

§ 5 Deutscher Bundestag

I. Gliederung des Bundestags

Der Bundestag wird nach Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich auf vier Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet nach Satz 2 mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. Der Bundestag tritt gemäß Art. 39 Abs. 2 GG spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen.

1. Abgeordnete

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Diese Bestimmung ist insoweit unmittelbarer Ausdruck der repräsentativen Demokratie (vgl. *Degenhart*, Rn. 609). Verfassungsrechtlich geschützt sind insoweit

- der *Bestand des Mandats* innerhalb der Wahlperiode nach Art. 39 GG, sofern der BT nicht verfassungskonform vorher (z. B. nach Art. 68 GG) aufgelöst wird;
- die freie *Ausübung des Mandats*.

Der Abgeordnetenstatus wird im Einzelnen näher durch das AbgG ausgestaltet.

a) Freies Mandat

Das freie Mandat bedeutet nicht die Freiheit von Pflichten, sondern die Freiheit der inhaltlichen Wahrnehmung dieser Pflichten. Aus diesem Grund muss die Wahrnehmung des Mandats auch im beruflichen Mittelpunkt stehen (vgl. § 44a AbgG), weshalb § 44b AbgG auch entsprechende Verhaltensregeln (wie z. B. Anzeigepflichten) vorsieht. Die damit einhergehenden Einschränkungen der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) werden vom BVerfG als zulässig erachtet, wobei das Gericht eine Abwägung zwischen außerparlamentarischen Freiheitsinteressen und Abgeordnetenpflichten des Mandatsträgers vornimmt.

Leitentscheidung: BVerfGE 118, 277.

Die von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG mit umfasste Unabhängigkeit von Interessengruppen wird institutionell durch die Abgeordnetenentschädigung (Art. 48 Abs. 3 GG) gewährleistet, wobei die Unabhängigkeit innerhalb des Bundestages vor allem durch die Gleichheit in der Entschädigung sichergestellt wird.

Ungeachtet der in der Regel bestehenden Partei- und Fraktionszugehörigkeit eines Abgeordneten gibt es daher keine rechtlich zulässigen Möglichkeiten, den Abgeordneten zu konformem Verhalten zu zwingen. Allerdings ist es nicht unzulässig, den Abgeordneten *politisch* zum „Fraktionszwang“ anzuhalten. Dies kann auch durch

tatsächlichen Zwang flankiert werden, z. B. ist es durchaus möglich, einem renitenten Abweichler einen „sicheren Listenplatz“ bei der nächsten Wahl zu verweigern oder seinen Anliegen die Unterstützung zu versagen.

b) **Beteiligungsrechte bei der Mandatsausübung**

Dem Abgeordneten erwachsen aus seinem Mandat verschiedene Beteiligungsrechte, die die freie und wirksame Mandatsausübung sicherstellen:

- Stimmrecht;
- Rederecht;
- Frage- und Informationsrechte: kleine und große Anfrage als Kontrollinstrumente gegenüber der Regierung, die allerdings nicht einen Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung (namentlich die innere Willensbildung innerhalb der Regierung und noch nicht abgeschlossene Vorgänge) erfassen.

c) **Prozessrechtliche Stellung**

Soweit ein Abgeordneter um seine Statusrechte aus Art. 38 GG streitet, ist er als mit eigenen Rechten ausgestattetes Organteil nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG beteiligtenfähig.

Nach § 63 BVerfGG sind nur der Bundespräsident, Bundestag und Bundesrat, die Bundesregierung und die in GG, GeschO BT oder GeschO BRat mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe parteifähig. Ein einzelner Abgeordneter ist kein Organteil, sondern Mitglied des Bundestages und fällt daher nicht unter § 63 BVerfGG. Gem. Art. 93 I Nr. 1 GG sind jedoch auch „andere Beteiligte“, die durch das GG oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind parteifähig. Da Abgeordnete in Art. 38 I 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet sind, können sie im Organstreitverfahren die behauptete Verletzung oder Gefährdung jedes Rechts geltend machen, das mit ihrem Status verfassungsrechtlich verbunden ist.

Exkurs Organstreit: Das Organstreitverfahren ist ein *kontradiktorisches Verfahren*. Es betrifft Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen des Bundes oder innerhalb von Verfassungsorganen des Bundes über ihre wechselseitigen verfassungsrechtlich begründete Rechte und Pflichten. Hieraus ergibt sich eine der Besonderheiten des Organstreitverfahrens. Es handelt sich um einen so genannten In-sich-Prozess bzw. eine Innenrechtsstreitigkeit, da es sich um ein Verfahren zwischen verschiedenen Organen eines einzigen Rechtsträgers. Streitbeteiligt sind hier Organe und Organteile. Diese sind selbst zwar nicht Träger subjektiver Rechte im eigentlichen Sinn, können aber ihre organschaftlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten gegeneinander geltend machen. Das Organstreitverfahren dient also der objektiven „Bewahrung des Verfassungsrechts“, insbesondere dem parlamentarischen Minderheitenschutz, den das BVerfG ausdrücklich auf Art. 93 I Nr. 1 GG bezogen hat.

d) **Sonstige Statusrechte**

Indemnität für parlamentarische Äußerungen: Ein Abgeordneter darf nach Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Eine Ausnahme besteht nach Abs. 1 Satz 2 lediglich für verleumderische Beleidigungen. Die Indemnität erstreckt sich auch auf zivilrechtliche Klagen, z. B. auf Schadensersatz, Widerruf oder Unterlassung.

Immunität gegenüber Strafverfolgung: Wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung darf ein Abgeordneter nach Art. 46 Abs. 2 GG nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, dass er bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird. Streitig ist, nach welchen Kriterien der BT (bzw. der Immunitätsausschuss) über eine Aufhebung der Immunität entscheidet, sprich: ob dem BT die Pflicht obliegt, die Schlüssigkeit der beantragten Maßnahmen der Strafverfolgung zu prüfen oder ob die Entscheidung allein nach politischen Kriterien (ggf. unter Missbrauchsvorbehalt) erfolgt.

2. **Fraktion**

Fraktionen sind Zusammenschlüsse von Abgeordneten einer gleichen/gleichgerichteten Partei. Ihr Status ist in der Verfassung nicht geregelt, folgt aber aus der Freiheit der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), die auch die Freiheit haben, sich freiwillig zusammenzuschließen. Die GeschO BT hat Fraktionen mit besonderen Rechten ausgestattet (insbesondere §§ 10 ff.), etwa im Rahmen der spiegelbildlichen Besetzung der Ausschüsse (§ 12 GeschO BT). Fraktionen können im Wege der Prozessstandschaft nach § 64 Abs. 1 BVerfGG Rechte des BT in eigenem Namen im Organstreit geltend machen.

Problem: Fraktionslose Abgeordneten und Fraktionsausschluss (siehe hierzu *Degenhart*, Rn. 630 ff.).

3. **Präsident des Bundestags**

Der Bundestag wählt nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer. Der Präsident ist Behörde, erlässt also die relevanten außenwirksamen (z. B. status- oder parteienfinanzierungsrechtlichen) Entscheidungen. Der Präsident übt zudem nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG das Hausrecht und die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages aus. Ohne seine Genehmigung darf in den Räumen des Bundestages keine Durchsuchung oder Beschlagnahme stattfinden (Satz 2).

II. **Untersuchungsausschussrecht**

1. **Einsetzung eines Untersuchungsausschusses**

Der Bundestag hat nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt.

a) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erfolgt durch Einsetzungsbeschluss auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestags (Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG). Die gesetzliche Mitgliederzahl des Bundestags (vgl. Art. 121 GG) ergibt sich aus dem auf der Grundlage des Art. 38 Abs. 3 GG ergangenen BWahlG.

b) Materielle Verfassungsmäßigkeit**aa) Korollarzuständigkeit**

Ein Untersuchungsausschuss agiert als Instrument des Bundestags; seine verfassungsmäßigen Zuständigkeiten können daher nicht weiter reichen als die allgemeine Kompetenz des Bundestags (*Korollartheorie*), was § 1 Abs. 3 PUAG deklaratorisch wiederholt.

- Dies gilt insbesondere in *bundesstaatlicher Hinsicht*. Der Bundestag hat die Eigenverantwortung der Länder für deren Legislativ- und Verwaltungszuständigkeiten zu achten und hat sich daher auf die Untersuchung von Vorgängen mit einem objektiven Bezug zu Angelegenheiten des Bundes zu beschränken. Ein Untersuchungsausschuss des Bundestags darf sich keiner Kontrollkompetenzen gegenüber den Ländern bemächtigen, die dem Bund sonst nicht zustünden. Teilweise wird zwar weitergehend vertreten, eine Untersuchung sei bereits dann unzulässig, wenn das relevante Geschehen durch landesparlamentarische Untersuchung zur vollständigen Aufklärung des Sachverhalts beitragen kann. Jedoch richtet sich die Befassungskompetenz des Bundestags – und damit auch sein Untersuchungsrecht nach Art. 44 GG – nicht nach dem Subsidiaritätsprinzip, sondern nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. In Bereichen, in denen der Bund daher Zuständigkeiten besitzt, die in den parlamentarischen Betätigungsradius des Bundestags fallen (namentlich Gesetzgebung, Regierungskontrolle), ist auch eine Untersuchung möglich. So ist etwa tauglicher Untersuchungsgegenstand einer Enquete des Bundes die ordnungsgemäße Ausübung der Rechtsaufsicht des Bundes (Art. 84 Abs. 3 GG), was auch eine (begrenzte) mittelbare Kontrolle der Landesverwaltung ermöglicht.
- Der Untersuchungsausschuss ist ein parlamentarisches Instrument, das der Durchsetzung des parlamentarischen Selbstinformationsrechts dient. Bei der Einsetzung eines Ausschusses ist daher das *Gewaltenteilungsprinzip* (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) zu achten.

bb) Öffentliches Interesse

Nach herrschender Meinung erfordert die Ausschusseinsetzung ein hinreichendes öffentliches Interesse an der Sachverhaltsaufklärung, also einen hinreichenden Gemeinwohlbezug. Der Begriff des öffentlichen Interesses ist freilich sehr weit zu verstehen. Grundsätzlich ist es Sache des Parlaments, zu bestimmen, welche Sachverhalte für die demokratische Willensbildung von hinreichender Bedeutung sein sollen, und dadurch den erforderlichen Gemeinwohlbezug herzustellen. Daher wird ein öffentliches Interesse teilweise bereits durch eine hinreichende Einsetzungsmehrheit als indiziert angesehen. In diesem Fall findet also lediglich eine Missbrauchskontrolle statt. Auch darf sich der Untersuchungsauftrag eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nach hM grundsätzlich auf

Geschehnisse im Privatbereich, insbesondere die Aufklärung von strafrechtlich relevanten Sachverhalten, erstrecken. Ein hinreichender Bezug zum Öffentlichen wird sich freilich in diesen Fällen regelmäßig nur dann plausibel darstellen lassen, wenn der Untersuchungsgegenstand einen Bezug zu einer öffentlichen Funktion oder einer Amtstätigkeit zulässt, zumal dann, wenn man Art. 44 GG als Ausdruck eines rein staatsgerichteten Kontrollrechts begreift.

cc) Bestimmtheit

Das Untersuchungsthema muss hinreichend genau bestimmt sein, um eine Eingrenzung des Untersuchungsauftrags und der damit verbundenen Zwangsbefugnisse sicherzustellen. Ein dem Ausschuss der Sache nach überlassenes Selbstbefugnisrecht wäre eine unzulässige Delegation der letzten Untersuchungsverantwortung, die dem Plenum vorbehalten bleibt und von diesem nicht entäußert werden kann.

dd) Verstoß gegen Grundrechte

Ein Untersuchungsausschuss übt öffentliche Gewalt aus und ist daher an Grundrechte gebunden (Art. 1 Abs. 3 GG). Fraglich ist indes, ob bereits die bloße Einsetzung des Ausschusses überhaupt geeignet ist, Grundrechte zu berühren. Zunächst handelt es sich auch bei der Einsetzung um einen Akt öffentlicher Gewalt. Die Grundrechtsbindung des Bundestags bei der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses wurde freilich mit der Begründung in Frage gestellt, es handele sich um ein bloßes Parlamentsinternum, durch das nicht unmittelbar in Grundrechte eingegriffen werden könne. Dies trifft jedoch in dieser Allgemeinheit nicht zu, da auch von einem formal parlamentsinternen Akt faktisch belastende Wirkungen ausgehen können. Insbesondere bleibt der Einsetzungsbeschluss kein reines Parlamentsinternum, wenn sich dieser bereits seinem Untersuchungsauftrag nach in qualifizierter Form gegen bestimmte Betroffene richtet.

2. Befugnisse eines Untersuchungsausschusses

Kernaufgabe des Untersuchungsausschusses ist die Beweiserhebung zur Aufklärung des relevanten Sachverhalts. Auf Beweiserhebungen finden nach Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt nach Satz 2 hiervon allerdings unberührt, sodass entsprechende Eingriffe (etwa Telefonüberwachung) unzulässig sind.

Die einzelnen Kompetenzen wurden inzwischen im PUAG geregelt. Auch insoweit ist der Untersuchungsausschuss an Grundrechte gebunden. Der Rechtsschutz wurde nach § 36 PUAG beim BGH monopolisiert.

Lesehinweis: BGHSt 55, 257 ff. = DVBl. 2010, 1311 = NJW 2010, 3251 betreffend den Kundus-Untersuchungsausschuss (beantragte Gegenüberstellung Guttenberg).

III. Vertrauensfrage und Misstrauensvotum

1. Vertrauensfrage und Bundestagsauflösung

Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen (*Vertrauensfrage*).

a) Formelle Voraussetzungen

Die formellen Voraussetzungen des Art. 68 Abs. 1 GG sind:

- Antrag des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag (Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG);
- 48-Stunden-Frist zwischen dem Antrag und der Abstimmung (Art. 68 Abs. 2 GG);
- Keine Mehrheit nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 121 GG;
- Ersuchen des Bundespräsidenten durch den Bundeskanzler, den Bundestag aufzulösen, Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG;
- Kein Erlöschen des Auflösungsrechtes des Bundespräsidenten durch Wahl eines anderen Kanzlers (Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG).

b) Materielle Voraussetzungen

Die h. M. geht vom Erfordernis eines ungeschriebenen materiellen Tatbestandsmerkmals des Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG aus, der eine materielle Auflösungslage (Instabilität) fordere.

- Sinn und Zweck des Art. 68 GG: Sicherung einer kontinuierlichen Unterstützung durch eine verlässliche Parlamentsmehrheit für die effektive Wahrnehmung der Amtsgeschäfte durch den Bundeskanzler;
- Mangelnde Reaktionsmöglichkeiten des Bundeskanzlers auf eine solche „instabile Lage“
 - *Rücktritt*: Es ist jedoch ungewiss, ob die Wahl eines neuen Mehrheitskanzlers gem. Art. 63 GG gelänge, also stabilere parlamentarische Verhältnisse hergestellt werden könnten;
 - *echte Vertrauensfrage*: Diese würde indes Dissens im Parlament offenbaren und die instabile Lage verschärfen;
 - *unechte auflösungsorientierte Vertrauensfrage*: Sie sei nach Sinn und Zweck ebenfalls von Art. 68 GG gedeckt.
- Eingeschränkte verfassungsgerichtliche Überprüfung des materiellen Tatbestandsmerkmals: Einschätzungsspielraum des Bundeskanzlers; praktische Schwierigkeiten der Überprüfung; „Verantwortungskette“ des balancierten Art. 68 GG als hinreichende Gewähr gegen Missbrauch. Es ist hiernach lediglich überprüfbar, ob die Grenzen des Einschätzungsspielraums des Bundeskanzlers eingehalten sind, z.B. Anhaltspunkte fehlen, dass der Bundeskanzler seine Handlungsfähigkeit verloren hat.

2. Konstruktives Misstrauensvotum

Das konstruktive Misstrauensvotum ist als Gegenrecht des Bundestags gegenüber der Regierung konstruiert. Verliert eine Regierung das Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit, kann es die Regierung „abwählen“, aus Gründen der politischen Stabilität aber nur durch („konstruktive“) Wahl eines neuen Kanzlers.

Der Bundestag kann nach Art. 67 Abs. 1 Satz 1 GG dem Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 121 GG) einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muss nach Art. 67 Abs. 1 Satz 2 GG dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen. Zwischen dem Antrage und der Wahl müssen nach Art. 67 Abs. 2 GG achtundvierzig Stunden liegen.