

Plenum

Carl-Christian Kaiser

Herausgeber:

Deutscher Bundestag
Referat Öffentlichkeitsarbeit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Autor:

Carl-Christian Kaiser

Satz, Layout, Gestaltung:

Marc Mendelson, Berlin

Lektorat:

Georgia Rauer, Berlin

Druck:

SDV Saarbrücker Druckerei & Verlag GmbH

Neuaufgabe, 2004

Nachdruck, auch auszugsweise,
nur mit Quellenangabe gestattet

Inhaltsverzeichnis

Plenum	5
Lehrreiches Plenarspiel	8
Vier »Grundrechte«:	
Gesetzgebung, Kanzlerwahl, Kontrolle, und Budgethoheit	9
Gesetzgebung, eine Hauptaufgabe des Plenums	12
Die Geschäftsordnung	14
Lebensprinzip Öffentlichkeit	16
Chancengleichheit für Regierungslager und Opposition	19
Wie mit welchen Mehrheiten abgestimmt wird	20
Startrampe für Abgeordnete	22
Dem Bürger sagen, was ist	24
Literaturhinweise	26

Plenum

Fast sieht es so aus, als säßen auch die Zuschauer mitten im Plenum. Die sechs Tribünen für Besucher, Gäste und Journalisten sind über den Abgeordneten so weit in den Saal hineingezogen, dass alles wie zum Greifen nah erscheint. Das schafft im neuen Plenum des Deutschen Bundestages im Berliner Reichstagsgebäude eine besonders dichte Atmosphäre. Aus Bonn sind die Abgeordneten in einen Plenarsaal umgezogen, der trotz seiner Höhe bis hinauf zur viel gerühmten Glaskuppel und

seiner strengen architektonischen Form sogleich den Eindruck vermittelt: Demokratie direkt, wie auf Tuchfühlung.

Auch im neuen Plenum fällt der Blick zuerst auf den an der gläsernen Stirnwand des Saales angebrachten Bundesadler. Von den Besuchern aus gesehen, steht links darunter die Bundesflagge und rechts die Europafahne. Zu Füßen des Adlers befinden sich die etwas herausgehobenen Plätze des Sitzungspräsidenten und der beiden



Schriftführer, des Sitzungsvorstandes sowie der Parlamentsbeamten, die den Präsidenten beziehungsweise die Präsidentin bei der Leitung der Beratungen unterstützen. Vor diesen Plätzen steht das Rednerpult, und davor haben die Stenografen, die jedes Wort festhalten, ihre schmale Bank.

Wiederum von den Besuchertribünen aus gesehen, sind links vom Sitzungspräsidenten die Plätze für den Bundeskanzler, die

Minister und ihre Mitarbeiter angeordnet und rechts die Plätze des Bundesrates, der Vertretung der Länder. Die beiden Stühle, die dem Präsidentenpodest am nächsten stehen, sind dem Kanzler und dem Bundesratspräsidenten vorbehalten.

Das Präsidiumspodest, die Regierung- und die Bundesratsbank bilden eine flache Ellipse. Ihr gegenüber befindet sich, in Form eines Zweidrittelkreises, das Rund



der Abgeordnetensitze. Abermals von den Besuchern aus gesehen, beginnen sie links mit den Plätzen für die Parlamentarier der FDP. Darauf folgt die CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen. Die rechte Hälfte nehmen die Abgeordneten der SPD ein, und am äußersten rechten Rand dieses Zweidrittelkreises befinden sich die Plätze der beiden PDS-Parlamentarierinnen, die in zwei Wahlkreisen das Direktmandat gewonnen haben und auf diese Weise als fraktionslose Abgeordnete in den Bundestag gelangt sind.

Diesem Kreis folgen auch die sechs voneinander getrennten Publikumstribünen über den Parlamentariern. Die Tribünen ganz links und rechts vorn sind für die Presse bestimmt, die weiteren Tribünen links und rechts zur Mitte hin für Besucher und offizielle ausländische Gäste. Schließlich noch einmal die Stirnwand des ganzen Plenarsaals: Links und rechts neben dem Bundesadler zeigen rote Ziffern den gerade behandelten Tagesordnungspunkt an, während ein grünes »F« signalisiert, dass die Sitzung vom Fernsehen direkt übertragen oder aufgenommen wird, also die Öffentlichkeit mitsieht und

mithört. Außerdem geben die Lichtstreifen die Uhrzeit an.

Für die Zuschauer fügt sich dies alles, zumal bei voll besetztem Haus, zu einem zunächst verwirrenden Bild zusammen. Nur selten bietet der Bundestag den Anblick eines feierlichen Auditoriums, das den Rednern lauscht. Im Gegenteil, meist geht es in den Abgeordnetenreihen und vorn auf dem Präsidentenpodest und den Regierungsplätzen ziemlich lebhaft zu. Viele Parlamentarier nutzen die Zeit, um die Unterlagen durchzuarbeiten, die ihnen die blau befrackten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Plenarassistenzenzdienstes bringen. Hin und wieder eilen Abgeordnete zum Sitzungspräsidenten, um mit ihm über den weiteren Gang der Beratungen und die Reihenfolge der Redner zu sprechen. Meist handelt es sich dabei um die parlamentarischen Geschäftsführer der einzelnen Bundestagsfraktionen. Andere Parlamentarier stehen in kleinen Gruppen beieinander, um sich rasch über die eine oder andere Frage zu verständigen.

Lehrreiches Plenar-Schauspiel

Das auf den ersten Blick so irritierende Schauspiel kann jedoch, genauer betrachtet, lehrreich sein, zudem in einem so übersichtlichen und in sich abgeschlossenen Raum wie dem neuen Plenarsaal in Berlin. Denn wie in einem Brennglas bündeln sich im Plenum wichtige Merkmale der Demokratie und der parlamentarischen Arbeit, nämlich

- der Wettstreit der Meinungen vor aller Augen und Ohren,
- die öffentliche Beschlussfassung,
- das Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition,
- die Auseinandersetzung nach bestimmten Spielregeln.

Ebenso spiegelt sich die Rolle des Bundestages als Volksvertretung, als höchstes demokratisches Organ, am deutlichsten im Plenum wider:

- Als Versammlung aller Parlamentsmitglieder ist es das Zentrum des Bundestages und die für alle parlamentarischen Aufgaben entscheidende Instanz.

- Drückt sich die nur von den Verfassungsbestimmungen begrenzte Souveränität des Bundestages darin aus, dass er keinerlei Aufsicht oder irgendwelchen Weisungen unterworfen ist, sondern seine Angelegenheiten selbst regelt, so gilt dies in erster Linie für sein Plenum. Es befindet über seine Zusammenkünfte, die Art und Weise seiner Beratungen und die Erledigung seiner Aufgaben aus eigenem Recht.
- Ist der Bundestag in der Wahl seiner Themen völlig frei, so wird dies vor allem im Plenum sichtbar.
- Nimmt man den Grundsatz der Öffentlichkeit hinzu, der für alle parlamentarischen Demokratien bestimmend ist, so tritt die Funktion des Bundestages als »Forum der Nation« im Plenum am klarsten zutage.

Vier »Grundrechte«: Gesetzgebung, Kanzlerwahl, Kontrolle und Budgethoheit

Welchen zentralen Platz das Plenum als Vollversammlung des Bundestages – auch wenn sie keineswegs immer vollzählig ist – einnimmt, zeigt sich in erster Linie an seinen Zuständigkeiten.

- **Gesetzgebung:** Alle Gesetzesvorlagen gehen an den Bundestag, der sie im Prinzip im Plenum in drei Beratungen (auch Lesungen genannt) behandelt. Neben der Bundesregierung und dem Bundesrat als Urhebern von Gesetzentwürfen können selbstverständlich auch aus der Mitte des Bundestages Gesetzentwürfe vorgelegt werden. In der Regel tun dies die Fraktionen der verschiedenen Parteien. Aber auch fünf Prozent der Parlamentsmitglieder, das sind 31 der gegenwärtig 603 Abgeordneten, haben dieses Recht.
- **Wahl des Bundeskanzlers:** Die Wahl des Regierungschefs ist allein Sache des Parlaments. Das Gleiche gilt für die Entscheidung über einen Antrag des Kanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, und besonders für die Möglichkeit, den Kanzler durch ein konstruktives Misstrauensvotum, nämlich durch die Wahl eines Nachfolgers, zu stürzen. Bisher ist dieses Instrument nur zwei-

mal angewendet worden: vergeblich 1972, als die CDU/CSU mit dem Antrag scheiterte, ihren Fraktionsvorsitzenden Rainer Barzel anstelle des damaligen sozialdemokratischen Bundeskanzlers Willy Brandt zum Regierungschef zu wählen, und erfolgreich 1982, als Helmut Schmidt (SPD) dem damaligen Führer der CDU/CSU-Opposition, Helmut Kohl, weichen musste.

- **Kontrolle der Regierung:** Außer der Beratung der Gesetzentwürfe und schließlich der Entscheidung darüber verfügt das Parlament zur Kontrolle der Regierung und Verwaltung besonders über die Mittel der Großen und Kleinen Anfrage, der Fragestunde, der Regierungsbefragung nach Kabinettsitzungen und der Aktuellen Stunde. Die Regierung muss dann – mit Ausnahme der Kleinen Anfrage – im Plenum Rede und Antwort stehen. Außerdem kann jedes Regierungsmitglied zu den Beratungen herbeizitiert werden. Auf Verlangen eines Viertels der Abgeordneten muss ein Untersuchungsausschuss eingesetzt werden. Kontrollbefugnisse üben auch der vom Plenum berufene Wehrbeauftragte des Bundestages und der Datenschutzbeauftragte aus.

- Das Budgetrecht ist eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste Kontrollinstrument: Ohne Zustimmung des Bundestages kann das Haushaltsgesetz, in dem alle Einnahmen und Ausgaben des Staates festgelegt sind, nicht verwirklicht werden. Der Staatshaushalt aber ist das in Zahlen gefasste Regierungsprogramm. Die alljährliche Debatte über den Bundeshaushalt, die sich jeweils über mehrere Tage erstreckt, pflegt deshalb einer der Höhepunkte des Parlamentsjahrs zu sein. Außerdem muss der Finanzminister jährlich Rechnung legen und die Regierung durch das Parlament entlastet werden.

Welches Gewicht diese »Grundrechte« haben, macht auch die Statistik deutlich. Mehr als die Hälfte der gesamten Sitzungszeit des Plenums entfällt auf Gesetzesberatungen. Vom Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages 1949 bis zum Ende der vergangenen Legislaturperiode im Herbst 2002 sind im Parlament nicht weniger als rund 9.300 Gesetzentwürfe eingebracht und 6.100 Gesetze verabschiedet worden. In der 14. Wahlperiode von 1998–2002 hat es rund 100 Große und rund 1.800 Kleine Anfragen, rund 15.000 mündliche oder schriftliche Fragen für die

Fragestunde, 61 Regierungsbefragungen sowie 141 Aktuelle Stunden gegeben. Zwischen 1949 und 1998 sind zudem 44 Untersuchungsausschüsse eingesetzt worden.

Zu den »Grundrechten« des Parlaments und seines Plenums kommt ein großer Kranz weiterer wichtiger Befugnisse hinzu. Dazu gehören vor allem

- die Wahl des Bundestagspräsidenten, der nach dem Bundespräsidenten im Staat an zweiter Stelle steht, sowie der vier Stellvertreter, der Vizepräsidenten aus jeder der derzeit vier Fraktionen;
- die Feststellung des Verteidigungsfalls und die Bestimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des »Gemeinsamen Ausschusses«, der in Notfällen viele parlamentarische Zuständigkeiten übernimmt, sowie die endgültige Entscheidung über einen Friedensschluss;
- die Beteiligung an der Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung, die zur Hälfte aus den Bundestagsabgeordneten besteht;

- das Recht, den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Gesetzesverletzungen vor dem Bundesverfassungsgericht anzuklagen;
- die Mitwirkung bei der Wahl für die vom Bundestag zu berufenden Richter des Bundesverfassungsgerichtes durch Wahl der Mitglieder des Wahlausschusses;
- die Mitwirkung an der Berufung von Richtern für die obersten Gerichtshöfe des Bundes durch Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses;
- die Entsendung von Abgeordneten in internationale Gremien.

Von Gewicht sind auch andere Befugnisse – so das endgültige Entscheidungsrecht des Plenums über

- die Einsetzung von Enquetekommissionen zur Vorbereitung von Entscheidungen über besonders komplizierte und langfristige Probleme, bisher in 31 Fällen;
- die Behandlung der vielen Bitten und Beschwerden (Petitionen) an den Bundestag; allein zwischen 1998 und 2002

haben das Parlament im Jahresdurchschnitt rund 16.000 Petitionen erreicht;

- Einsprüche gegen die Gültigkeit einer Bundestagswahl;
- Ersuchen in Immunitätsangelegenheiten, also über die eventuelle Aufhebung des Schutzes, den die Abgeordneten vor strafrechtlicher Verfolgung besitzen.

Hinzu kommen schließlich die so genannten »Hearings«, nämlich umfangreiche Anhörungen von Sachverständigen vor Bundestagsausschüssen und Enquete-kommissionen. Das ist in der letzten Legislaturperiode insgesamt nicht weniger als 384-mal geschehen.

Gesetzgebung, eine Hauptaufgabe des Plenums

Wenn das Parlament den mit Abstand größten Teil seiner Arbeit der Gesetzgebung widmet, dann geht es dabei auch besonders gründlich vor. Von bestimmten Ausnahmen abgesehen, müssen alle Gesetzentwürfe drei Beratungen – oder Lesungen – durchlaufen.

Die erste Beratung dient einer grundsätzlichen Debatte über die politische Bedeutung des Gesetzvorhabens, über seine Notwendigkeit und seine Ziele. Zu einer Aussprache in der ersten Lesung pflegt es jedoch nur dann zu kommen, wenn es um gewichtige Vorlagen geht und überdies das Regierungslager und die Opposition verschiedener Meinung sind. Sonst wird die Vorlage ohne Aussprache sogleich an die Ausschüsse überwiesen.

Die zweite Beratung im Plenum steht an, nachdem der Entwurf durch die »Mühle« der Ausschüsse gegangen ist, die der Bundestag für die einzelnen Sachgebiete gebildet hat. Sehr oft wird der Entwurf teilweise, hin und wieder sogar ganz verändert; nur in wenigen Fällen bleibt er völlig »ungerupft«. Bei dieser zweiten Beratung auf der Grundlage der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses wird Paragraph für Paragraph

durchgenommen. In diesem Stadium kann jedes einzelne Bundestagsmitglied Änderungsanträge stellen.

Änderungsanträge werden aber überwiegend von den Fraktionen gestellt. In aller Regel macht davon die Opposition Gebrauch. Aufgrund ihrer Minderheitenposition in den Ausschüssen bleiben ihre Vorschläge oft unberücksichtigt. Das Regierungslager hat auch dort die Mehrheit. Wäre es anders, so könnten die Oppositionsparteien dort Regierungsvorhaben blockieren oder zumindest behindern. Jede Einzelabstimmung müsste dann im Plenum stattfinden, ein ebenso zeitraubendes wie unsinniges Verfahren. Zwar kann sich die Opposition auch in der parlamentarischen Vollversammlung nicht durchsetzen. Aber sie will in aller Öffentlichkeit ihre Alternative deutlich machen und die Mehrheit zwingen, ihre Ablehnungsgründe zu offenbaren.

Die in der zweiten Beratung beschlossene Fassung des Gesetzentwurfes bildet die Grundlage für die dritte Beratung. Weitere Änderungsanträge dürfen sich nur noch auf Bestimmungen beziehen, zu denen schon in der zweiten Beratung Änderungen beschlossen worden sind. In der

abschließenden Beratung sind dafür jedoch, um eine Zerfaserung zu vermeiden, wenigstens 31 Abgeordnete nötig, die fünf Prozent aller Parlamentarier entsprechen – eine Zahl, die auch die Mindeststärke einer Fraktion ausmacht.

Gegeneinander und Wettstreit von Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit können schließlich in der dritten Beratung wieder zu einer allgemeinen Aussprache oder zu Erklärungen der Fraktionen führen. Die dritte Beratung endet mit der Schlussabstimmung, in der das Parlament das Gesetz samt allen zuvor beschlossenen Änderungen annimmt oder verwirft.

Die Regierung hat im Übrigen keinerlei Recht auf Änderungsanträge. In dem Augenblick, in dem ihre Entwürfe in den Bundestag gehen, verliert sie jeden unmittelbaren Einfluss auf die Vorlage. Weder kann sie Änderungen verhindern noch ihre Fassung des Entwurfes wiederherstellen. Allerdings kann sie mittelbar zum Zuge kommen, nämlich über »ihre« Abgeordneten und Fraktionen im Parlament. Das ist jedoch nicht immer einfach, weil bei aller Loyalität natürlich auch die Abgeordneten im Regierungslager und die Mehrheitsfraktionen oft ihren eigenen Kopf haben.

Die Geschäftsordnung

Für die Organisation und Arbeitsweise des Bundestages bildet die umfangreiche Geschäftsordnung, die sich der Bundestag zu Beginn jeder Wahlperiode gibt, gewissermaßen das »Unterfutter«. Regeln für die Arbeit des Plenums betreffen unter anderem die

- Tagesordnung der Plenarberatungen;
- Einberufung der Sitzungen sowie deren Verlauf;

- Worterteilung;
- Abstimmungen und Wahlen;
- Ordnungsmaßnahmen.

Was die Zeit- und Arbeitspläne des Parlaments und dann im Einzelnen die Tagesordnungen für die Plenarsitzungen angeht, so werden sie im Ältestenrat des Bundestages, der die Geschäfte des ganzen



Parlamentes regelt, vereinbart. Dem Ältestenrat gehören der Präsident, die Vizepräsidenten sowie 23 Abgeordnete an, die nach der Stärke der Fraktionen entsandt werden. Aufgabe des Ältestenrates ist es unter anderem, dem Plenum Vorschläge über die Gestaltung der Debatten zu unterbreiten. Freilich hat das Plenum, besonders in Streitfällen, stets das letzte Wort. Der Ältestenrat schlägt ihm auch vor, an welche Ausschüsse Gesetzentwürfe und andere Vorlagen überwiesen werden sollen.

Der gesamte Arbeitsrhythmus des Parlaments ist auf das Plenum ausgerichtet. Das macht besonders die Abfolge deutlich, in der die verschiedenen Gremien tagen.

Den Vorständen der Fraktionen obliegt es, am Wochenanfang für die anstehenden parlamentarischen Debatten und Entscheidungen die politischen Grundlinien vorzuzeichnen. Die Detailvorbereitung ist hingegen Sache der Fraktionsarbeitskreise. In diesen Kreisen oder Gruppen finden sich von Fraktion zu Fraktion die für die verschiedenen Themen sachverständigen Abgeordneten zusammen. Wie verzweigt dieses System ist, zeigt sich daran, das zum Beispiel die sozialdemokratische Fraktion gegenwärtig 21 und die CDU/CSU

zusammen mit so genannten soziologischen Gruppen 25 solcher Gremien eingerichtet hat. Das Bündnis 90/Die Grünen verteilt die politische Materie auf vier, die FDP auf fünf Arbeitskreise.

Weil in den Fraktionen nicht jeder Abgeordnete auf jedem Gebiet firm sein kann, ist man auf die Vorarbeit und den Rat der Arbeitskreise angewiesen. Deshalb treten diese Gremien vor den Fraktionssitzungen zusammen, wo im nächsten Schritt über die weitere Marschroute befunden wird. Erst dann schließen sich, schematisch gesehen, die Beratungen in den Ausschüssen des Bundestages an, in denen jeweils die Fachleute aller vier Fraktionen versammelt sind. Und erst nach den Beratungen in den Fraktionen und Ausschüssen kommt das Plenum, auf das alles hingefordert ist, zusammen.

Im Plenum eröffnet, leitet und schließt der Präsident die Sitzungen. Nach einem vorher vereinbarten Rhythmus, meistens nach zwei Stunden, wechselt die Sitzungsleitung zu einer der Vizepräsidentinnen oder einem der Vizepräsidenten.

Die Sitzungsleitung soll gerecht und unparteiisch sein und die Ordnung im

Lebensprinzip Öffentlichkeit

Hause wahren. Dazu gehört, dass der Präsident, wenn nötig, Äußerungen oder Verhaltensweisen von Abgeordneten als unparlamentarisch zurückweisen oder rügen und notfalls Mitglieder zur Ordnung rufen kann. Nach dreimaligem Ordnungsruf muss er dem Redner das Wort entziehen. Bei groben Verletzungen der Ordnung kann er Abgeordnete des Saales verweisen, also von der Sitzung ausschließen, im äußersten Fall für längere Zeit. Wird die Debatte durch Unruhe gestört, kann der Präsident beziehungsweise die Präsidentin die Sitzung auf unbestimmte Zeit unterbrechen oder aufheben.

Die beiden Schriftführer links und rechts vom Präsidenten kommen aus den Reihen der Abgeordneten. In der Regel gehört der eine einer Mehrheitsfraktion, der andere einer Oppositionsfraktion an. Von der Besuchertribüne aus gesehen, führt der Schriftführer rechts vom Präsidenten die Rednerliste. Er notiert die Wortmeldungen der Abgeordneten sowie der Regierungs- und Bundesratsmitglieder. Der Schriftführer links protokolliert die Plenarbeschlüsse, die Erledigung der Fragen in der Fragestunde und das Ergebnis der Abstimmungen.

Öffentlichkeit gehört zu den Lebensprinzipien einer parlamentarischen Demokratie. Deshalb bestimmt das Grundgesetz in Artikel 42: »Der Bundestag verhandelt öffentlich.« Seit wichtige Debatten vom Fernsehen und Rundfunk direkt übertragen werden, gilt das in einem noch viel weiteren Sinne als in früheren Jahren.

Zwar kann der Ausschluss der Öffentlichkeit von einem Zehntel der Abgeordneten oder der Bundesregierung beantragt werden, aber zu einem entsprechenden Beschluss ist eine Zweidrittelmehrheit nötig. Die hohe Hürde zeigt, wie sehr Verhandlungen hinter verschlossenen Türen als Ausnahme verstanden werden. Tatsächlich ist bisher noch nie verlangt worden, dass das Plenum im Geheimen beraten solle.

Die Öffentlichkeit der parlamentarischen Vollversammlung hat unmittelbar mit deren Aufgaben und Funktionen zu tun. Rede und Gegenrede, Argument und Gegenargument, die Darstellung von Problemen und die Debatte über ihre Lösung, die Begründung der verschiedenen Standpunkte und die Rechtfertigung von Entscheidungen, Streit im Wettbewerb zwischen den einzelnen Fraktionen sowie zwischen dem Regierungslager und der

Opposition: Das alles dient einerseits der öffentlich wirksamen Kritik und Kontrolle, andererseits der öffentlichen Erläuterung und Durchsetzung der Regierungspolitik – und damit insgesamt der Information sowie der Urteils- und Willensbildung der Bürger.

Die Mittel für die Austragung der Streitfragen und die politische Selbstdarstellung auf offenem Markt, nämlich im Plenum, sind Rede und Debatte. Den parlamenta-

rischen Rederegeln kommt deshalb besondere Bedeutung zu. Ihre Handhabung ist Sache des Sitzungsleiters.

Grundsätzlich darf der Präsident keinem Abgeordneten das Wort vorenthalten. Auf der anderen Seite aber darf kein Parlamentsmitglied sprechen, wenn ihm der Präsident nicht das Wort erteilt hat (Ausnahmen sind Zwischenrufe). Eine zentrale Vorschrift ist daher Paragraph 28 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Bundestages:



»Der Präsident bestimmt die Reihenfolge der Redner. Dabei soll ihn die Sorge für sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, die Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen, auf Rede und Gegenrede und auf die Stärke der Fraktionen leiten; insbesondere soll nach der Rede eines Mitgliedes oder Beauftragten der Bundesregierung eine abweichende Meinung zu Wort kommen.«

Alle diese Bestimmungen gleichzeitig zu erfüllen, ist ein schwieriges Geschäft – besonders dann, wenn es in einer Debatte hoch hergeht und viele Abgeordnete reden wollen. Es wird freilich dadurch erleichtert, dass die Fraktionen, vor allem bei wichtigen Debatten, ihre Hauptsprecher schon vorher benennen und – selbst wenn sich der Sitzungspräsident nicht daran halten muss – oft auch deren Reihenfolge untereinander vereinbaren. Auf diese Weise werden so genannte »Debattenrunden« ausgehandelt. Auch die Dauer von Debatten und die Debattenanteile der einzelnen Fraktionen, in der Regel im Verhältnis ihrer Stärke, werden im Ältestenrat vereinbart und, jedenfalls was die Dauer angeht, vom Plenum beschlossen. Im

Laufe einer Aussprache kann einvernehmlich von diesem Schema abgewichen werden.

Das Recht des Präsidenten, über die Reihenfolge der Redner zu befinden, wird dadurch eingeschränkt, dass Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten jederzeit gehört werden müssen. Sie können sofort das Wort ergreifen, wenn der Vorredner zum Schluss gekommen ist. Nachdem aber ein Mitglied oder Beauftragter der Regierung gesprochen hat, soll – auch wenn das nicht immer der Fall ist – eine abweichende Meinung zu Wort kommen. In der Praxis heißt dies vor allem, dass etwa nach Abgabe einer Regierungserklärung zunächst die stärkste Oppositionsfraktion am Zuge ist.

Chancengleichheit für Regierungslager und Opposition

Als beherrschender Grundsatz gilt, dass zwischen den verschiedenen politischen Gruppierungen, zumal wenn sie miteinander rivalisieren, Chancengleichheit bestehen soll. In der Praxis bezieht sich dies vor allem auf das Verhältnis zwischen der Regierung oder den Mehrheitsfraktionen und der Opposition.

Im Unterschied zu den Anfängen des Parlamentarismus im Kaiserreich, wo das ganze Parlament als Widerpart der Regierung begriffen wurde und es in mancher Hinsicht auch war, wird inzwischen die Aufgabe der öffentlichen Kritik und Kontrolle in besonderer Weise von der Opposition wahrgenommen.

Den Mehrheitsfraktionen hingegen kommt, auch wenn sie sich nicht ausschließlich so verstehen und sich im Einzelnen manchmal abweichend verhalten, vor allem die Aufgabe zu, die Regierungspolitik mit ihrer Mehrheit im Bundestag durchzusetzen und zu verteidigen. Die Fraktionen, welche die Regierung tragen, üben ihre Kontrolle daher eher intern und informell aus. Dazu gehört auch, dass die Regierung von vornherein darauf achten muss, für ihre Vorlagen in den eigenen parlamentarischen Reihen eine Majorität zu finden.

Sie kann nicht gegen das Parlament regieren; ihre Bundestagsmehrheit ist kein bloßer »Erfüllungsgehilfe«, erst recht nicht sind es die Oppositionsfraktionen. Insofern übt das Parlament auch als Ganzes seine Kontrollaufgaben aus.

Wie sehr das Gebot der Chancengleichheit ausgefeilt ist, zeigt sich etwa an folgenden Beispielen:

- Wenn nach Schluss einer Aussprache oder nach Ablauf der Redezeit ein Mitglied oder Beauftragter der Regierung oder der Ländervertretung noch einmal zu dem gerade abgehandelten Thema spricht, ist die Aussprache wieder eröffnet.

- Ergreift ein Mitglied der Regierung oder des Bundesrates außerhalb der Tagesordnung das Wort, so wird über seine Ausführungen eine Aussprache eröffnet, wenn dies mindestens 31 anwesende Abgeordnete – also fünf Prozent aller Parlamentarier – oder eine Fraktion verlangen.

So sorgfältig wie die Bestimmungen über die Chancengleichheit sind auch viele andere Rederegeln der Geschäftsordnung, etwa über die Vertagung oder den Schluss von Beratungen und Sit-

Wie mit welchen Mehrheiten abgestimmt wird

zungen, über Wortmeldungen zur Geschäftsordnung oder über persönliche Bemerkungen und Erklärungen.

Seit einiger Zeit gibt es bei Plenardebatten neben den Zwischenfragen auch das Instrument der so genannten Kurzintervention. Dabei handelt es sich um eine auf drei Minuten begrenzte Erklärung, die als Reaktion auf einen Debattenbeitrag abgegeben wird. Der Redner hat dann die Möglichkeit der Erwiderung. Auf diese Weise soll unter Abweichung von der vorgesehenen Rednerfolge die Spontaneität in Plenardebatten beflügelt werden.

Stenografen nehmen alles Gesprochene und Hörbare auf: die Worte des Präsidenten, die Reden und Zwischenrufe. Jeder Redner bekommt die Niederschrift seiner Ausführungen und darf sie berichtigen, das heißt sprachliche Unebenheiten glätten. Nicht erlaubt ist es hingegen, nachträglich den Sinn der Rede oder einzelne Teile zu ändern.

Am Ende der meisten Debatten stehen Abstimmungen. Auch hier gilt bis auf wenige Ausnahmen das Prinzip der Öffentlichkeit. Geheime Abstimmungen sind nur bei Personalentscheidungen (zum Beispiel Wahl des Parlamentspräsidenten und seiner Stellvertreter, des Bundeskanzlers und des Wehrbeauftragten) vorgesehen. Die Abgeordneten füllen dann in einer besonderen Kabine Stimmzettel aus und werfen sie in einem Umschlag in eine durchsichtige Urne. Meistens werden sie dazu nach dem Alphabet aufgerufen.

In der Regel aber wird durch Erheben der Hand abgestimmt. Bei der Schlussentscheidung über Gesetze zeigen die Abgeordneten ihr Votum an, indem sie aufstehen oder sitzenbleiben. Sind sich der Sitzungspräsident und seine Beisitzer – möglicherweise nach erneutem Aufstehen oder Sitzenbleiben – über die Stimmverteilung uneinig, so kommt es zum so genannten »Hammelsprung«: Dabei verlassen die Abgeordneten den Plenarsaal und werden bei der Rückkehr durch drei mit »Ja«, »Nein« und »Enthaltung« gekennzeichnete Türen gezählt. Die kuriose Bezeichnung »Hammelsprung« geht auf das Bild über einer der Abstimmungstüren des alten Berliner Reichstags zurück. Dort war

die griechische Sagengestalt Polyphem zu sehen, der seine Schafe zwischen seinen Beinen durchlaufen ließ, um sie zu zählen.

Namentliche Abstimmungen finden statt, wenn sie von mindestens 31 anwesenden Abgeordneten – also fünf Prozent aller Parlamentarier – oder einer Fraktion verlangt werden. Sie sind bei besonders bedeutsamen oder umstrittenen Entscheidungen üblich, weil dann das Stimmverhalten im Plenarprotokoll festgehalten wird. So lässt sich nachlesen, wie sich die einzelnen Abgeordneten entschieden haben.

Bei den meisten Beschlüssen genügt die einfache Mehrheit. Das heißt, dass sich mehr Ja- als Nein-Stimmen ergeben müssen. Die absolute Mehrheit ist bei der Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter, des Kanzlers und des Wehrbeauftragten, bei einer Vertrauensfrage des Kanzlers, beim konstruktiven Misstrauensvotum und bei der Zurückweisung eines Einspruchs des Bundesrates erforderlich. Hier muss das Ergebnis um mindestens eine Stimme über der Hälfte aller Bundestagsmitglieder liegen.

Eine Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten wird dagegen für Grundgesetzänderungen, für die Feststellung des Verteidigungsfalls und für die Anklage des Bundespräsidenten verlangt.

Startrampe für Abgeordnete

Auch in der »Laufbahn« der Abgeordneten spielt das Plenum als Ort der öffentlichen Auseinandersetzung eine wichtige Rolle. An der Häufigkeit, mit der ein Abgeordneter am Rednerpult steht, lässt sich zwar nicht größerer Fleiß als bei anderen Parlamentsmitgliedern ablesen, wohl aber der Rang und Einfluss in seiner Fraktion und das Gewicht, das ihm dort für die Repräsentation nach außen zugemessen wird. Dabei handelt es sich sowohl um Abgeordnete, die an der Spitze ihrer Fraktion stehen, als auch um Parlamentarier, die auf bestimmten Gebieten besonders sachverständig sind. Und nicht wenige Abgeordnete haben durch eine große Rede im Plenum mit einem Schlag viel Reputation innerhalb und außerhalb der eigenen Reihen erworben.

Solche Reden und große oder dramatische Debatten werden gern »Sternstunden« des Parlaments genannt. Sie erregen umso mehr Aufsehen, als der Bundestag sonst viel Alltagsarbeit zu leisten hat und auch im Plenum oft nüchterne Geschäftsmäßigkeit vorherrscht. Dafür gibt es viele gute Gründe.

Der wichtigste besteht darin, dass der Aufgabenkreis der Politik immer größer und

zugleich komplizierter geworden ist. Als Folge hat sich der Schwerpunkt der Parlamentsarbeit immer stärker in die Ausschüsse des Bundestages und in die Arbeitskreise oder -gruppen der Fraktionen verlagert. Dort sind, die Fachleute versammelt, die sich mit den verwickelten Problemen und im Labyrinth der Einzelheiten genau auskennen – handle es sich nun um die Rentenversicherung, um ein neues Waffensystem für die Bundeswehr, um konjunkturpolitische Maßnahmen, um Fragen des Hochschulgangs, um Vorhaben der Entwicklungshilfe, um das Fürsorgerecht oder um die Unterstützung der Landwirtschaft.

Mit ihrem Fachwissen und durch die Prüfung der Details können die parlamentarischen Fachleute den ausgefuchsten Experten der Regierung am besten das Wasser reichen. Die Kontrollfunktion des Bundestages, zumal der Opposition, lässt sich auf diese Weise am wirksamsten erfüllen. In den Ausschüssen werden die Gesetzentwürfe auf Herz und Nieren untersucht und die Gegensätze zwischen Regierungslager und Opposition im Einzelnen ausgetragen.

Ein anderer wichtiger Grund für die häufig wie Routine wirkenden Plenarsitzungen besteht darin, dass die Bundestagsparteien nicht eng begrenzte Interessen vertreten, sondern ihre Wähler grundsätzlich in allen Schichten der Bevölkerung, wenn auch in unterschiedlicher Verteilung, finden. Dies hat zur Folge, dass ihre Parlamentsfraktionen oft wichtige Diskussionsforen sind. Gerade dort stoßen, trotz der gemeinsamen Parteizugehörigkeit und politischen Grundlinie, die verschiedenen Auffassungen aneinander. Zugleich muss aber bei aller Meinungsvielfalt ein gemeinsamer Nenner und eine Marschroute gefunden werden, auf der sich die gesamte Fraktion dann im Plenum bewegt.

Dies alles hat zwei Konsequenzen: Zum einen spielt sich ein wesentlicher Teil der Parlamentstätigkeit nicht unter den Augen der Öffentlichkeit ab. Ausschüsse, Fraktionen und andere Gremien beraten in der Regel unter sich, damit die zahlreichen und oft gegensätzlichen Interessen, Standpunkte und Wünsche zunächst geklärt und dann Kompromisse gefunden werden können, die möglichst vielen Bürgern nützen. »Fensterreden« nach außen sollen in allen diesen Gremien vermieden werden. Allerdings gibt es auch verstärkte Bemühun-

gen, öffentliche Ausschusssitzungen abzuhalten.

Zum anderen bedeutet die Schwerpunktverlagerung in die Ausschüsse und Fraktionen, dass dort zumindest die Vorentscheidungen, wenn nicht sogar die endgültigen Weichenstellungen stattfinden. Wenn aber ein Thema in so vielen Gremien schon eingehend erörtert worden ist und sich dabei die verschiedenen Standpunkte und politischen Fronten bereits herauskristallisiert haben, wenn die Vorentscheidungen schon getroffen worden sind und die Marschrouten festliegen, dann geht es im Plenum häufig nur noch darum, den formellen Schlusspunkt hinter einen Willensbildungsprozess zu setzen, der lange vorher begonnen hat.

Daraus erklärt sich, dass die Plenarversammlungen oft Routinesitzungen gleichen, viele Beschlüsse ohne jede Debatte oder bereits nach kurzer Diskussion gefasst werden und überraschende Entscheidungen selten sind. Was im Plenum schließlich zur Verabschiedung ansteht, ist vielen Abgeordneten schon längst vertraut.

Dem Bürger sagen, was ist

Deshalb ist das Plenum nicht der Ort, an dem sich die einzelnen Abgeordneten erst ihre Meinung bilden oder sich gegenseitig zu überzeugen versuchen. Aber die parlamentarische Vollversammlung hat auch keine bloße »Notarfunktion«. Vielmehr dienen die Plenardebatten in erster Linie dazu, die unterschiedlichen Lösungsansätze gegeneinander zu stellen und so die Probleme, um die es geht, für die Öffentlichkeit deutlich zu machen. Hier ist das »Zum-Fenster-Hinausreden« geradezu der erste Zweck. Darin besteht der Sinn der Plenardebatten. Carlo Schmid, einer der langjährigen Vizepräsidenten des Bundestages, hat zum Charakter von Plenarreden einmal gesagt:

»Man hält diese Reden, damit das Volk sie höre; man hält diese Reden vor den Wählern von morgen; man hält sie, um den Bürgern die Gründe darzutun, warum man sich so und nicht anders verhielt – wie sonst sollte der Wähler beim nächsten Wahlgang wissen, wessen er sich bei dieser oder jener Partei zu versehen hat?«

Diese Öffentlichkeitsfunktion des Plenums soll weiter verstärkt werden. Deshalb sol-

len nicht immer, aber so oft wie möglich an den Donnerstagen der Sitzungswochen mehrstündige und sorgfältig vorausgeplante Debatten über grundlegende Themen stattfinden. Jenseits aller Fachfragen und komplizierten Einzelprobleme soll ausführlich zur Sprache kommen, was die Wähler bewegt, die Nation beschäftigt oder sogar die ganze Welt in Atem hält. Zugunsten möglichst vieler Debattenbeiträge soll die einzelne Redezeit dann auf möglichst zehn Minuten beschränkt sein. Damit möglichst viele Abgeordnete zur Stelle sind, sollen während dieser Debatten keine anderen Sitzungen stattfinden.

Um das Plenum überhaupt attraktiver zu machen und zu entlasten, gibt es inzwischen auch die Möglichkeit, über reine Fachthemen, die bloß einen begrenzten Kreis interessieren, nur noch in den entsprechenden Ausschüssen zu beraten und die Debatte mit der Abstimmung über die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses dort auch abzuschließen. Diese Schlussberatungen sind öffentlich. Danach soll es, anders als sonst, grundsätzlich keine nochmalige Aussprache im Plenum geben, sondern nur noch die endgültige Abstimmung. Durch die Verlage-

rung von Debatten auf die Ausschussebene und ihren Abschluss dort werden »Fachparlamente« eingerichtet, die das Plenum entlasten. Im Übrigen gibt es auch am Anfang des gesamten Beratungsprozesses ein vereinfachtes Verfahren für die Überweisung von Vorlagen an die Ausschüsse.

Von 1949 bis 2002, von der Konstituierung des ersten Bundestages bis zum Ende der vergangenen Wahlperiode, hat es fast 3.200 Plenarsitzungen gegeben. Viele waren Routine. Aber was im Plenum geäußert wird, hat dennoch einen besonderen Rang. Erklärungen, vor allem der Bundesregierung, die vor dem Bundestag abgegeben werden, haben offiziellen Charakter. Und wer vor dem Plenum nachweislich Unwahr sagt, täuscht nicht irgendwen, sondern eben den Deutschen Bundestag.

Mag im Plenum auch viel Alltag herrschen, es gleicht doch keineswegs einer bloßen Formalität oder einer »Abstimmungsmaschine«. Vielmehr kommt in den allermeisten wichtigen Angelegenheiten seine eigentliche Aufgabe voll zur Geltung. Haben die vorhergehenden Beratungen, in welchem Kreis auch immer, aus Gründen der Sachgerechtigkeit hinter

mehr oder minder verschlossenen Türen stattgefunden, so werden nun in den Plenarsitzungen die verschiedenen Motive und Meinungen, die zu diesem oder jenem Vorschlag, zur Kontroverse zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien, zum Ja oder Nein geführt haben, öffentlich dargestellt. Der Prozess der Meinungsbildung soll in geraffter Form vor aller Augen und Ohren wiederholt werden. Die verschiedenen Positionen werden noch einmal diskutiert, angegriffen und verteidigt, analysiert und erläutert, und am Ende kommt es zum Beschluss. Außerdem gibt es mehr oder minder spontane Debatten, etwa in den Aktuellen Stunden, nach einer Regierungserklärung oder über das Resultat einer internationalen Konferenz. Die von Vorgaben ganz freien Debatten über grundlegende und viele berührende Themen kommen hinzu.

Dies alles ist gemeint, wenn vom Bundestagsplenum als »Forum der Nation« gesprochen wird. Ein solches Forum zu sein, darin liegt seine vornehmste Aufgabe.

Literaturhinweise

Kürschners Volkshandbuch: Deutscher Bundestag. 15. Wahlperiode. Rheinbreitbach 2003.

Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages. Baden-Baden/Bonn 1999.

Ismayr, Wolfgang: Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik, Opladen 2001.

Zur Sache. Parlamentsrecht in der Entwicklung. Band 1. Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit. Bonn 1991.

Kißler, Leo: Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages. Theorie – Empirie – Reform. Berlin 1976.

Schäfer, Friedrich: Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise. Opladen 1975.

Lohmar, Ulrich: Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit. Stuttgart 1975.

Loewenberg, Gerhard: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1971.

Röhring, Hans Helmut und Sontheimer, Kurt (Hrsg.): Handbuch des deutschen Parlamentarismus. München 1970.

Hübner, Emil; Oberreuter, Heinrich und Rausch, Heinz (Hrsg.): Der Bundestag von innen gesehen. München 1969.

Keim, Walter (Hrsg.): Der Deutsche Bundestag. Eine Bestandsaufnahme. Bonn 1969.

Notizen

Notizen