, lokalen, nationalen und internationalen Presseauswertungen bis hin zur inhaltlichen Vorbereitung der Berichterstattungen in den Bundestagsausschüssen. Während Mitarbeiter für Sekretariatsaufgaben meist kaufmännisch ausgebildet sind, verfügen wissenschaftliche Mitarbeiter über universitäre Ausbildungen. Teilweise arbeiten auch Studenten in Abgeordnetenbüros, die damit einen Teil ihres Studiums finanzieren und unterstützende Hilfstätigkeiten ausüben.

Die Öffentlichkeitsarbeit hat sich in den letzten Jahren stark ausgeweitet. Das liegt an der Ausbreitung sozialer Medien wie Facebook und Twitter sowie an den Möglichkeiten des Internets, sich über Homepages und Newsletter bekannt zu machen. In einem Newsletter kann der Abgeordnete ein Thema aufgreifen und seine Meinung äußern, aber auch seine Arbeit in einer Plenarwoche darstellen. Die Texte werden dann per Mail an interessierte Bürger und Parteimitglieder seines Wahlkreises versandt. Damit wird sichergestellt, dass die Abgeordneten ihre Arbeit auch öffentlichkeitswirksam machen und die Meinungen der Menschen in ihrer Heimat kennen. Denn eine Kommunikation vom Parlament nach außen bewirkt auch, dass eine Kommunikation des Volkes in Richtung des Parlaments und seiner Abgeordneten erfolgt. Wichtig ist, in dieser Öffentlichkeitsarbeit nicht nachzulassen und regelmäßig Informationen und Meinungen darzustellen.

Zur Öffentlichkeitsarbeit gehören auch Besuchergruppen und Praktikanten. Regelmäßig empfangen die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter Menschen aus ihrer Heimatregion, insbesondere ihrem Wahlkreis. Sie führen mit ihnen Gespräche, führen durch das Parlament oder ermöglichen die Teilnahme an Sitzungen des Plenums. Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, immerhin eine Bundesbehörde, der der Pressesprecher der Bundesregierung vorsteht, organisiert für die Bürger der Wahlkreise aller Abgeordneten politische Bildungsreisen. Ein Besuch beim Parlament mit entsprechender Betreuung durch den Abgeordneten und sein Büro ist dabei obligatorisch. Mit dieser Transparenz wird erreicht, dass das Parlament für die Bürgerinnen und Bürger vertraut wird. Eine parlamentarische Tradition darf sich nicht nur bei Abgeordneten etablieren. Durch kontinuierliche politische Kommunikation nach außen, sei es über Pressearbeit, soziale Medien oder Besuchergruppen, identifizieren sich die Bürger auch mit dem Parlament und seinen Entscheidungen. Zudem arbeiten in Büros häufig mehrmals im Jahr Praktikanten. Sie studieren und bekommen nebenbei Einblicke in die Arbeit des Parlaments. Sie geben dieses Wissen weiter, werden für künftige berufliche Aufgaben geschult und tragen so zur Öffentlichkeitsarbeit bei. Ein besonderes Programm für ausländische Studierende sind die Internationalen Parlamentsstipendiaten. Über Stipendien können ausländische Studierende mehrere Monate in Abgeordnetenbüros arbeiten und so wichtige Erfahrungen mit in ihre Heimat nehmen.

Die Wahlkreisbüros stellen eine Brückenfunktion zwischen dem Abgeordneten, den Berliner Bundestagsbüros und den Bürgern des Wahlkreises dar. Deren Mitarbeiter sind erste Ansprechpartner vor Ort und sehen, welche Themen die Menschen bewegen und wo der Abgeordnete handeln sollte. Sie organisieren zudem die lokalen Termine, Bürgersprechstunden, Gespräche mit Vereinen und Verbänden sowie Unternehmen, Firmen- und Schulbesuche. Für die technische Ausstattung des Büros und der Mitarbeiter bekommt der Abgeordnete eine Pauschale, mit der beispielsweise Bürobedarf finanziert wird.

Und zum Schluss:

Wenn Sie Fragen oder Anregungen oder den Wunsch nach einem persönlichen Kontakt haben, stehen wir gern zur Verfügung.

Dr. Philipp Austermann, philipp.austermann@gmx.de.

Jan Menzer, j.menzer@gmx.de

Zu den Autoren

Dr. Philipp Austermann ist promovierter Jurist. Er schrieb seine Dissertation über das deutsche Abgeordnetenrecht. Heute arbeitet er als Beamter der Bundestagsverwaltung für den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. Er gibt in diesem Beitrag seine eigene Meinung wieder.

Jan Menzer ist Politikwissenschaftler. Nach verschiedenen beruflichen Stationen in der Politik und an Hochschulen ist er heute wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundestagsbüro von Dr. Johann Wadehul, dem Vorsitzenden des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. Dort ist Jan Menzer auch für außenpolitische Fragen zuständig, unter anderem für die Ukraine.

Literatur

Austermann, Die öffentliche Verwaltung 2013, S. 872.

Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 2015, S. 235

Roth, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 38 Rn. 119;

Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 193 und 222;

Magiera, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 70

Austermann, Verfassungsrechtliche Abgeordnetenpflichten nach dem Grundgesetz, DÖV 2011, S. 352 ff.

Pieper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 40.